

N° 71897**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE, DE LA JEUNESSE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

(18.6.2019)

La Commission se compose de : M. Gilles BAUM, Président-Rapporteur ; Mme Djuna BERNARD, Mme Tess BURTON, M. Frank COLABIANCHI, M. Georges ENGEL, M. Franz FAYOT, M. Paul GALLES, Mme Martine HANSEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, M. Georges MISCHO, M. David WAGNER et M. Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 29 septembre 2017 par Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif à l'avant-projet de loi.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, émis le 9 octobre 2017.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 30 mars 2018.

Lors de sa réunion du 8 novembre 2017, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse s'est vu présenter le projet de loi. A cette même occasion, elle a désigné M. Gilles Baum comme rapporteur du projet de loi. Lors de sa réunion du 27 juin 2018, elle a procédé à l'examen des articles, à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat. A cette occasion, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires qui ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat, émis le 23 octobre 2018.

Lors de sa réunion du 3 avril 2019, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, constituée suite aux élections législatives du 14 octobre 2018, a procédé à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. A cette occasion, elle a adopté une nouvelle série d'amendements parlementaires, qui ont fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, émis le 21 mai 2019.

Lors de sa réunion du 5 juin 2019, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a examiné le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Le 18 juin 2019, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet d'adapter l'organisation de l'institution « Maison d'enfants de l'Etat » afin de promouvoir une politique transversale et de développer un modèle conceptuel qui associe davantage l'éducatif, le social, le scolaire, le psychologique, le thérapeutique et le médical, en apportant un regard holistique sur les personnes concernées.

Afin de mettre en avant les nouvelles attributions dévolues à cette institution, il est également proposé de changer la dénomination de ladite institution qui est rebaptisée « Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ».

Le projet de loi se caractérise par les cinq éléments suivants :

- donner à l'Etat la possibilité d'organiser des structures d'aide complémentaires à celles du secteur privé ;
- promouvoir une approche transversale et développer un modèle conceptuel qui associe l'éducatif, le social, le scolaire, le psychologique, le thérapeutique et le médical en vue de contribuer à développer une stratégie globale de santé mentale des enfants et des jeunes ;
- développer des structures de travail dans une perspective interdisciplinaire et transversale entre les professionnels au niveau institutionnel, entre les différents départements et services du Ministère de tutelle ainsi qu'entre les Ministères concernés. Une telle approche est notamment nécessaire pour arriver à mettre en route une prise en charge centrée sur l'enfant, globale et personnalisée ;
- prendre en considération le développement des Maisons d'enfants de l'Etat depuis 2004 et conférer une base légale aux structures existantes et aux réorganisations opérées ces dernières années, tout en préparant le cadre nécessaire pour le développement futur de l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;
- doter l'Institut des ressources professionnelles nécessaires pour répondre aux enjeux actuels et futurs.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

III.1. Bref historique

La création de l'institution « Maisons d'enfants de l'Etat » remonte au milieu du 19^e siècle à un moment où l'Etat, peu de temps après avoir obtenu son indépendance, avait le souci de créer des institutions sociales, afin de lutter contre une certaine indigence qui continuait à prévaloir dans le pays. L'institution faisait d'abord partie de l'Hospice central d'Ettelbruck (aujourd'hui le Centre hospitalier neuropsychiatrique), qui, lors de sa création, a été à la fois dépôt de mendicité, hôpital général et asile d'aliénés. Dès l'année 1870, il est apparu au législateur qu'il fallait instaurer une autre forme de prise en charge des enfants accueillis par ladite institution. Partant, les enfants étaient transférés au plateau du Rham, où ils cohabitaient pendant un siècle avec les personnes âgées valides. Ils sont repartis, en 1980, alors que le Centre du Rham fut converti en centre intégré pour personnes âgées.

La loi du 18 avril 2004 a conféré un cadre légal propre à l'institution « Maisons d'enfants de l'Etat ». Cette loi était marquée avant tout par trois éléments : il s'agissait de s'adapter aux réalités d'une société en pleine mutation et de donner un cadre légal à l'institution « Maisons d'enfants de l'Etat » après séparation avec l'ancien Centre du Rham. Finalement, il fallait 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 directement »¹. Ce troisième élément reste aujourd'hui encore une des raisons principales de légiférer en la matière.

¹ Doc. parl. 5174, exposé des motifs.

III.2. Attributions et missions de l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse

L'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse (ci-après « l'Institut ») comprend des structures d'hébergement, d'accueil et d'encadrement, des centres psycho-thérapeutiques, des services d'inclusion scolaire et des services d'accompagnement psycho-social pour enfants et jeunes adultes en difficultés. Ces structures sont à la fois complémentaires entre elles et par rapport aux structures de droit privé, notamment dans le secteur de l'aide à l'enfance.

L'Institut est chargé des missions suivantes :

- mission d'accueil socio-éducatif et d'hébergement : il s'agit d'une mission d'accueil de jour ou de nuit hors du foyer familial pour des enfants, des adolescents et des jeunes adultes dont l'éducation ne peut être assurée par leurs familles ou dont l'éducation et l'encadrement nécessitent des structures spécialisées. Les admissions se font à la demande des personnes investies de l'autorité parentale, sur l'initiative des services d'assistance et de consultation, ou sur base d'une décision judiciaire ;
- mission de prévention et d'accompagnement social : cette mission concerne principalement 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. Elle vise aussi 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. L'accompagnement social comprend différentes pratiques qui visent à reconnaître la manière dont les personnes concernées se situent ou se sont situées dans ou en dehors du cadre social, et à permettre à ces personnes de (re)trouver une place dans la société ;
- mission thérapeutique et soignante : cette mission est complémentaire de la mission d'accueil socio-éducatif. Elle s'adresse à des enfants, des adolescents et des jeunes adultes qui présentent des difficultés psychologiques majeures qui perturbent leur socialisation et leur scolarisation ;
- mission de formation scolaire et professionnelle : 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 ;
- mission d'innovation et de recherche : il s'agit d'une mission inhérente à l'existence de l'Institut en tant que service public. L'Etat se donne la possibilité de contribuer à la recherche par des réponses innovatrices aux réalités sociales changeantes.

III.3. Départements de l'Institut

L'Institut nouvellement créé est divisé en cinq départements, à savoir :

- le département hébergement qui comprend des centres d'accueil et des structures de logement pour enfants et jeunes adultes, dont l'éducation ne peut être assurée par leur familles ou dont l'éducation et l'encadrement nécessitent des structures spécialisées ;
- le département prévention comprenant 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 ;
- le département thérapeutique qui comprend des structures d'accueil et de prise en charge thérapeutique et soignante, des structures d'enseignement socio-éducatif pour des enfants en souffrance psychique majeure ;
- le département centre de ressources qui 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 ;
- le département administratif qui est chargé de la gestion administrative, financière et de la gestion des ressources humaines de l'Institut.

III.4. Assurance qualité

Les missions susmentionnées s'inscrivent dans un projet institutionnel qui se compose d'une description des objectifs généraux et des principes éducatifs, psycho-sociaux et thérapeutiques à atteindre par l'Institut, d'une part, et d'un plan de formation pour l'ensemble du personnel, d'autre part.

Dans ce contexte, il convient de préciser que l'article 7 du présent projet de loi s'inspire du principe de 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 considérer 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, psycho-sociaux et thérapeutiques retenus, ainsi que des principes éthiques des différentes professions.

Il importe de noter qu'au niveau du travail avec chaque enfant et avec chaque jeune adulte pris en charge par l'Institut, le concept d'assurance qualité est mis en œuvre au moyen d'un projet d'accompagnement personnalisé qui est élaboré pour et avec chaque enfant et jeune adulte accueilli à l'Institut.

Il convient de souligner que l'Institut doit disposer d'un personnel qualifié en nombre suffisant pour assurer la prise en charge des enfants et des jeunes adultes accueillis. A cette fin, 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.

Par ailleurs, le personnel d'encadrement socio-éducatif, psycho-social et thérapeutique de l'Institut a l'obligation de participer à au moins quarante heures de formation continue sur une période de deux ans.

III.5. Fichier individuel des personnes

Il est créé un fichier individuel comprenant des données à caractère personnel des personnes accueillies à l'Institut. Les données sont enregistrées à des fins de gestion administrative et financière, à des fins de préservation du bien-être physique et mental des personnes concernées et des autres personnes accueillies à l'Institut qui les côtoient, à des fins de documentation de l'hébergement et de l'encadrement des personnes accueillies par l'Institut, à des fins d'études et à des fins statistiques de la population cible.

La période de conservation des données à caractère personnel de l'Institut est fixée, sur recommandation de la Commission nationale de la protection des données, à une durée ne dépassant pas cinq ans à compter de la date à laquelle le mineur d'âge atteint sa majorité ou à compter de la date de départ de la personne de l'Institut lorsque la personne concernée est un majeur.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

IV.1. Avis du 30 mars 2018

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat tient préliminairement à remarquer que la mission de régulateur de la politique sociale ne pourra pas être assumée par l'Institut nouvellement créé. En effet, dans la mesure où il n'est pas un établissement public qui a des fonctions de régulation, l'Institut ne pourrait pas imposer des règles aux institutions privées qui recueillent des enfants.

Le Conseil d'Etat constate que l'administration des Maisons d'enfants de l'Etat est une administration existante. Il n'y a donc pas lieu de créer l'« Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse » puisque l'administration visée existe déjà. Dans un souci de cohérence terminologique, le Conseil d'Etat propose d'éviter le terme « public », qui pourrait induire en erreur sur la nature juridique de l'Institut suggérant qu'il pourrait s'agir d'un établissement public.

Selon le texte proposé par les auteurs, le directeur pourra se faire assister par un ou plusieurs directeurs adjoints. Ce texte implique que la détermination du nombre des directeurs adjoints est du seul

ressort du directeur. Or, la Haute Corporation exige, sous peine d'opposition formelle, que le nombre maximum de directeurs adjoints soit mentionné dans la loi. En effet, comme l'engagement d'un ou de plusieurs directeurs adjoints est une dépense grevant le budget pendant plus d'un exercice et donc une matière réservée à la loi par application de l'article 99, alinéa 2, de la Constitution, la fixation du nombre de directeurs adjoints appartient au seul législateur et non pas au directeur de l'Institut.

Selon l'article 11 initial du projet de loi, l'instituteur a « le droit », sur sa demande, de bénéficier d'un changement d'administration selon les dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration. Le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait que les fonctionnaires mentionnés sous la rubrique « Enseignement » de la loi précitée du 25 mars 2015 sont exclus du mécanisme du changement d'administration auquel il est recouru en l'occurrence. La disposition sous rubrique constitue ainsi une dérogation au droit commun, qui de plus n'est attribuée qu'à un nombre limité de fonctionnaires relevant du tableau enseignement et appartenant ou désirant entrer au cadre du personnel de l'Institut.

