



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

AT/vg

Commission des Pétitions et Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances

Procès-verbal de la réunion du 01 février 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Echange de vues avec Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration sur les problèmes suivants soulevés par M. le Médiateur dans son rapport d'activité:
 - . l'application de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée
 - . le suivi de la réorganisation interne de la Caisse nationale des prestations familiales
2. Pétition n° 308 contre le trafic des mineurs à des fins sexuelles
 - Echange de vues avec Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, Mme Tessy Scholtes, membres de la Commission des Pétitions

Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Gast Gibéryen en remplacement de M. Jean Colombero, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes, membres de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Jaeger, M. Nico Meisch, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner, M. Serge Urbany, membres de la Commission des Pétitions

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Claude Meisch, M. Paul-Henri Meyers, Mme Vera Spautz, membres de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission des Pétitions
M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

*

1. 6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)

- **L'application de la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée**

Les critiques du Médiateur

Le Médiateur informe dans son rapport annuel 2009-2010 qu'il a été saisi de plusieurs réclamations relatives à l'application de la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée. Les réclamants ont contesté être redevables des montants élevés qui leur sont demandés par le Ministère de la Famille et de l'Intégration au titre de participation aux frais de placement de leurs enfants dans un institut à l'étranger.

L'article 8 de la loi modifiée du 14 mars 1973 se lit comme suit :

« Art. 8. Dans les instituts et services, l'enseignement est gratuit, de même que le traitement médical pour autant qu'il se rapporte aux particularités visées à l'article 1er. Le séjour et l'entretien sont gratuits dans les classes et centres d'observation créés par l'article 2.

L'Etat fournit gratuitement l'équipement ainsi que le matériel didactique et rééducatif nécessaires et organise de même le service de transport des enfants.

Les dispositions qui précèdent valent aussi pour les centres visés par l'article 14 ci-après pour autant qu'ils tombent sous l'effet de l'article 15 de la présente loi, ainsi que pour l'éducation donnée à l'étranger aux enfants visés à l'article 1er ci-dessus, à condition que l'agrément du centre fréquenté soit prononcé au préalable par le ministre et qu'une formation équivalente ne puisse se faire au Grand-Duché. »

Pour le Médiateur, l'article 8 de la loi susvisée n'est pas très clair en ce qui concerne les frais de placement des enfants dans des instituts à l'étranger. Or, la commission parlementaire en charge des travaux ayant abouti à la loi du 14 mars 1973, à savoir la Commission de l'Education nationale et des Affaires culturelles, s'était prononcée au sujet du principe de gratuité généralement applicable au séjour des enfants à l'étranger dans son rapport sur le

projet de loi. En effet, la commission parlementaire précise dans son commentaire relatif à l'article 8 :

- « L'article prévoit la gratuité de l'enseignement proprement dit pour les enfants placés
- dans les instituts et services étatiques énumérés à l'article 2,
 - dans les centres privés ou communaux luxembourgeois repris par l'Etat selon les critères de l'article 15 sur base de conventions,
 - dans les instituts spécialisés étrangers reconnus par le Ministre de l'Education nationale. Sont inclus dans cette gratuité : le séjour, le traitement médical (borné aux seules inadaptations à la base de la scolarisation différée) et l'entretien après un amendement proposé par le Conseil d'Etat et repris sans commentaire par le Gouvernement.

La Commission exprime le désir exprès d'interpréter les termes de « séjour » et d' « entretien » aussi largement que possible, vu les charges extraordinairement importantes qui pèsent sur les parents d'enfants handicapés. »

La position du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme la Ministre ne partage pas l'argumentation du Médiateur et estime que la loi modifiée du 14 mars 1973 n'introduit pas une gratuité absolue. Le Ministère est tenu d'appliquer strictement la loi en vigueur. Elle précise que jusqu'aux réclamations de 3 familles en 2010, le principe de la participation financière des parents n'a jamais été mis en cause.

Les commissions parlementaires sont informées qu'une des familles réclamantes vient d'assigner l'Etat en justice.

En ce qui concerne la répartition des frais liés au placement d'enfants handicapés dans un institut d'éducation différenciée à l'étranger, Mme la Ministre signale que :

- Les frais scolaires de l'éducation différenciée sont pris en charge à 100% par l'intermédiaire des crédits du Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.
- En ce qui concerne les frais de séjour, le Gouvernement n'entend pas soustraire les parents de leurs obligations alimentaires en vertu de l'article 203 du Code Civil.
- Cependant, à la demande des parents, le Ministère de la Famille et de l'Intégration participe financièrement aux frais de séjour dans une institution spécialisée à l'étranger, à condition que l'enfant ait été orienté par la Commission médico-psycho-pédagogique nationale (CMPPN).