Le Conseil d'Etat estime que cette disposition est susceptible d'enfreindre le principe de l'égalité de traitement consacré à l'article 10*bis* de la Constitution. Il réserve sa position quant à une éventuelle dispense du second vote constitutionnel.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que l'alinéa 1^{er} de l'article 14 initial prévoit une obligation d'assister à des cours de formation continue pour le personnel d'encadrement socio-éducatif, psychosocial et thérapeutique. Or, selon le Conseil d'Etat, l'article 36 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, lequel s'impose aussi au futur Institut, prévoit déjà une obligation de formation continue pour les personnels des structures et services d'accueil d'enfants et de jeunes. Selon la Haute Corporation, il ne résulte cependant pas du texte si cette obligation de formation continue s'ajoute à celle prévue par l'article 36 de la loi précitée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ou si elle la remplace. Devant l'insécurité juridique créée par la rédaction trop imprécise du texte, le personnel ignorant s'il doit suivre une formation de soixante-douze heures ou de quarante heures ou les deux formations cumulées, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte de l'alinéa 1^{er}.

Finalement, le Conseil d'Etat émet encore quelques observations d'ordre légistique.

IV.2. Avis complémentaire du 23 octobre 2018

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat examine la série d'amendements adoptés par la Commission en date du 27 juin 2018.

De prime abord, il tient à relever qu'il ne partage pas l'avis de la Commission quant à l'inapplicabilité 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 (ci-après loi ASFT). En effet, le législateur est libre de soumettre une institution à un agrément d'une autre nature que celle prévue dans le cadre de la loi ASFT. Or, en tout état de cause, cette exemption doit explicitement figurer dans le projet de loi, faute de quoi la loi ASFT s'applique.

En ce qui concerne l'article 14 initial, la Haute Corporation estime ne pas être en mesure de lever son opposition formelle. En effet, dans la mesure où les structures exploitées par l'Institut doivent être munies d'un agrément conformément à l'article 1^{er} de la loi ASFT, elles sont à considérer comme des services d'éducation et d'accueil, et ceci par application de la définition de telles structures, donnée par l'article 3, point 8, de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Or, si la Commission optait pour une exemption d'agrément formellement incluse dans le texte de la loi, l'opposition formelle pourrait être levée.

Vu que la Commission propose de limiter le nombre de directeurs adjoints à un maximum de trois, le Conseil d'Etat est en mesure de lever son opposition formelle à l'égard de la version initiale du texte.

IV.3. Deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019

Dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019, le Conseil d'Etat prend acte que la Commission a pris l'option d'insérer dans la loi en projet une exemption d'agrément au profit de l'Institut, telle que prévue à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi ASFT. La Haute Corporation se voit en mesure de lever l'opposition formelle exprimée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018.

Par conséquent, l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 14 initial, devenu l'article 12, n'a plus lieu d'être et peut dès lors être levée.

*

V. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis en date du 9 octobre 2017.

Alors que la chambre professionnelle reste convaincue que l'Etat a une responsabilité importante à assumer pour que les enfants et les jeunes accueillis dans les structures puissent bénéficier d'une éducation et d'un encadrement efficaces, elle tient cependant à mettre en garde contre la création d'un instrument démesuré, dépassant le but poursuivi par le Gouvernement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que bon nombre des articles du projet de loi sont plutôt de nature descriptive et non de nature normative, ce qui est à omettre dans un texte législatif. En ce qui concerne l'organisation du nouvel Institut, la chambre professionnelle est d'avis qu'il faut éviter de créer un organe décisionnel hydrocéphale, qui empêche le bon fonctionnement administratif de l'institution.

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande de préciser davantage et d'apporter des clarifications supplémentaires au projet de loi sous rubrique, notamment en ce qui concerne la définition des départements « hébergement », « prévention », « thérapeutique », « centre de ressources » ou encore l'organe directeur de l'Institut.

En ce qui concerne la commission de concertation, la chambre professionnelle constate que la loi modifiée du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'enfants de l'Etat prévoit une commission consultative qui exerce des missions similaires à celles inscrites à l'article 7 de la version initiale du projet de loi, mais également des tâches supplémentaires, telle que celle d'émettre un avis sur le projet de budget annuel. Vu que la loi précitée sera abrogée, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande quel organe exercera les missions non reprises de la commission consultative, d'une part, et quel sera le sort réservé aux membres actuellement en fonction de cette commission, d'autre part.

Finalement, la Chambre fait remarquer que la fiche financière accompagnant le projet de loi manque de clarté.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Considérations générales

Suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2018, la Commission tient à souligner que le présent projet de loi n'a pas comme objectif de créer un institut régulateur pour l'ensemble du secteur social en charge de l'encadrement des enfants, mais de prévoir la création d'une offre étatique supplémentaire ayant pour objet l'hébergement, l'accueil et l'encadrement des enfants et des jeunes adultes confrontés à des situations particulièrement difficiles nécessitant un encadrement ou une prise en charge adaptée à leurs besoins spécifiques.

Par ailleurs, l'Institut n'a pas pour objet une activité de la loi ASFT. S'il est vrai que, dans leur démarche, les auteurs se sont inspirés des instruments et des mécanismes d'assurance qualité développés dans le cadre de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, ils n'ont jamais eu pour idée de transférer les instruments y développés à l'Institut. De même, le concept d'assurance qualité de l'Institut répond à des besoins propres, comme l'action de l'Institut s'adresse à une population cible confrontée à des situations difficiles, nécessitant un encadrement spécial adapté à leurs besoins.

Il s'ensuit que le concept d'assurance qualité de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (à savoir le cadre de référence national « Education non formelle des enfants et des jeunes »), qui s'applique aux assistants parentaux, aux services d'éducation et d'accueil pour enfants et aux services pour jeunes est inadapté aux besoins de l'Institut. Il convient de noter que le concept d'assurance qualité visé par le chapitre 5 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse n'est pas applicable à l'Institut et ne lui est pas transférable.

Comme le personnel encadrant de l'Institut est confronté à une population cible plus exigeante du point de vue de la prise en charge et de l'encadrement, la formation continue s'adressant au personnel encadrant de l'Institut doit répondre à des exigences différentes que la formation continue dont font l'objet les membres du personnel des prestataires de service dans le cadre de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Il s'ensuit que la formation continue visée par l'article 36 de la loi précitée sur la jeunesse n'est pas transposable au personnel encadrant de l'Institut.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat dit ne pas partager l'avis de la Commission quant à l'inapplicabilité de la loi ASFT aux structures exploitées par l'Institut.

Le Conseil d'Etat considère que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi ASFT soumet à agrément toute activité dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique.

L'alinéa 2 de l'article 1^{er} précité dispose par ailleurs ce qui suit :

« Sont soumises à un agrément, pour autant qu'elles ne font pas l'objet d'une autre disposition légale, les activités suivantes en faveur de toutes les catégories de personnes :

- l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes simultanément ;
- l'offre de services de consultation, d'aide, de prestations de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle ;
- l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation individuelle des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle. »

L'alinéa 3 de l'article 1^{er} prend encore soin de mentionner que l'agrément est obligatoire tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, de droit privé et de droit public.

Selon le Conseil d'Etat, il ne saurait faire de doute, à l'analyse des missions du futur Institut, que les activités proposées par ce dernier tombent sous l'application de l'article 1^{er} de la loi ASFT, étant entendu par ailleurs que l'Etat est une personne morale de droit public.

La loi ASFT est donc applicable à l'Institut.

Le Conseil d'Etat rappelle cependant que, suivant l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, le législateur peut exempter ces activités d'un agrément, au sens de la loi ASFT, par une autre disposition légale.

En effet, la notion de « autre disposition légale » vise les hypothèses où une loi différente de la loi ASFT soumet une institution à une obligation d'agrément.

Selon le Conseil d'Etat, cette analyse s'impose à la lecture du rapport de la Commission dans le cadre des travaux préparatoires de la loi ASFT. En effet, la Commission s'exprime comme suit (doc. parl. 3571¹⁸, p. 11) :

« L'article 1^{er} détermine quelles activités sont soumises à un agrément. De toute façon, le texte ne s'applique qu'aux activités qui, en tant que telles, ne sont pas encore couvertes par d'autres dispositions légales conférant un agrément. »

Le Conseil d'Etat souligne que le législateur est libre de soumettre une institution à un agrément d'une autre nature que celle prévue dans le cadre de la loi ASFT. Il est encore libre de décider qu'une institution est exempte de tout agrément.

Mais, en tout état de cause et selon l'analyse du Conseil d'Etat, cette exemption devra figurer dans un texte de loi, faute de quoi la loi-cadre ASFT s'appliquera.

Or, en l'état actuel du projet, aucune disposition de ce genre n'est prévue.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à souligner avec vigueur que, si le législateur entend formuler une telle dispense d'agrément au profit de l'Institut, une disposition similaire à l'article 2 de la loi ASFT devra être prévue.

En effet, le Conseil d'Etat estime normal et élémentaire que l'Institut, en tant qu'administration de l'Etat, se conforme aux exigences d'honorabilité, d'agencement des lieux, du niveau de qualification et du nombre de personnel et d'indépendance idéologique qui sont prévues par l'article 2, au même titre que les personnes soumises à l'agrément ASFT.

Le contraire poserait d'ailleurs de très sérieuses questions au niveau de l'égalité de traitement des personnes encadrées par l'Institut par rapport à celles encadrées par d'autres structures.

Dans le cadre des amendements adoptés le 3 avril 2019, la Commission propose de tenir compte des considérations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018.

L'insertion d'un alinéa 5 nouveau à l'article 1^{er} vise à inscrire l'exemption d'agrément au sens de la loi ASFT dans la loi en projet et d'ajouter une disposition similaire à celle de l'article 2 de ladite loi.

Observations générales

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, l'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art. 1^{er}.** ». Le texte de l'article n'est pas précédé d'un tiret.

La Haute Corporation constate par ailleurs que les auteurs entendent recourir à des groupements d'articles. Or, les groupements d'articles se font en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections. S'il est recouru au groupement d'articles, la structure choisie doit être respectée à travers l'ensemble du dispositif, quitte par exemple à ce qu'un chapitre comporte un article unique ou qu'un titre ne comprenne qu'un chapitre unique. Le groupement d'articles doit être muni d'un propre intitulé. Celui-ci est précédé d'un tiret et se termine sans point final. S'y ajoute encore que dans le cadre d'un groupement d'articles, chaque article doit trouver sa place dans une des divisions retenues, ce qui n'est pas le cas pour l'article 1^{er} initial *infra*.

Il est, cependant, également possible de munir les articles d'un intitulé. Dans ce cas, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final. Il doit figurer à la suite du numéro de l'article, et non pas au-dessus ou en dessous de celui-ci.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), (b), (c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. De ce qui précède, l'emploi de tirets est donc à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point final. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

La désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres, s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix, de dates (à l'exception des mois).

Finalement, le Conseil d'Etat signale que les termes en caractères gras sont à omettre dans les textes normatifs.

La Commission fait siennes ces recommandations. Il est proposé de renommer les intitulés d'articles initialement prévus en chapitres 1^{er} à 9.

Intitulé

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat tient à relever, à l'endroit de l'article 1^{er} initial du présent projet de loi, que l'administration des Maisons d'enfants de l'Etat, que la loi en projet tend à réorganiser par l'abrogation de la loi modifiée du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat, est une administration existante.

Il n'y a donc pas lieu de créer l'« Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse » puisque l'administration visée existe déjà. Dans un souci de cohérence terminologique, le Conseil d'Etat propose d'éviter le terme « public », qui pourrait induire en erreur sur la nature juridique de l'Institut suggérant qu'il pourrait s'agir d'un établissement public. Les instituts dont la nature juridique est celle d'une administration de l'Etat sont au contraire appelés « Institut national ».

Tenant compte de ces observations, la Commission propose de modifier l'intitulé du projet de loi comme suit :

« Projet de loi ~~portant création d'un~~ concernant l'Institut public étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse »

Les termes « portant création d'un » sont remplacés par le mot « concernant ».

Il est proposé de remplacer le terme « national », proposé par le Conseil d'Etat, par le mot « étatique ». En effet il n'est pas dans l'intention du législateur de faire de l'Institut un établissement public

ou une sorte d'instance régulatrice de l'activité qui consiste à encadrer des enfants et des jeunes. L'Institut ne constitue qu'une offre d'encadrement émanant de l'Etat et ayant pour objet l'encadrement d'enfants et de jeunes confrontés à des difficultés particulières et dont certains nécessitent un encadrement spécial. De ce fait, il est plus exact de parler d'un institut étatique plutôt que d'un institut national.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat prend acte du souhait de la Commission de remplacer le terme « public », lequel avait été critiqué par le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2018, par le terme « étatique ». Même si le Conseil d'Etat ne suit pas les explications de la Commission en ce que la nature juridique de l'Institut ne se définit pas par sa mission et l'offre qu'il propose, mais par sa place au sein de l'organisation de l'Etat et qu'il reste une administration, il peut cependant s'accommoder du choix de la Commission.

Chapitre 1^{er} – Définitions et attributions

Article 1^{er} initial (supprimé)

Cet article, dans sa teneur initialement proposée, vise à 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 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.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat tient à relever que l'administration des Maisons d'enfants de l'Etat, que la loi en projet tend à réorganiser par l'abrogation de la loi modifiée du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat, est une administration existante.

Il n'y a donc pas lieu de créer l'« Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse » puisque l'administration visée existe déjà. Dans un souci de cohérence terminologique, le Conseil d'Etat propose d'éviter le terme « public », qui pourrait induire en erreur sur la nature juridique de l'Institut suggérant qu'il pourrait s'agir d'un établissement public. Les instituts dont la nature juridique est celle d'une administration de l'Etat sont au contraire appelés « Institut national » comme, par exemple, l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (« STATEC »).

Les ajouts sont à omettre, sachant que l'article 4 du projet sous rubrique définit plus amplement les missions de l'Institut.

Le Conseil d'Etat sera amené à formuler, à l'issue de son analyse de l'article 2 en projet, une proposition de texte regroupant les articles 1^{er} et 2 du projet de loi sous rubrique.

Suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 2 *infra*, la Commission propose de supprimer l'article sous rubrique.

Article 2 initial (supprimé)

L'article sous rubrique vise les structures de l'Institut. 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.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat estime utile que l'ensemble des structures et services qui sont intégrés dans l'Institut soit indiqué avec précision.

L'ajout des termes « de qualité » est à omettre. En effet, il semble normal que l'Etat, lorsqu'il prend en charge des enfants ... soit qu'il en ait la garde, soit qu'il les suive en raison de difficultés de quelque nature qu'elles soient –, assume vis-à-vis de ces enfants une responsabilité accrue et que donc la prise en charge soit toujours de qualité. Le répéter revient à énoncer une évidence.

Le texte de l'alinéa 1^{er} pêche encore par une trop grande imprécision, en ce que les termes « difficultés sociales, familiales, psychologiques majeures » ne sont pas cernables et donneront lieu à des difficultés d'application. A partir de quand une difficulté est-elle majeure et qui décidera de la nature de la difficulté ? Les tribunaux de la jeunesse, des services spécialisés, les enseignants ?

Le Conseil d'Etat propose encore, afin de garantir une cohésion des textes en ce qui concerne la direction de l'Institut, de ne pas faire mention du directeur à l'endroit de cet article.

La Haute Corporation signale qu'à l'alinéa 1^{er}, il convient d'insérer, du point de vue de la légistique formelle, la conjonction « et » entre les termes « familiales, » et « psychologiques majeures ».

Il y a lieu de libeller l'alinéa 2 de la manière qui suit :

« Il est placé sous l'autorité du ministre ayant l'Enfance dans ses attributions, désigné ci-après « le ministre » et sous la responsabilité d'un directeur. »

Le Conseil d'Etat propose, comme indiqué à l'endroit de l'article 1^{er} initial *supra*, une fusion des articles 1^{er} et 2, dans un seul article, qu'il suggère de libeller comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'Institut national d'aide à l'enfance et à la jeunesse, comprend des structures d'hébergement et d'accueil, des centres psychothérapeutiques de jour, des services d'intégration scolaire et des services d'accompagnement psychosocial pour enfants et jeunes adultes en difficultés.

Il est placé sous l'autorité du ministre ayant l'Enfance dans ses attributions.

Les structures et services d'accueil de l'Institut hébergent et suivent des enfants dont l'éducation ne peut plus être assurée par les personnes investies de l'autorité parentale ou dont l'éducation et l'encadrement nécessitent des structures spécialisées.

Les enfants sont accueillis et suivis à la demande des personnes investies de l'autorité parentale, des services d'assistance ou de consultation, ainsi qu'à la demande ou sur ordre des autorités judiciaires.

A leur demande, des jeunes adultes peuvent bénéficier des prestations et des structures de l'Institut au-delà de l'âge de dix-huit ans. »

Tenant compte des observations formulées par le Conseil d'Etat, la Commission propose de supprimer l'article 2 initial.

Article 1^{er} nouveau

Reprenant la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 2 initial, la Commission propose d'insérer, par voie d'amendement parlementaire, un article 1^{er} nouveau au projet de loi sous rubrique, libellé comme suit :

« **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. 1^{er}. L'Institut **national étatique** d'aide à l'enfance et à la jeunesse, **désigné ci-après par « l'Institut »**, comprend des structures d'hébergement, **et d'accueil et d'encadrement**, des centres psycho-thérapeutiques **de jour**, des services **d'intégration d'inclusion** scolaire et des services d'accompagnement psycho-social pour enfants et jeunes adultes en difficultés.

Il est placé sous l'autorité du ministre ayant l'Enfance dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre ».

Les structures et services d'accueil de l'Institut hébergent et suivent des enfants dont l'éducation ne peut plus être assurée par les personnes investies de l'autorité parentale ou dont l'éducation et l'encadrement nécessitent des structures spécialisées.

Les enfants sont accueillis et suivis à la demande des personnes investies de l'autorité parentale, des services d'assistance ou de consultation, ainsi qu'à la demande **ou sur ordre** des autorités judiciaires.

A leur demande, des jeunes adultes peuvent bénéficier des prestations et des structures de l'Institut au-delà de l'âge de dix-huit ans. »

L'article 1^{er} nouveau est précédé d'un intitulé, libellé comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Définition et attributions »

A l'alinéa 1^{er} nouveau, la Commission propose de remplacer le terme « national », proposé par le Conseil d'Etat, par le mot « étatique ». En effet, il n'est pas dans l'intention du législateur de faire de l'Institut un établissement public ou une sorte d'instance régulatrice de l'activité qui consiste à encadrer des enfants et des jeunes. L'Institut ne constitue qu'une offre d'encadrement émanant de l'Etat et ayant pour objet l'encadrement d'enfants et de jeunes confrontés à des difficultés particulières et dont certains nécessitent une prise en charge spéciale, comme par exemple ceux ayant besoin d'un encadrement psycho-thérapeutique, adapté à leurs besoins. De ce fait, il est plus exact de parler d'un institut étatique plutôt que d'un institut national.

A l'alinéa 1^{er} nouveau, il est proposé de faire suivre la dénomination de l'Institut par les termes « désigné ci-après par « l'Institut », ».

A l'alinéa 1^{er} nouveau, il convient d'ajouter la fonction de service d'encadrement qui permet de compléter l'offre de services de l'Institut dans le sens voulu par les auteurs du projet de loi. Les termes « enfants et jeunes adultes en difficultés » sont suffisants pour décrire la situation des jeunes pris en charge par les services de l'Institut.

En ce qui concerne la notion de « centres thérapeutiques de jour » il convient d'en supprimer les termes « de jour ». En effet, l'offre d'un tel centre thérapeutique peut, en cas de besoin, également s'étendre pendant la nuit. Il convient par ailleurs de remplacer le terme « des services d'intégration scolaire » par le terme « des services d'inclusion scolaire », comme l'approche d'« inclusion » scolaire est celle sur laquelle on travaille de nos jours.

La Commission propose de faire abstraction de l'alinéa 3, tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2018, étant donné que le texte proposé fait double emploi avec l'alinéa 4 de la proposition de texte du Conseil d'Etat.

A l'alinéa 2 nouveau, l'ajout des termes « , désigné ci-après par « le ministre » » tient compte de l'observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'Etat.

A l'alinéa 3 nouveau, il est proposé de faire abstraction des termes « ou sur ordre ». Il est dans l'intérêt de l'enfant que le placement se fasse dans un cadre qui tient compte des besoins de l'enfant accueilli, des moyens de l'Institut et de la composition du groupe de vie. De ce fait, il importe que la décision de placement soit prise en accord avec la direction de l'Institut.

Suite à l'observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'Etat concernant le groupement d'articles, il est proposé de regrouper les articles 1^{er} et 2 nouveaux dans un chapitre 1^{er} nouveau, libellé « Définition et attributions ». L'intitulé qui précède l'article 2 initial, libellé « Attributions », est supprimé.

Suite à la fusion des articles 1^{er} et 2 initiaux dans un article 1^{er} nouveau, les articles suivants sont renumérotés et les renvois afférents sont adaptés.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat prend acte du souhait de la Commission de remplacer le terme « public », lequel avait été critiqué par le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2018, par le terme « étatique ». Même si le Conseil d'Etat ne suit pas les explications de la Commission en ce que la nature juridique de l'Institut ne se définit pas par sa mission et l'offre qu'il propose, mais par sa place au sein de l'organisation de l'Etat et qu'il reste une administration, il peut cependant s'accommoder du choix de la Commission.

Il en va de même du choix de la Commission de remplacer le mot « intégration » par celui d'« inclusion », même si ces termes sont strictement synonymes en langue française.

En revanche, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au remplacement des termes « sur ordre des autorités judiciaires » par les termes « sur demande des autorités judiciaires », étant donné que le libellé proposé par la Commission viole le principe de la séparation des pouvoirs. Il est inconcevable que la direction de l'Institut discute avec l'autorité judiciaire d'une décision qui appartient au seul juge. Il est encore inadmissible que la direction d'une administration étatique se soustraie à une décision de justice et oppose une fin de non-recevoir à un juge.

C'est pourtant ce que le terme « demande » suggère, puisqu'il est toujours possible de refuser une « demande », mais non pas de s'opposer à l'exécution d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée, laquelle est prise par le magistrat de la jeunesse dans l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il place.