Mme la Ministre réitère que, pour tomber sous le champ d'application de la loi modifiée du 14 mars 1973, une orientation préalable de l'enfant par la CMPPN est indispensable. Le placement scolaire d'enfants luxembourgeois dans des écoles à l'étranger doit avoir été préalablement proposé par cette commission. Ce n'est que suite à une orientation par la CMPPN que les parents ont la possibilité de formuler une demande auprès du Ministère de la Famille et de l'Intégration en vue de l'obtention d'une éventuelle participation financière de l'Etat aux frais de placement de leur enfant à l'étranger. La participation des parents aux frais de placement d'un enfant en internat ou centre d'accueil à l'étranger est calculée selon les modalités de la convention pour Centres d'Accueil avec hébergement pour enfants et jeunes adultes au Grand-Duché, notamment en fonction du revenu et de la composition de ménage. Mme la Ministre estime par ailleurs que cette exigence de participation aux frais de séjour est équitable vis-à-vis des parents qui ont des enfants qui ne tombent pas sous le champ d'application de l'éducation différenciée mais qui sont confrontés aux mêmes dépenses relatives à un internat.

Mme la Ministre confirme que l'unique internat de l'Education différenciée au Luxembourg est l'Institut pour Infirmes Moteurs Cérébraux (I.M.C). Aucune participation n'y est demandée aux parents. La gratuité de la scolarisation et de l'hébergement de l'enfant vaut pour tous les parents indépendamment de leur revenu.

Quant au manque d'offre d'instituts adéquats au Luxembourg, Mme la Ministre précise que lors de l'élaboration de la loi du 14 mars 1973, de nombreux internats pour enfants atteints d'un handicap existaient encore au Luxembourg. Or, toutes ces structures ont été supprimées au cours des années vu qu'il n'y avait pas de demande réelle. En outre, il est impossible d'offrir au Luxembourg des structures spécialisées pour chaque type d'handicap. Mme la Ministre constate en outre que le nombre d'enfants et de jeunes adultes qui présentent des troubles psychiques est en forte augmentation et que la disponibilité de places dans des structures adéquates est insuffisante au Luxembourg.

En janvier 2012, il y a 135 enfants dans un institut à l'étranger, notamment dans les pays suivants : Royaume-Uni (1), France (1), Grèce (1), Portugal (1), Italie (1), Belgique (43) et Allemagne (88). La participation du Ministère de la Famille et de l'Intégration aux frais de séjour, les frais scolaires exclus, de ces 135 enfants revient à 8,8 millions d'euros pour l'année 2011 tandis le cumul des contributions des parents s'élève à 338.836 euros. Mme la Ministre est d'avis que la participation financière des parents reste limitée par rapport à celle de l'Etat. Les commissions parlementaires demandent à ce que le Ministère leur indique le montant minimal ainsi que le montant maximal des contributions des parents.

Mme la Ministre estime qu'à la lumière de la procédure judiciaire en cours, il faudrait attendre le jugement afférent. S'il s'avère que d'après l'interprétation des juridictions l'Etat doit garantir la gratuité de séjour dans des instituts à l'étranger, une modification de la législation s'impose.

Les conclusions de la Commission des Pétitions et de la Commission de la Famille

Afin d'éviter toute immixtion dans une affaire judiciaire pendante, les commissions parlementaires partagent l'avis de Mme la Ministre d'attendre en première lieu le jugement en la matière. Les commissions parlementaires arrivent néanmoins à la conclusion politique qu'au motif d'une plus grande équité, il faudrait garantir une participation étatique adéquate aux frais de séjour, voire éventuellement une garantie de gratuité, pour les enfants atteints d'un handicap qui sont placés dans un institut à l'étranger. D'autant plus que, faute d'offre adaptée aux besoins spécifiques de leur enfant, certaines familles n'ont pas la possibilité d'opter pour un institut au Luxembourg. Ces familles sont en principe confrontées à des coûts d'internats élevés (p.ex. 167 € par jour pour une structure en Belgique et jusqu'à 250 € par jour en Allemagne) et doivent en plus assumer les frais de transport des visites. Ces familles ont d'autres contraintes pour visiter leurs enfants placés à l'étranger que les familles dont les enfants résident dans un internat au Luxembourg.