Tenant compte des considérations émises par le Conseil d'Etat, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'article 1^{er} nouveau, alinéa 3, comme suit :

« Les enfants sont accueillis et suivis à la demande des personnes investies de l'autorité parentale, des services d'assistance ou de consultation, ainsi qu'à la demande des autorités judiciaires ~~ou sur ordre~~ que sur base d'une décision judiciaire. »

Il est proposé de remplacer le bout de phrase « ainsi qu'à la demande des autorités judiciaires » par les termes « ainsi que sur base d'une décision judiciaire ». En effet, la Commission estime que la décision judiciaire ayant acquis autorité de chose décidée s'impose aux parties concernées et à l'Institut auquel la personne est confiée. La Commission tient à souligner qu'il n'est pas dans son intention de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ou de permettre à la direction d'une administration étatique de se soustraire à une décision judiciaire. Il est cependant dans l'intérêt supérieur de l'enfant que le placement se fasse, dans la mesure du possible, dans un cadre qui tient compte des besoins de l'enfant accueilli, des moyens de l'Institut et de la composition du groupe de vie. Le changement de terminologie, qui vise à remplacer le bout de phrase « sur demande des autorités judiciaires » par les termes « ainsi que sur base d'une décision judiciaire », ne devrait pas avoir automatiquement pour conséquence de couper court à tout dialogue entre l'autorité judiciaire et la direction de l'Institut précédant toute décision de placement d'un mineur pour aboutir à une décision judiciaire qui soit vraiment dans l'intérêt supérieur des enfants placés à l'Institut.

Cette proposition d'amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019.

La Commission propose par ailleurs, par voie d'amendement parlementaire, de compléter l'article 1^{er} par un alinéa 5 nouveau, libellé comme suit :

« L'Institut est exempté de l'agrément au sens 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. Les membres du personnel de l'Institut doivent remplir les conditions d'honorabilité. L'Institut doit disposer d'immeubles, de locaux ou de toute autre infrastructure correspondant tant aux normes minima de salubrité et de sécurité qu'aux besoins des usagers. Il doit par ailleurs 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 les modalités du niveau et type de qualification professionnelle, de la formation équivalente et de la dotation minimale en personnel sont précisées par voie de règlement grand-ducal. L'Institut doit garantir que ses activités soient accessibles aux usagers indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que l'usager de services ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions religieuses et philosophiques. »

Conformément aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, l'alinéa 5 nouveau vise à inscrire l'exemption d'agrément, au sens de la loi ASFT, dans le projet de loi sous rubrique, ainsi que d'y prévoir une disposition similaire à celle de l'article 2 de la loi ASFT.

Dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler quant au fond de l'amendement précité. Du point de vue de la légistique formelle, la Haute Corporation signale que, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Le Conseil d'Etat recommande de remplacer les termes « par voie de règlement grand-ducal » par les termes « par règlement grand-ducal », afin de s'en tenir à la formulation usuellement employée dans les textes de loi.

La Commission fait siennes ces recommandations.

Article 2 nouveau (article 3 initial)

L'article sous rubrique définit les notions d'« enfant » et de « jeune adulte », telles qu'utilisées dans le cadre du présent projet de loi.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, les dispositions relatives aux définitions sont à rédiger comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « enfants » : les mineurs de moins de dix-huit ans ;
- 2° « jeunes adultes » : les personnes âgées au moins de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans. »

La Commission fait sienne cette proposition de texte.

Chapitre 2 – Missions

Article 3 nouveau (article 4 initial)

L'article sous rubrique 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, qui s'adresse à des enfants, des adolescents ou des 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 environnement 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 a comme objectif 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 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. Dans le cadre de l'Institut, 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 en son sein, notamment dans les structures d'hébergement, mais aussi de développer des initiatives permettant aux jeunes d'acquérir une formation scolaire et professionnelle adéquate.

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 l'Institut est appelé à exécuter des missions spécifiques qui se traduisent dans sa structuration en différents départements.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat considère que le bout de phrase « Dans le cadre des attributions définies ci-avant » est à omettre, pour être superflu.

La Commission fait sienne cette recommandation.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que l'article sous rubrique confère à l'Institut, entre autres, une mission d'innovation et de recherche. A ce sujet, la Haute Corporation soulève la question de savoir si ladite mission constitue vraiment une mission à part, ou si, au contraire, l'Institut devrait s'appuyer sur les outils d'innovation et de recherche afin de faire avancer les autres missions qui lui sont assignées.

A ce sujet, la Commission estime, dans le cadre des amendements adoptés le 27 juin 2018, qu'il est utile de maintenir la notion de mission d'innovation et de recherche, qui constitue une des missions phares de la nouvelle institution.

Cette explication n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018.

Chapitre 3 – Structures

Article 4 nouveau (article 5 initial)

Cet article définit les départements composant l'Institut.

D'une part, il importe 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'autre part, 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 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 ou qui ont été privées 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 œuvre 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 « Andalê » 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.

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 d'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 du personnel de l'Institut.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que les auteurs entendent organiser l'Institut en cinq départements différents.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses développements effectués dans le cadre de son avis du 15 novembre 2016 au sujet du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes (doc. parl. 7007²) : « Le Conseil d'Etat note, dans ce contexte, comme il a déjà eu l'occasion de le faire que l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, dans la rédaction qui lui a été donnée par la

loi précitée du 25 mars 2015, confère une visibilité accrue au rôle du chef d'administration dans la structuration et l'organisation de l'administration. Ainsi, le programme de travail et l'organigramme de l'administration sont établis par le chef d'administration et soumis à l'approbation du ministre du ressort. Toujours, d'après l'article 4 précité, la description des postes qui composent l'organigramme relève également de ses attributions. Dans les limites tracées par la loi qui organise les cadres de l'administration et sur la base de l'organigramme, il lui appartiendra encore de faire des propositions concernant la définition d'éventuels postes à responsabilités particulières. (...). Il résulte de ces textes que l'organigramme de l'administration constituera un instrument central en vue de sa structuration, de sa gestion et de son pilotage. L'organigramme de l'administration, qui correspond à son schéma organisationnel, mettra en évidence sa structure, les niveaux hiérarchiques qu'elle comporte, les unités organisationnelles (comme par exemple des divisions et des services) qui constituent son ossature ainsi que leurs domaines d'activité, les liens hiérarchiques et organisationnels entre les personnels de l'administration et enfin les postes à responsabilités particulières (...). »

Ces dispositions d'ordre général constituent désormais le droit commun qui devra trouver application lors de la rédaction de textes de loi organisant le cadre d'une administration. Ces dispositions générales cantonnent le rôle du législateur dans la configuration d'une administration au principe de sa création, à la définition de ses missions et à l'insertion d'une disposition standard concernant la mise en place du cadre du personnel.

Dès lors et par application de l'article 4 de la loi précitée du 25 mars 2015, il appartient au chef de l'administration d'organiser l'administration qu'il est appelé à diriger. Il appartient donc à lui seul de créer les départements et de définir les charges qu'il entend leur confier.

Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat conclut que l'article sous rubrique est superflu.

La Commission propose, dans le cadre des amendements adoptés le 27 juin 2018, de maintenir l'article sous rubrique, dont l'objectif ne consiste pas à établir un organigramme avec un programme de travail portant attribution de fonctions aux membres du personnel, mais à préciser les départements principaux de l'Institut, compte tenu de la diversité des missions à accomplir par l'Institut. Il importe de préciser la structure de l'ensemble de l'Institut et de différencier entre des champs de travail dont les finalités, les moyens mis en œuvre et les pratiques professionnelles peuvent être très différents.

Cette proposition n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat signale qu'au point 4, les termes « département centre de ressources » sont à écrire, du point de vue de la légistique formelle, avec des lettres « c » et « r » minuscules.

La Commission fait sienne cette proposition. La Commission propose par ailleurs de modifier, par voie d'amendement parlementaire, l'article sous rubrique comme suit :

« **Art. 5. – Art. 4.** L'Institut est divisé en 5 départements :

1. Le 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 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 3° le département thérapeutique comprend des structures d'accueil et de prise en charge psycho-thérapeutique et soignante pour des enfants en souffrance psychique majeure **ainsi qu'un institut d'enseignement socio-éducatif** ;
4. Le 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 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. »

Au point 3°, il est proposé de compléter l'action du département thérapeutique par la création d'un institut d'enseignement socio-éducatif. A travers cette structure, il est créé la possibilité de promouvoir une offre éducative axée sur le régime scolaire ordinaire dans un contexte thérapeutique pour enfants et jeunes au sein de l'Institut.

La suppression du dernier alinéa de l'article sous rubrique vise à accroître le rôle du chef d'administration dans la structuration et l'organisation des départements de l'Institut. Dans ce contexte, il n'est plus nécessaire de prévoir un règlement grand-ducal ayant pour objet de définir les attributions, l'organisation et le fonctionnement des différents départements de l'Institut.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat constate que la Commission propose la création d'un institut d'enseignement socio-éducatif qui fera partie, selon la Commission, du département thérapeutique de l'Institut étatique. La Commission reste cependant discrète sur l'organisation de cet « institut d'enseignement socio-éducatif ».

Si l'enseignement socio-éducatif doit être dispensé de façon décentralisée, le Conseil d'Etat propose de libeller le point 3° de la façon suivante :

« le département thérapeutique comprend des structures d'accueil et de prise en charge thérapeutique et soignante, des structures d'enseignement socio-éducatif, pour des enfants [...] ».

Si, au contraire, l'enseignement socio-éducatif doit être centralisé en un seul endroit, ce que son nom semble indiquer, le Conseil d'Etat suggère d'ajouter un point 5° libellé « 5° institut d'enseignement socio-éducatif », le point 5° du texte actuellement proposé devenant, par conséquent, le point 6°.

La Haute Corporation considère par ailleurs qu'à la phrase liminaire de l'article 4 nouveau, il convient, du point de vue de la légistique formelle, d'écrire le nombre « cinq » en toutes lettres.

La Commission fait siennes les observations d'ordre légistique ainsi que la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat à l'endroit du point 3°.

Chapitre 4 – Organisation de l'Institut

Article 5 nouveau (article 6 initial)

Cet article a trait à la direction de l'Institut. 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 œuvre 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.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat donne à considérer que le chef de l'administration sera, par application de l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi modifiée du 25 mars 2015 modifiant, entre autres, la loi précitée du 16 avril 1979, compétent pour l'organigramme de son administration. Dès lors, il n'est pas nécessaire de prévoir, comme le fait pourtant l'article sous rubrique, l'organisation d'un comité de direction dans le texte de loi.

Le texte proposé par les auteurs dispose que le directeur se fait assister par un ou plusieurs directeurs adjoints. Ce texte implique que la détermination du nombre des directeurs adjoints est du seul ressort du directeur.

Le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, que le nombre maximum de directeurs adjoints soit mentionné dans la loi. En effet, comme l'engagement d'un ou de plusieurs directeurs adjoints est une dépense grevant le budget pendant plus d'un exercice et donc une matière réservée à la loi par application de l'article 99, alinéa 2, de la Constitution, la fixation du nombre de directeurs adjoints appartient au seul législateur et non au directeur de l'Institut.

Aussi, le Conseil d'Etat suggère-t-il de libeller l'article sous rubrique (4 selon le Conseil d'Etat) de la façon suivante :

« **Art. 4.** Le directeur est responsable de la gestion de l'Institut. Il en est le chef hiérarchique.

Il est assisté dans l'accomplissement de sa mission par un ou (...) directeurs adjoints. En cas d'empêchement, il est remplacé par le directeur adjoint le plus ancien en rang. »

Tenant compte de ces observations, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'article sous rubrique comme suit :

~~« Art. 6.— Art. 5. 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.~~

Le directeur est responsable de la gestion de l'Institut. Il en est le chef hiérarchique.

Il est assisté dans l'accomplissement de sa mission par un ~~ou (...)~~ maximum de trois directeurs adjoints. En cas d'empêchement, il est remplacé par le directeur adjoint le plus ancien en rang. »

Il est proposé de s'aligner sur la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2018. La Commission propose de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, dans la teneur proposée par la Haute Corporation, estimant qu'elle constitue une évidence, à savoir que le directeur, de par sa fonction, est nécessairement le chef hiérarchique de son administration.

A l'alinéa 2, il est proposé d'ajouter un maximum de trois directeurs adjoints au directeur de l'Institut. Ces trois directeurs adjoints représentent les trois missions à effectuer par l'Institut, à savoir la mission d'hébergement et d'accueil, la mission de prévention et d'encadrement thérapeutique et la mission d'innovation et de recherche.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat constate que la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de limiter le nombre de directeurs adjoints à un maximum de trois.

Par voie de conséquence, l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'égard de la version initiale du texte peut être levée.

La Commission propose encore de faire abstraction de la phrase « Il en est le chef hiérarchique », car cette phrase serait superflue pour énoncer une évidence.

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler que cette phrase est régulièrement reprise dans de récents textes légaux portant création et organisation d'administrations. Il renvoie plus particulièrement à la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat, ainsi qu'à la loi du 29 mars 2016 portant réorganisation de l'Administration de l'environnement.

Aussi, dans un souci de parallélisme des textes organisationnels des administrations de l'Etat, le Conseil d'Etat demande-t-il à ce que ce bout de phrase soit maintenu.

La Commission donne suite à cette observation formulée par le Conseil d'Etat.

Article 6 nouveau (article 7 initial)

Cet article précise les missions et la composition de la commission de concertation.

L'institution de la commission de concertation vise la concrétisation, à partir des pratiques institutionnelles des 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.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 3 redéfinit les missions de la commission consultative. Les auteurs du projet de loi n'expliquent pas les raisons qui les ont amenés à changer les missions de la commission. Ils insistent sur la mission d'interface que la commission doit assumer avec le centre socio-éducatif de l'Etat ainsi que sur la « conceptualisation et la réalisation de la mission d'innovation et de recherche » de l'Institut.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne ladite mission d'innovation et de recherche. En effet, la Haute Corporation soulève la question de savoir si ladite mission constitue vraiment une mission à part, ou si, au contraire, l'Institut devrait s'appuyer sur les outils d'innovation et de recherche afin de faire avancer les autres missions qui lui sont assignées.

A ce sujet, la Commission estime qu'il est utile de maintenir la notion de mission d'innovation et de recherche, qui constitue une des missions phares de la nouvelle institution.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons qui ont poussé les auteurs à enlever à la commission de concertation la compétence d'aviser le budget annuel.

Reconnaissant la pertinence de cette observation, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier le paragraphe 3 de l'article sous rubrique comme suit :

- « (3) La commission de concertation a les missions suivantes :
- 1° conseiller la direction dans l'organisation des activités de l'Institut ;
 - 2° 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 ;
 - 3° promouvoir et conseiller la conceptualisation et la réalisation de la mission d'innovation et de recherche de l'Institut ;
- 4° aviser le projet de budget annuel. »**

Il est proposé de compléter les missions de la commission de concertation par la mission qui consiste à donner son avis en matière budgétaire.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat considère qu'au point 4° nouveau, il convient, du point de vue de la légistique formelle, de remplacer le terme « aviser » par ceux de « donner son avis sur », étant donné que l'emploi du verbe « aviser » est, dans ce contexte, dépourvu de sens.

La Commission fait sienne cette recommandation.

Chapitre 5 – Assurance Qualité

Article 7 nouveau (article 8 initial)

L'article sous rubrique 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, psycho-sociaux 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 de 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.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que l'article sous rubrique s'inspire, selon les auteurs, du « cadre de référence » tel que prévu à l'article 31 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

Plusieurs observations s'imposent. En effet, et en premier lieu, le libellé de l'article sous rubrique n'indique aucun critère de contrôle de qualité. Ensuite, l'article 31 de la loi précitée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse prévoit un cadre de référence qui s'impose à tous les services d'éducation et d'accueil des enfants, donc également aux structures relevant des compétences du futur Institut. Il existe donc déjà un cadre de référence que les structures relevant de l'Institut sont tenues de respecter. Par ailleurs,

l'établissement du programme de travail de l'administration qu'est l'Institut appartient à son directeur.

Il en découle pour le Conseil d'Etat que l'article sous rubrique est à omettre.

La Commission propose, dans le cadre des amendements adoptés le 27 juin 2018, de ne pas donner suite à la demande formulée par le Conseil d'Etat et de maintenir l'article sous rubrique relatif à l'assurance qualité, étant donné qu'il constitue la base légale indispensable à la détermination des outils de travail nécessaires à la mise en œuvre du dispositif d'assurance qualité dans le travail avec les enfants et les jeunes adultes au sein de l'Institut. Cette position est justifiée par l'importance de définir un concept d'assurance qualité pour le travail d'encadrement des enfants et des jeunes adultes effectué par l'Institut. L'article sous rubrique constitue la base légale à l'établissement du projet institutionnel, du plan de formation du personnel et du projet d'accompagnement personnalisé des personnes prises en charge ou encadrées par l'Institut, qui constituent des outils d'assurance qualité indispensables dans le travail de l'Institut avec la population cible.

Ces instruments d'assurance qualité ont pour objectif de cadrer le travail du personnel d'encadrement de l'Institut afin d'œuvrer dans le plus grand intérêt des enfants et des jeunes adultes pris en charge. Dans ce contexte, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat du 11 novembre 2014 relatif au projet de loi 6593 visant la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat (doc. parl. 6593⁷). Dans le cadre dudit projet de loi, le Conseil d'Etat plaide pour un balisage minimal du projet pédagogique ou éducatif permettant de mieux encadrer et de suivre les enfants et les jeunes adultes pris en charge par un tel type d'institution. Cela vaut également pour les personnes encadrées par l'Institut.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, il est indiqué d'écrire, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, « Les missions définies à l'article 4 » en omettant les termes « telles que ».

La Commission fait sienne cette recommandation.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat rappelle qu'à son analyse, les structures exploitées par l'Institut doivent être munies d'un agrément conformément à l'article 1^{er} de la loi ASFT.

Dans ce cas, elles sont également des services d'éducation et d'accueil, et ceci par application de la définition de telles structures donnée par l'article 3, point 8, de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

Selon le Conseil d'Etat, ce n'est que si le législateur entend dispenser les structures composant l'Institut d'un agrément conformément à l'article 1^{er} de la loi ASFT, et que, dès lors, ces structures ne sont plus à considérer comme services d'éducation et d'accueil au sens de l'article 3, point 8, de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, que la création d'une nouvelle base légale s'impose.

Or, selon le Conseil d'Etat, le texte initial du projet de loi n'est pas une base légale adéquate, qui dispense expressément d'un agrément au sens de la loi ASFT.

Il s'agit plus d'indications tout à fait générales qui ne constituent même pas « un balisage minimal du projet pédagogique ou éducatif permettant de mieux encadrer et de suivre les enfants et les jeunes adultes pris en charge par ce type d'institution ».

Dès lors, les développements du Conseil d'Etat, dans son avis du 30 mars 2018 au sujet du caractère superfétatoire de l'article 8 initial, restent pertinents.

La Commission propose, dans le cadre des amendements adoptés le 3 avril 2019, de maintenir l'article 7 nouveau dans sa teneur proposée par amendement parlementaire du 27 juin 2018. Etant donné qu'il est proposé d'inscrire l'exemption d'agrément, au sens de la loi ASFT, dans le projet de loi sous rubrique (cf. article 1^{er}, alinéa 5 nouveau), la Commission estime qu'il est pertinent de prévoir une base légale pour déterminer les outils de travail nécessaires à la mise en œuvre du dispositif d'assurance qualité dans le travail avec les enfants et les jeunes adultes, à savoir le projet institutionnel de l'Institut qui sert de fondement à l'élaboration d'un projet d'accompagnement personnalisé adapté aux besoins de chaque enfant mineur et majeur accueilli par l'Institut.

Ces explications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019.

Chapitre 6 – Cadre du personnel

Article 8 nouveau (article 9 proposé par amendement parlementaire du 27 juin 2018 ; article 10 initial)

Cet article 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 psycho-sociales individuelles au bénéfice de certains enfants, de l'accompagnement d'enfants lors de rencontres avec leurs parents, etc.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 1^{er} de l'article sous rubrique fixe le cadre du personnel de l'Institut. Renvoyant à ses observations formulées à l'endroit de l'article 5 nouveau (article 6 initial), la Haute Corporation exige, sous peine d'opposition formelle, que le nombre maximal de directeurs adjoints dans le cadre du personnel de l'Institut soit repris dans le texte du paragraphe 1^{er}.

Reconnaissant la pertinence de l'observation formulée par le Conseil d'Etat, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier le paragraphe 1^{er} de l'article sous rubrique comme suit :

« (1) Le cadre du personnel comprend un directeur, un ou plusieurs un maximum de trois 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. »

Compte tenu des observations formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 5 nouveau, alinéa 2 (article 6 initial, alinéa 1^{er}), il convient d'inscrire le nombre maximum de directeurs adjoints dans la loi.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat estime qu'en raison de l'amendement apporté au libellé de l'article par la Commission, l'opposition formelle formulée à l'égard de l'ancien texte n'a plus lieu d'être et elle peut dès lors être levée.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat note, à l'endroit du paragraphe 2, qu'aucune qualification spécifique dans les domaines psychologique, pédagogique ou social n'est exigée dans le chef du directeur ou des directeurs adjoints. Au vu de la spécificité des fonctions qui seront les leurs, le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas plus opportun de prévoir, dans le texte de loi, la nomination de personnes qui disposent d'une formation en matière psychologique, pédagogique ou sociale.

A ce sujet, la Commission propose, dans le cadre des amendements adoptés le 27 juin 2018, de maintenir la disposition sous rubrique dans sa teneur initialement proposée. En effet, l'article 12 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires prévoit une rubrique « Administration générale » qui, dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, prévoit quatre sous-groupes dont un sous-groupe administratif, un sous-groupe scientifique et technique, un sous-groupe éducatif et psycho-social et un sous-groupe à attributions particulières. La Commission considère qu'il convient de maintenir la flexibilité dans la détermination des candidats aptes à remplir ce poste parmi les fonctionnaires relevant de la rubrique « Administration générale ».

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat estime qu'au paragraphe 3, il n'est pas nécessaire de mentionner séparément les chargés de cours qui sont de toute façon repris dans la rubrique des employés de l'Etat.