Les commissions parlementaires concluent que le seuil de la contribution aux frais de séjour qui incombent lors du placement d'un enfant atteint d'un handicap devrait être identique pour chaque famille indépendamment si l'enfant fréquente un internat de l'éducation différenciée au Luxembourg ou à l'étranger.

Les commissions parlementaires font une différence entre les familles dont le placement de leur enfant à l'étranger résulte d'un libre choix et les familles qui, faute d'offre adéquate au Luxembourg, sont contraintes de placer leur enfant à l'étranger. En ce qui concerne ce premier cas de figure, les commissions ne voient aucune nécessité d'une participation de l'Etat aux frais de séjour. Mme la Ministre rappelle que pour qu'une participation aux frais de séjour par l'Etat soit possible, un enfant doit être orienté par la CMPPN dans un institut à l'étranger.

Mme la Ministre est d'avis qu'une modification des dispositions relatives à la participation étatique au séjour des enfants atteints d'un handicap dans un institut à l'étranger pourrait être envisagée dans le contexte de la réforme de l'éducation différenciée laquelle est en cours d'élaboration au Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

o **La réorganisation interne de la Caisse nationale des prestations familiales**

Les commissions parlementaires sont informées qu'au cours de la première moitié de l'année 2011, la Caisse nationale des prestations familiales (CNPFF) s'est vu dotée d'une nouvelle gouvernance qui a procédé à une restructuration des services de la Caisse.

La mise en place d'une structure et d'un organigramme

A l'heure actuelle, l'effectif officiel de la caisse s'élève à 103 postes à plein temps, auxquels s'ajoutent 8 travailleurs handicapés et des remplaçants temporaires. Au total, 125 personnes sont au service de la CNPFF. A noter que le dernier renforcement du personnel s'est fait en 2009 avec 7 postes supplémentaires. Aucun nouveau poste n'a été créé en 2010 et 2011.

Un nouvel organigramme a été élaboré en collaboration avec une entreprise de consulting. Cet organigramme a été finalisé et mis en place définitivement après le déménagement du bâtiment administratif de la caisse fin août 2011. A côté de la présidence, la CNPFF s'est dotée de 4 directions, à savoir 2 directions « métiers » (a) Traitement des prestations b) Maîtrise des prestations) et 2 directions de support (a) Ressources humaines b) Informatique) et de 9 départements avec des missions bien définies.

Les postes de chargé de direction ont été attribués à des personnes qui étaient déjà en fonction à la caisse avant le départ de l'ancienne gouvernance.

L'organigramme est d'importance primordiale pour la CNPFF parce qu'il donne une structure à cet établissement et une définition claire des responsabilités de tout un chacun. Chaque poste est par ailleurs assorti d'une fiche de poste qui reprend ses missions et tâches.

Le fonctionnement de cette structure se traduit également dans le travail des gestionnaires de dossiers : avant la mise en place de l'organigramme, chaque correspondant (ils étaient au nombre de 54) traitait 1 numéro du calendrier ou bien uniquement les primes à payer (p.ex. allocation de naissance). Depuis le 1^{er} septembre 2011, les gestionnaires travaillent en trinômes : 1 trinôme étant composé de 3 personnes et étant responsable pour 2 numéros de calendrier et les primes. Cette démarche permet d'assurer une continuité dans le service, de parer aux absences de l'un et de l'autre et finalement d'augmenter la disponibilité pour le public.

D'une manière générale, un planning du personnel et des besoins en personnel à venir a été élaboré vu qu'il importe de prévoir en temps utile des remplacements ou dédoublements des personnes qui partiront en retraite.

Par ailleurs dans le cadre de la nouvelle gouvernance des lignes directives ont été élaborées, un référentiel de compétences a été rédigé et des entretiens de développement professionnel auront lieu en février 2012.

La gestion des dossiers

Quant à la gestion des dossiers, de nombreux changements ont dû être entrepris : d'abord, l'élaboration de procédures pour la gestion uniforme et harmonisée de tous les dossiers est en cours d'élaboration depuis septembre 2011. Un traitement formalisé évite des erreurs et réduit ainsi en même temps le nombre de réclamations et le recours au contentieux.

Etant donné que le traitement des dossiers repose en très grande partie sur l'informatique, la nouvelle gouvernance, ensemble avec le partenaire de la caisse qui est le Centre informatique de la Sécurité sociale (CISS), a décidé le développement d'une seule application informatique répondant aux véritables besoins des gestionnaires. Les gestionnaires qui travaillent sur le terrain, donc qui saisissent et calculent les dossiers au quotidien, font partie du groupe institué pour la refonte informatique.