La Commission fait sienne cette recommandation.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat estime que, du point de vue de la légistique formelle, il est indiqué d'écrire, au paragraphe 6, « Gouvernement en conseil » avec une lettre « g » majuscule.

La Commission donne suite à cette recommandation.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat considère que le libellé du paragraphe 7 peut donner lieu à interprétation. Soit il vise les conditions générales d'entrée au service de l'Etat ; dans ce cas le paragraphe est superflu, puisque ces conditions sont déterminées par le statut des fonctionnaires de l'Etat.

Soit les auteurs – ainsi que le Conseil d'Etat croit l'avoir compris – visent plutôt d'éventuelles conditions particulières d'accès aux postes disponibles dans le futur Institut.

Cela ne ressort cependant pas à suffisance du texte tel que proposé.

Aussi, le Conseil d'Etat suggère-t-il de s'inspirer de textes prévus dans d'autres dispositions légales concernant des administrations plus « spécialisées »² pour écrire :

« Sans préjudice des conditions générales d'admission au service de l'Etat, les conditions particulières d'études, de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion sont déterminées par règlement grand-ducal. »

La Commission adopte cette proposition de texte.

Article 9 initial (supprimé)

Cet article 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 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 œuvre une mise en conformité par rapport aux normes fixées par le Gouvernement pour l'octroi de l'agrément selon la loi dite ASFT et les règlements y relatifs, et, d'autre part, par rapport aux nouvelles missions confiées à l'Institut.

L'encadrement éducatif des enfants qui vivent en groupes de vie (foyers), généralement de huit à dix enfants, est assuré par des petites équipes tournantes et doit garantir un service vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept pendant toute l'année. D'un côté, les foyers remplissent, à l'heure actuelle, des missions spécifiques différentes (soit uniquement l'accueil de fratries, soit l'intégration de mineurs demandeurs de protection internationale non accompagnés, soit la prise en charge de petits enfants (âgés de deux à six ans) aux besoins spécifiques (troubles du lien, passé institutionnel lourd, comme par exemple une 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 d'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 aux enfants qu'il accueille un personnel d'encadrement stable, fiable et sécurisant.

Des remplacements pour les agents en formation initiale 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.

Les remplacements pour les congés de récréation (quatre jours de congé supplémentaires depuis l'année 2000) ainsi que les congés de maladie doivent être assurés au sein des petites équipes éducatives respectives composées en moyenne de sept éducateurs par groupe de huit à dix 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.

² Voir à ce sujet l'article 7 de la loi du 29 mars 2016 portant réorganisation de l'administration de l'environnement

Il s'ensuit que, pour pouvoir garantir un encadrement optimal pendant ces périodes de remplacement, l'Institut a besoin d'un pool de remplaçants.

La seule solution viable est la création d'un pool de remplaçants interne à l'Institut par l'engagement de personnel supplémentaire. 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.

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.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que les auteurs de la disposition sous rubrique déclarent s'être inspirés de l'article 2 de la loi ASFT. Il n'y a donc aucun besoin de répéter ce texte dans le présent contexte. L'article sous rubrique est donc à omettre.

Du point de vue de la légistique formelle et pour marquer une obligation, il suffit de recourir, à la première phrase, au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

La Commission propose de maintenir, dans le cadre des amendements du 27 juin 2018, l'article sous rubrique, étant donné qu'il confère à l'Institut une base légale propre pour lui permettre de disposer d'un personnel qualifié. En effet, les Maisons d'enfants de l'Etat sont depuis toujours régies par un texte de loi propre (à savoir la loi modifiée du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat), qui est sans lien aucun avec la loi dite ASFT. De même, les Maisons d'enfants de l'Etat n'ont jamais eu besoin d'un agrément délivré sur base de ladite loi, de sorte que le maintien de l'article sous rubrique conserve sa pertinence.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat constate que la Commission entend maintenir l'article sous rubrique, au motif que les structures de l'Institut ne sont pas sujettes à une obligation d'agrément.

Le Conseil d'Etat rappelle que cette dispense d'agrément doit être formellement prévue dans un texte de loi, ce qui n'est pas le cas dans la mouture actuelle.

Ses observations au sujet du caractère superflu de la disposition prévue à l'article 9 initial (article 8 nouveau) restent donc valables tant que cette dispense d'agrément ne sera pas formellement incluse dans le texte sous rubrique.

Dans le cadre des amendements du 3 avril 2019, la Commission propose de donner suite à cette recommandation. En effet, le libellé de l'article 9 initial s'inspire de l'article 2, lettre c) de la loi ASFT. Suite à l'insertion de ces précisions à l'article 1^{er}, alinéa 5 nouveau, l'article sous rubrique est devenu sans objet et peut être supprimé.

Suite à la suppression de l'article 9 initial, les articles subséquents sont renumérotés.

Cette proposition d'amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019.

Article 9 nouveau (article 10 proposé par amendement parlementaire du 27 juin 2018 ; article 11 initial)

L'article sous rubrique 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.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que l'article sous rubrique confère à l'instituteur « le droit », sur sa demande, de bénéficier d'un changement d'administration selon les dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration. Le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait que les fonctionnaires mentionnés de la rubrique « Enseignement » de la loi précitée du 25 mars 2015 sont exclus du mécanisme du changement d'administration auquel il est recouru en l'occurrence. La disposition sous rubrique constitue ainsi une dérogation au droit commun, qui de plus n'est attribuée qu'à un nombre limité de fonctionnaires relevant du tableau enseignement et appartenant ou désirant entrer au cadre du personnel de l'Institut. Le Conseil d'Etat estime que cette disposition est susceptible d'enfreindre le principe de l'égalité de traitement consacré à l'article 10*bis* de la Constitution. Il réserve

sa position quant à une éventuelle dispense du second vote constitutionnel, sauf pour les auteurs de démontrer que cette différence de traitement est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.³

Par ailleurs, cette manière de procéder permettrait dans la suite non seulement le retour dans l'enseignement, mais également vers des administrations ne relevant pas de l'enseignement.

Le Conseil d'Etat comprend, sur base du commentaire des articles, que cette disposition est à considérer comme une sorte de garantie pour les agents, qui auront été nommés comme instituteur ou comme instituteur spécialisé dans le cadre du personnel de l'Institut, de pouvoir retourner dans l'enseignement. Il ne saisit cependant pas l'opportunité de cette disposition, vu qu'aux termes de l'article 8 nouveau, paragraphe 4 (article 10 initial, paragraphe 4), la possibilité d'un détachement est prévue.

Le Conseil d'Etat se demande encore quelle est la portée de l'expression « le droit de bénéficier d'un changement d'administration » ? Est-ce que cette formulation veut dire que les conditions tenant à l'organisation interne et à l'intérêt des services concernés figurant dans la loi précitée du 25 mars 2015 ne s'appliquent pas en l'occurrence ? En conférant un droit aux fonctionnaires concernés de bénéficier d'un changement d'administration, la disposition sous rubrique risque de se trouver en porte-à-faux avec le principe de l'égalité de traitement.

Finalement, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, il y a lieu d'insérer, à l'alinéa 1^{er}, le terme « de » entre les termes « auprès » et « l'enseignement fondamental ».

Suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'article sous rubrique comme suit :

« **Art. 11.— Art. 10.** L'instituteur et l'instituteur spécialisé sont soumis aux règles d'admission et de nomination prévues pour les fonctions correspondantes auprès de 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 droit d'être détachés à un établissement de l'enseignement fondamental ou à un établissement de l'enseignement secondaire, s'ils peuvent se prévaloir de neuf années d'activités auprès du centre socio-éducatif de l'Etat ou de l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse.** »

Les modifications proposées à l'endroit de l'alinéa 2 visent à répondre aux considérations formulées par la Haute Corporation. En effet, il importe de permettre à des instituteurs et à des instituteurs spécialisés, prêts à s'engager à l'Institut, de pouvoir reprendre une fonction enseignante en dehors de l'Institut. Cette faculté donnée aux instituteurs visés permet à ces derniers de se ressourcer et d'éviter que des enfants nécessitant un encadrement thérapeutique conséquent ne soient pris en charge par un personnel d'encadrement épuisé et démotivé ou présentant des signes de « burnout ». Il convient dès lors de donner à ces fonctionnaires, sur demande de leur part, un droit d'être détachés à un établissement de l'enseignement fondamental ou de l'enseignement secondaire, à condition de se prévaloir de neuf années de service auprès de l'Institut ou auprès du centre socio-éducatif de l'Etat. Il convient de noter que, pour des raisons similaires, une disposition légale afférente a été insérée dans la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat, par l'effet de la loi du 29 août 2017.

En raison de la difficulté de la tâche des agents concernés, la mesure qui permet de leur donner un droit d'être détachés sur leur demande à un établissement de l'enseignement fondamental ou de l'enseignement secondaire et qui, de ce fait, constitue une différence de traitement par rapport à d'autres instituteurs, est rationnellement justifiée. En effet, cette mesure est aussi bien dans l'intérêt des personnes concernées que dans l'intérêt supérieur des enfants et des jeunes pris en charge par ledit personnel. De ce fait, la mesure est adéquate et proportionnée à son but, puisqu'elle permet aux membres du personnel concernés de se ressourcer et à la population cible d'être prise en charge par des membres du personnel d'encadrement engagés et motivés.

3 Arrêt n° 9/00 de la Cour constitutionnelle du 5 mai 2000.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat, devant les explications données par la Commission, se voit en mesure de lever la réserve de dispense du second vote.

Par ailleurs, la Haute Corporation considère qu'à l'alinéa 2, il est indiqué d'employer la terminologie consacrée en la matière, pour écrire « neuf années d'activité auprès du centre socio-éducatif de l'Etat » et d'utiliser la forme abrégée « l'Institut » introduite à l'article 1^{er} de la loi en projet, en écrivant « auprès du centre socio-éducatif de l'Etat ou de l'Institut ».

La Commission fait siennes ces recommandations.

Article 10 nouveau (article 11 proposé par amendement parlementaire du 27 juin 2018 ; article 12 initial)

Cet article 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.

A noter qu'il n'y a pas lieu d'introduire un cumul de prime et de majoration d'échelon. Les responsables des structures d'accueil et d'encadrement visés par l'article sous rubrique 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.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2018. Il est adopté par la Commission dans la teneur gouvernementale proposée.

Chapitre 7 – Formation continue

Article 11 nouveau (article 12 proposé par amendement parlementaire du 27 juin 2018, article 13 initial)

Cet article donne au département centre de ressources de l'Institut la mission d'organiser des sessions de formation et de formation continue pour le personnel de l'Institut.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que l'article sous rubrique donne compétence au département centre de ressources pour organiser la formation continue.

Le Conseil d'Etat rappelle que, selon l'article 2 de la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale, ledit institut a pour mission d'assurer la formation continue du personnel de l'éducation nationale.

Le Conseil d'Etat est à se demander si la formation prévue à l'article sous rubrique et celle assurée par l'Institut de formation de l'éducation nationale se cumulent ou si la formation continue prévue à l'article sous rubrique remplace celle dispensée par l'Institut de formation de l'éducation nationale.