Les décisions sont prises avec le personnel concerné, ce qui est d'ailleurs également le cas lorsqu'il s'agit de définir une ligne de conduite pour l'un ou l'autre sujet. La nouvelle gouvernance estime que chaque changement est davantage porté par le personnel, si ce dernier y est étroitement impliqué.

La Communication

Un des grands soucis de la nouvelle gouvernance était dès le début la communication interne et externe.

a) Quant au volet interne :

Des réunions de service ont lieu régulièrement sur tous les niveaux.

Des notes de service applicables pour tout le monde sont systématiquement élaborées. Elles concernent tant le personnel (horaire de travail, pointeuse etc.) que le volet prestations.

Le président lui-même a communiqué les grands changements liés au déménagement, à la mise en place de la structure, la réorganisation informatique et les lignes directrices de la CNPF à l'ensemble du personnel (deux grandes réunions en juin et novembre).

La collaboration et la communication avec le Comité-directeur ont été considérablement améliorées. L'organe de décision de la caisse se réunit une fois par mois pour trancher les oppositions adressées à l'encontre des décisions de la CNPF. Le comité est régulièrement informé par mail des principales décisions internes.

La nouvelle gouvernance a pris soin d'engager un dialogue avec les instances avec lesquelles elle travaille de près ou de loin : l'IGSS, l'ONE, l'Ombudsman, les caisses étrangères, le Centre commun de la Sécurité sociale, les Ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur, le Fonds national de Solidarité, l'ADEM, ou encore l'Administration du Personnel de l'Etat.

Par ailleurs et en réponse aux attentes du département de la Simplification administrative auprès du Ministère d'Etat, elle collabore par tous ses moyens aux mesures de simplification, permettant d'éviter aux citoyens la production de certificats.

La nouvelle gouvernance se manifeste sur des initiatives législatives qui pourraient toucher le ressort des prestations familiales, comme par exemple le projet de loi sur la responsabilité

parentale ou le projet de règlement sur l'allocation de famille, et est associée à un groupe de travail chargé de la ratification d'une directive sur le congé parental.

b) Quant au volet externe :

La principale critique des dernières années à laquelle la caisse a dû faire face était l'indisponibilité des lignes téléphoniques.

Avec le déménagement du bâtiment administratif, la caisse a d'abord installé et fait augmenter le nombre des lignes téléphoniques dont elle avait besoin pour répondre du moins techniquement au nombre élevé d'appels qui lui parviennent. Notons à titre d'exemple qu'au cours du mois d'octobre 2011, la caisse a répondu à 5.709 appels téléphoniques. A ceci s'ajoute que pendant le même mois, 5.254 personnes se sont présentées dans les guichets.

Les heures d'ouverture des guichets ont été étendues depuis le 1^{er} septembre 2011 et une deuxième fois à partir du 1^{er} octobre 2011. Actuellement, ils sont ouverts de 7.45 à 15.30 heures, donc sans interruption, ce qui permet à un grand nombre de personnes de se déplacer à la CNPF pendant leur pause de midi.

A côté du central téléphonique, une trentaine de numéros téléphoniques de gestionnaires (avec extension) ont été publiés sur le site internet de la caisse et sur celui du Ministère de la Famille. Il en est de même des adresses email.

Depuis le premier janvier, les gestionnaires des dossiers sont également à la disponibilité du public : leur nom, adresse et numéro de téléphone figurent sur les courriers, de sorte que le client qui rencontre un problème peut s'adresser directement à son gestionnaire responsable.

Pour des questions d'ordre général des administrations publiques, des offices sociaux, des entreprises, mais également des particuliers, la caisse a mis en place depuis le 1^{er} septembre 2011 un « Service center relations externes » qui est aussi joignable par téléphone ou par mail.

La caisse a adopté une attitude plus active : elle n'attend pas forcément à ce que le public s'adresse à elle pour une question ou une réclamation, mais communique de sa propre initiative. Dans ce contexte, elle entend adresser un courrier à chaque ménage qui reçoit une prestation familiale pour l'informer des changements intervenus, mais également pour l'informer des principales consignes en relation avec le contact avec la CNPF (p.ex. se munir de son numéro de matricule).

Les objectifs de la CNPF pour l'année 2012 visent notamment la réussite de l'accessibilité téléphonique des correspondants, le perfectionnement du flux d'information avec les clients, le perfectionnement de la qualité des dossiers traités et la mise en place de formations spécifiques pour les correspondants.

*

Alors que la CNPF a été critiquée régulièrement par le Médiateur au cours des dernières années, la Commission des Pétitions et la Commission de la Famille notent avec satisfaction qu'une réorganisation interne a finalement abouti à une amélioration considérable du fonctionnement de cette administration.

Les commissions parlementaires se félicitent en outre que toutes les réclamations parvenues au Médiateur ont désormais été traitées par la CNPF. L'expert gouvernemental souligne que

ceci ne signifie pas que tous les réclamants ont pu obtenir satisfaction dans leur demande. Par ailleurs, le CNPF reste confrontée à des recours devant le Conseil arbitral des assurances sociales.

Répondant à une question afférente, l'expert gouvernemental explique que la CNPF fait des efforts afin de limiter les allocations familiales indûment touchées. Une procédure permettant de récupérer de manière systématique toutes les allocations indues des années précédentes n'a pas encore été élaborée. Cette récupération s'avère particulièrement complexe au niveau des allocations indûment touchées par des frontaliers.

Les commissions parlementaires notent que la réorganisation a été élaborée en coopération avec un consultant externe, une démarche qui a eu des effets positifs et qui pourrait servir d'exemple à d'autres administrations.

D'une manière générale, certains membres des commissions s'interrogent sur l'opportunité de prévoir des dispositions permettant de décharger un haut fonctionnaire d'un poste de direction dans le cadre d'une réorganisation s'il s'avère que sa gouvernance d'une administration est inefficace. Mme la Ministre estime que le statut des fonctionnaires pose certes problème en la matière.

Il est convenu de faire un nouveau bilan du fonctionnement de la CNPF à la fin de l'année 2012 afin de dégager d'éventuels besoins supplémentaires en ressources humaines. Par ailleurs, Mme la Ministre invite la Commission des Pétitions et la Commission de la Famille à une visite des localités de la CNPF.

2. Pétition n° 308 contre le trafic des mineurs à des fins sexuelles

La Commission des Pétitions avait demandé une prise de position à Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration ainsi qu'à Mme la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle au sujet de la pétition sous rubrique. Dans sa réponse du 9 janvier 2012, Mme la Ministre de l'Education nationale expose toutes les actions de sensibilisation sur les risques d'exploitation sexuelle et de trafic dans les programmes scolaires. Afin de pouvoir transmettre une réponse complète aux pétitionnaires, la Commission des Pétitions demande à ce que le Ministère de la Famille et de l'Intégration lui fasse parvenir par écrit sa prise de position quant aux points 1 et 3 de la pétition, à savoir :

- assurer une assistance et une protection pour les enfants victimes de trafic même quand ils ne veulent pas témoigner contre leurs abuseurs;
- assurer que les services d'aide téléphonique pour des enfants vulnérables ou en détresse tels que *Action Bobby* et *Kanner Jugendtelefon* soient accessibles gratuitement et 24h sur 24h.

En ce qui concerne le premier point de la pétition, Mme la Ministre explique que les services de l'Etat sont également tenus de dénoncer tout abus dont ils prennent connaissance.

Mme la Ministre informe en outre que le service Action Bobby, qui est un service de la Police grand-ducale, fonctionne 24h sur 24h. Le Kanner Jugendtelefon est gratuit depuis 2011.

Dans le cadre de la lutte contre l'abus sexuel, le Ministère de la Famille et de l'Intégration et cinq associations, à savoir l'ALUPSE (association luxembourgeoise pour la prévention des sévices à enfants), la Fondation Kannerschlass, la Fondation Pro Familia, le Planning Familial et le service Psy-Jeunes de la Croix-Rouge, s'étaient réunis pour mettre en place un service dont l'objet est de mettre en contact des professionnels qui suspectent un abus sexuel et qui sont à la recherche d'une aide auprès de professionnels ayant l'expérience de

la prise en charge d'enfants abusés et d'abuseurs sexuels. Cette cellule fonctionnait sur base d'une permanence téléphonique. Or, Mme la Ministre regrette que son Ministère ait dû renoncer à cette initiative après deux ans vu qu'il n'y avait aucune demande pour un tel service.

Il est retenu que Mme la Ministre fera parvenir une prise de position détaillée au sujet de la pétition dans les prochains délais afin que la Commission des Pétitions puisse la transmettre aux pétitionnaires ainsi que publier le document sur le site Internet de la Chambre.

Luxembourg, le 9 février 2012

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président de la Commission des Pétitions,
Camille Gira

Le Président de la Commission de la Famille,
de la Jeunesse et de l'Egalité des chances,
Jean-Paul Schaaf