Quelle que soit la réponse, l'article sous rubrique est à omettre pour être superflu. Si la formation est dispensée par l'Institut de formation de l'éducation nationale, l'article n'est pas nécessaire. Dans une autre hypothèse, il appartient au directeur d'organiser son administration et le texte est encore sans utilité normative.

La Commission propose, dans le cadre des amendements adoptés le 27 juin 2018, de ne pas donner suite à l'observation formulée par le Conseil d'Etat et de maintenir l'article sous rubrique dans sa teneur initialement proposée. En effet, les missions spécifiques de l'Institut impliquent la nécessité d'organiser des formations spéciales et sur mesure non offertes par l'Institut de formation de l'éducation nationale. Par ailleurs, il importe que la formation continue soit étroitement liée aux pratiques professionnelles propres aux différents départements de l'Institut pour permettre aux agents éducatifs et psycho-sociaux de se former dans les matières spécifiques et de pouvoir répondre au mieux aux exigences importantes du travail institutionnel et de la prise en charge globale d'enfants ayant vécu des traumatismes précoces majeurs. Finalement, il revient à l'Institut d'assurer une supervision pour ses agents qui doivent appliquer les nouvelles mesures. Cette obligation de surveillance ne rentre pas non plus dans les missions

de l'Institut de formation de l'éducation nationale. Pour toutes ces raisons, l'article sous rubrique n'est pas dépourvu de caractère normatif et il convient par conséquent de le maintenir.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait souligné, dans son avis du 30 mars 2018, que, si la formation prévue à l'article sous rubrique n'était pas donnée par l'Institut de formation de l'éducation nationale (ce que la Commission souligne), l'article était quand même superflu, le directeur de l'Institut pouvant organiser son administration et donc la formation donnée comme il l'entend.

La Commission propose, dans le cadre des amendements adoptés le 3 avril 2019, de maintenir l'article sous rubrique dans sa teneur initialement proposée. En effet, s'il est vrai que la formation de l'Institut est organisée en étroite coopération avec les instituts de formation continue de l'Etat tels l'Institut de formation de l'éducation nationale et l'Institut national d'administration publique, la prise en charge de la population cible accueillie par l'Institut, les besoins spécifiques de cette dernière et les défis qui en résultent pour le personnel d'encadrement rendent nécessaire l'organisation de sessions de formation supplémentaires par le département centre de ressources de l'Institut, raison pour laquelle la Commission plaide pour le maintien de l'article sous rubrique.

Dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019, le Conseil d'Etat prend acte des commentaires de la Commission relatives à l'article sous rubrique, tout en maintenant son point de vue exprimé dans ses avis précédents.

Article 12 nouveau (article 13 proposé par amendement parlementaire du 27 juin 2018 ; article 14 initial)

Cet article donne des précisions relatives à la formation continue à destination du personnel de l'Institut.

La mise en œuvre des missions spécifiques et l'organisation de l'Institut, telles que définies aux articles 3 et 4 initiaux *supra* (articles 4 et 5 initiaux), 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 puisqu'elle fait partie intégrante des pratiques professionnelles au sein de l'Institut, à l'instar d'autres lois et règlements en la matière.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que l'alinéa 1^{er} initial de l'article sous rubrique prévoit une obligation d'assister à des cours de formation continue pour le personnel d'encadrement socio-éducatif, psychosocial et thérapeutique. Or, l'article 36 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, lequel s'impose aussi au futur Institut, prévoit déjà une obligation de formation continue pour les personnels des structures et services d'accueil d'enfants et de jeunes.

Il ne résulte cependant pas du texte sous rubrique si cette obligation de formation continue s'ajoute à celle prévue par l'article 36 de la loi précitée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ou si elle la remplace. Quelle que soit l'hypothèse retenue, elle doit être reflétée dans le texte.

Devant l'insécurité juridique créée par la rédaction trop imprécise du texte, le personnel ignorant s'il doit suivre une formation de soixante-douze heures ou de quarante heures ou les deux formations cumulées, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte de l'alinéa 1^{er} initial.

A ce sujet, la Commission, dans le cadre des amendements adoptés le 27 juin 2018, estime utile de souligner que la formation continue prévue à l'article sous rubrique est sans rapport aucun avec l'article 36 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, étant donné que l'article 36 précité s'applique uniquement aux services d'éducation et d'accueil pour enfants et aux services pour jeunes qui, selon la définition donnée aux points 7 et 8 de l'article 3 de ladite loi, sont des structures ayant une mission totalement différente et sans rapport avec les missions revenant à l'Institut. Dès lors, l'argument d'imprécision voire de confusion entre la formation offerte dans le cadre de l'article sous rubrique avec l'article 36 de la loi précitée n'est pas donné. Par conséquent la Commission demande au Conseil d'Etat de bien vouloir lever son opposition formelle quant au premier alinéa initial de l'article 13 nouveau.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat, renvoyant à son analyse quant à l'obligation d'agrément pour les structures de l'Institut et à la qualité de service d'éducation et d'accueil qui en résulte, estime ne pas être en mesure de lever l'opposition formelle exprimée à l'égard du texte de l'article sous rubrique.

Selon le Conseil d'Etat et dans la mesure où les structures exploitées par l'Institut doivent être munies d'un agrément conformément à l'article 1^{er} de la loi ASFT, elles sont à considérer comme des

services d'éducation et d'accueil, et ceci par application de la définition de telles structures, donnée par l'article 3, point 8, de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. L'imprécision du texte de l'article sous rubrique subsiste, et les développements du Conseil d'Etat y relatifs formulés dans son avis initial du 30 mars 2018 sont maintenus.

Si la Commission opte pour une exemption d'agrément formellement incluse dans le texte de la loi, l'opposition formelle pourra cependant être levée.

La Commission considère, dans le cadre des amendements adoptés le 3 avril 2019, que la proposition d'amendement visant à compléter l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique par un alinéa 5 nouveau donne suite aux observations formulées par la Haute Corporation, de sorte qu'elle propose de maintenir l'article sous rubrique et de demander au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle à l'endroit de l'article sous rubrique.

Dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019, le Conseil d'Etat signale que, suite à l'insertion d'un alinéa 5 nouveau à l'article 1^{er}, l'opposition formelle exprimée à l'égard de l'article sous rubrique n'a plus raison d'être.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate que l'alinéa 2 initial prévoit « que tous les autres membres du personnel bénéficient régulièrement de séances de formation continue ». Dans la mesure où le texte n'indique pas s'il s'agit pour ces personnes d'une obligation d'assister (le terme bénéficiaire indique plutôt le contraire) ni ce qu'il faut entendre par « régulièrement », ni sur quoi porte la formation continue pour ces personnes, qui ne semblent pas être en contact direct avec les enfants et les jeunes adultes encadrés par l'Institut, le texte sous rubrique pêche par imprécision, ce qui est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement au libellé tel qu'actuellement prévu pour l'alinéa 2 initial.

Tenant compte de ces observations, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de supprimer l'alinéa 2 initialement prévu. A noter que les agents visés à l'alinéa 2 initial sont soumis aux dispositions concernant la formation continue en vigueur pour la Fonction publique.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat estime que, suite à la suppression de l'alinéa 2 initialement prévu, l'opposition formelle formulée à l'endroit de ladite disposition devient sans objet.

Chapitre 8 – Protection des données

Article 13 nouveau (article 14 proposé par amendement parlementaire du 27 juin 2018 ; article 15 initial)

L'article sous rubrique concerne la création d'un fichier individuel comprenant des données à caractère personnel dont les finalités ont été précisées au paragraphe 1^{er}. Les auteurs du projet de loi ont demandé l'avis préalable de la Commission nationale pour la protection des données, qui a rendu son avis le 10 mars 2017. Le projet de loi sous rubrique tient compte des recommandations et des propositions de texte formulées par la Commission dans son avis précité.

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 a été complété par un texte proposé par la Commission nationale pour 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.

L'article indique la durée de conservation des données. La limite de conservation est fixée sur recommandation de la Commission nationale pour la protection des données à une durée de cinq 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 :

- l'expérience selon laquelle les jeunes adultes qui, pendant leur minorité, ont été admis une ou plusieurs fois auprès des Maisons d'enfants de l'Etat 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 Maisons d'enfants de l'Etat pour réclamer des certificats, des pièces ou des informations en rapport avec leur séjour dans ces structures. Comme les jeunes gens commencent à organiser leur vie d'adulte à compter de l'âge de la majorité, il est légitime de fixer le début de la durée de conservation des données non pas à la date à compter de laquelle ils ont quitté les Maisons d'enfants de l'Etat mais à compter de la date à laquelle les jeunes ont atteint l'âge de la majorité ;
- en cas de réadmission du mineur d'âge dans 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 ;
- comme les Maisons d'enfants de l'Etat et le futur Institut hébergent également des jeunes adultes, il est légitime de fixer le point de départ du délai de conservation des données les concernant 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 sous rubrique précise les limites d'accès aux dossiers personnels. Toutes les personnes qui ont connaissance des données à caractère personnel sont tenues au respect du secret professionnel par rapport à des tiers.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat tient à relever qu'au regard de l'article 6 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46CE, la licéité du traitement de données personnelles dans le secteur public est vérifiée si le traitement est nécessaire au respect de l'obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique.

Dans cette logique, il ne s'impose pas de donner à chaque traitement une base spécifique légale ou réglementaire. En ce qui concerne les principes et conditions du traitement, le règlement s'applique. Certes, l'article 6, paragraphe 3, du règlement n'exclut pas des bases juridiques nationales qui peuvent « contenir des dispositions spécifiques ». La création d'un tel cadre légal ou réglementaire relatif aux différentes administrations n'est dès lors pas, en tant que tel, contraire au règlement, mais ne s'impose que s'il s'agit de prévoir des règles spécifiques par rapport à des aspects particuliers du secteur concerné qui ne sont pas prévues dans le dispositif européen.

Le Conseil d'Etat note encore qu'au paragraphe 3 de l'article sous rubrique, il est fait référence à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel pour définir le responsable du traitement. Ce renvoi peut être omis, étant donné que ladite définition ressort de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679, précité, qui sera applicable à partir du 25 mai 2018. Par ailleurs, le projet de loi n° 7184⁴, qui vise entre autres à mettre en œuvre le règlement (UE) 2016/679, portera abrogation de la loi précitée du 2 août 2002.

4 Projet de loi portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, portant modification du Code du travail et 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 et abrogeant la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

La Commission adopte la recommandation qui consiste à supprimer au paragraphe 3 la référence faite à la loi précitée du 2 août 2002.

Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur le considérant 39 du règlement (UE) 2016/679 suivant lequel la durée de conservation des données à caractère personnel doit être « limitée au strict minimum », et il se demande si une durée de conservation de cinq ans répond à cette exigence.

Dans le cadre des amendements adoptés le 27 juin 2018, la Commission prend note des considérations formulées par le Conseil d'Etat. Néanmoins, elle estime qu'il convient de maintenir l'article sous rubrique. En effet, s'il est vrai qu'à partir du 25 mai 2018, le règlement de l'Union européenne précité se substitue à la base légale de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le règlement communautaire ne dispense pas le législateur de légiférer en la matière, surtout en l'absence de toute base légale permettant à l'Institut d'exploiter un fichier de données à caractère personnel qui est indispensable à l'encadrement et à la gestion des enfants accueillis par l'Institut.

Par ailleurs, la mise en place d'une base légale pour l'exploitation d'une base de données est nécessaire pour permettre à l'Institut d'accomplir les missions à caractère public qui lui sont confiées par l'article 3 nouveau (article 4 initial) du projet de loi. Une approche similaire a été adoptée pour la mise en place d'un fichier de données des pensionnaires du centre socio-éducatif de l'Etat à Dreiborn et à Schrassig. Par ailleurs, le fichier de l'Institut contient des données sensibles et à caractère confidentiel portant sur l'encadrement et l'évolution des enfants et des jeunes confiés à l'Institut.

Pour ce qui est de la durée de conservation des données à caractère personnel, la Commission estime que le délai de conservation de cinq ans à compter de la date à laquelle le mineur d'âge a atteint sa majorité, respectivement d'un délai de conservation de cinq ans à compter de la date de départ de la personne de l'Institut, lorsqu'il s'agit d'une personne majeure ayant été admise à l'Institut, est approprié et justifié. En effet, il s'agit de tenir compte de demandes en obtention de certificats ou de pièces sollicitées en vue d'éventuelles réadmissions, de même que d'éventuelles demandes de la part des jeunes adultes après avoir quitté l'Institut, ou de faire face à la demande de mineurs après avoir atteint l'âge de la majorité.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat prend acte de la volonté des auteurs des amendements parlementaires adoptés le 27 juin 2018 de maintenir l'article sous rubrique. Il rappelle cependant que l'argument avancé par les auteurs, et qui se rapporte à l'article 11*bis* de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat, relatif au fichier de données à caractère personnel, n'est pas de nature à convaincre le Conseil d'Etat. En effet, l'article 11*bis* en question a été introduit par la loi du 29 août 2017⁵, donc antérieurement à la réforme de la législation sur la protection des données⁶. Partant, le Conseil d'Etat maintient sa position telle qu'exprimée dans son avis initial et demande à ce que l'article sous rubrique soit supprimé.

La Commission propose, dans le cadre des amendements adoptés le 3 avril 2019, de maintenir l'article sous rubrique. En effet, elle considère que le traitement de données est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public (notamment la prise en charge psycho-sociale et thérapeutique de mineurs et de jeunes majeurs) dont s'acquitte l'Institut. De même, le traitement de données effectué par l'Institut a trait à des aspects de la protection de la vie privée qui requièrent une base légale.

Par ailleurs, le règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et notamment l'article 6, point 3, dudit règlement communautaire, ne s'opposent pas à ce que le traitement de ces données soit défini par une loi.

5 Loi du 29 août 2017 portant modification 1. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ; 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 4. de l'article 32 du Livre 1^{er} du code de la sécurité sociale.

6 Entrée en vigueur le 25 mai 2018 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ; Loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

Dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019, le Conseil d'Etat dit prendre acte des commentaires de la Commission à l'endroit de l'article sous rubrique, tout en maintenant son point de vue exprimé dans ses avis précédents.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, il faut écrire, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, « l'Institut » avec une lettre « i » majuscule.

Toujours au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'ajouter à l'alinéa 5 le terme « admis » entre les termes « Pour les enfants » et « dans le département hébergement ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'omettre les termes « paragraphe (1) de l'article 15 ». En effet, comme le renvoi se fait à l'intérieur du même article, il suffira de mentionner « au paragraphe 1^{er} »

Au paragraphe 5, il est indiqué de supprimer le terme « reçu ».

La Commission adopte ces recommandations d'ordre légistique.

Chapitre 9 – Disposition abrogatoire

La Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'intitulé du chapitre 9 comme suit :

« Chapitre 9 – Disposition abrogatoire et **transitoire entrée en vigueur** »

Conformément à l'observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2018 de subdiviser le dispositif en chapitres, l'intitulé précédant l'article 16 initialement proposé devient l'intitulé du chapitre 9 nouveau. Etant donné que la Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat pour ce qui est de la suppression de l'article 17 initial, il convient de modifier l'intitulé du chapitre 9 nouveau. En effet, suite à la suppression de l'article 17 initial, il y a lieu de noter que le dispositif ne contient plus de disposition transitoire.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'Etat recommande, du point de vue de la légistique formelle, de reformuler l'intitulé du chapitre 9 nouveau comme suit :

« **Chapitre 9 – Disposition abrogatoire et mise en vigueur** ».

La Commission prend acte de cette recommandation. Elle propose, par voie d'amendement parlementaire, de supprimer le bout de phrase « et mise en vigueur », devenu superfétatoire suite à la suppression de l'article 18 initial.

Article 14 nouveau (article 15 proposé par amendement parlementaire du 27 juin 2018 ; article 16 initial)

L'article sous rubrique porte abrogation de la loi du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat estime qu'étant donné que la loi précitée du 18 avril 2004 ayant été modifiée par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, il convient de lire :

« La loi modifiée du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat est abrogée ».

La Commission adopte cette recommandation.

Article 17 initial (supprimé)

L'article sous rubrique concerne la nomination à la fonction de directeur adjoint de l'Institut.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat estime que cet article est à omettre pour être superfétatoire. En effet, le Grand-Duc peut nommer les personnes qu'il entend, si les conditions de la loi en projet sont données.

La Commission fait sienne cette recommandation.

Article 18 initial (supprimé)

Cet article fixe l'entrée en vigueur de la loi.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat constate qu'à l'article sous rubrique, il est prévu que l'entrée en vigueur du projet de loi sous rubrique se fera le jour de sa publication au Journal officiel. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication

prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant la publication du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous rubrique est à supprimer.

Suite aux observations formulées par la Haute Corporation, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'article sous rubrique comme suit :

« ~~Art. 18.~~ **Art. 16.** La présente loi entre en vigueur le ~~jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg~~ **1^{er} mars 2019.** »

Il est proposé de fixer l'entrée en vigueur de la loi en projet au 1^{er} mars 2019. Ce délai a comme objectif l'aboutissement des quatre projets de règlement grand-ducal qui ont été soumis à l'avis du Conseil d'Etat et permet à l'administration et à son personnel de mettre tout en oeuvre pour pouvoir faire fonctionner le nouveau institut avec ses départements à compter du 1^{er} mars 2019.

Cette proposition d'amendement ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018.

La Commission propose de supprimer l'article sous rubrique. Etant donné que la date de mise en vigueur initialement prévue est révolue, il est proposé de s'en tenir au droit commun pour ce qui est de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Cette proposition d'amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 2019.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE, DE LA JEUNESSE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Au vu des observations qui précèdent, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse

Chapitre 1^{er} – Définition et attributions

Art. 1^{er}. L'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse, désigné ci-après par « l'Institut », comprend des structures d'hébergement, d'accueil et d'encadrement, des centres psycho-thérapeutiques, des services d'inclusion scolaire et des services d'accompagnement psycho-social pour enfants et jeunes adultes en difficultés.

Il est placé sous l'autorité du ministre ayant l'Enfance dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre ».

Les enfants sont accueillis et suivis à la demande des personnes investies de l'autorité parentale, des services d'assistance ou de consultation, ainsi que sur base d'une décision judiciaire.

A leur demande, des jeunes adultes peuvent bénéficier des prestations et des structures de l'Institut au-delà de l'âge de dix-huit ans.

L'Institut est exempté de l'agrément au sens 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. Les membres du personnel de l'Institut remplissent les conditions d'honorabilité. L'Institut dispose d'immeubles, de locaux ou de toute autre infrastructure correspondant tant aux normes minima de salubrité et de sécurité qu'aux besoins des usagers. Il dispose par ailleurs 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 les modalités du niveau et type de qualification professionnelle, de la formation équivalente et de la dotation minimale en personnel sont précisées par règlement grand-ducal. L'Institut garantit que ses activités sont accessibles aux usagers indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que l'utilisateur de services a droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions religieuses et philosophiques.

Art. 2. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « enfants » : les mineurs de moins de dix-huit ans ;
- 2° « jeunes adultes » : les personnes âgées au moins de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans.

Chapitre 2 – Missions

Art. 3. 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.

Chapitre 3 – Structures

Art. 4. L'Institut est divisé en cinq 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 thérapeutique et soignante, des structures d'enseignement socio-éducatif, 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.

Chapitre 4 – Organisation de l'Institut

Art. 5. Le directeur est responsable de la gestion de l'Institut. Il en est le chef hiérarchique.

Il est assisté dans l'accomplissement de sa mission par un maximum de trois directeurs adjoints. En cas d'empêchement, il est remplacé par le directeur adjoint le plus ancien en rang.

Art. 6. (1) Il est institué une commission de concertation, composée de quatre membres désignés respectivement par le ministre ayant l'Enfance dans ses attributions, par le ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions, par le ministre ayant la Santé dans ses attributions et par le ministre ayant la Justice dans ses attributions, 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 :

- 1° conseiller la direction dans l'organisation des activités de l'Institut ;
- 2° 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 ;
- 3° promouvoir et conseiller la conceptualisation et la réalisation de la mission d'innovation et de recherche de l'Institut ;
- 4° donner son avis sur le projet de budget annuel.

Chapitre 5 – Assurance Qualité

Art. 7. (1) Les missions définies à l'article 3 s'inscrivent dans un projet institutionnel qui se compose, pour l'Institut dans son ensemble, des éléments suivants :

- 1° une description des objectifs généraux et des principes éducatifs, psycho-sociaux et thérapeutiques respectifs :
 - a) répondant aux principes de la transversalité et d'ouverture au champ de la santé mentale ;
 - b) inscrivant l'interdisciplinarité comme base de travail, en tant que maillage des différentes pratiques, méthodes et théories de référence ;
 - c) garantissant la mise en place de modalités d'accueil diversifiées et souples, et de dispositifs modulables et adaptables aux situations singulières des populations concernées ;
- 2° 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 œuvre 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.

Chapitre 6 – Cadre du personnel

Art. 8. (1) Le cadre du personnel comprend un directeur, un maximum de trois 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 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 des conditions générales d'admission au service de l'Etat, les conditions particulières d'études, de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion sont déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 9. L'instituteur et l'instituteur spécialisé sont soumis aux règles d'admission et de nomination prévues pour les fonctions correspondantes auprès de 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 droit d'être détachés à un établissement de l'enseignement fondamental ou à un établissement de l'enseignement secondaire, s'ils peuvent se prévaloir de neuf années d'activité auprès du centre socio-éducatif de l'Etat ou de l'Institut.

Art. 10. 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 psycho-thérapeutique 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.

Chapitre 7 – Formation continue

Art. 11. 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. 12. Le personnel d'encadrement socio-éducatif, psycho-social et thérapeutique de l'Institut participe à au moins quarante 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 dix.

Chapitre 8 – Protection des données

Art. 13. (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 admis 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. Il peut autoriser l'accès aux données et informations visées au paragraphe 1^{er} 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 psycho-sociaux 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 ayant 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.

Chapitre 9 – Disposition abrogatoire

Art. 14. La loi modifiée du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat est abrogée.

Luxembourg, le 18 juin 2019

Le Président-Rapporteur,
Gilles BAUM

