



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

MW/PR

Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

Procès-verbal de la réunion du 11 décembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 23 octobre 2012 (N°1) et du 13 novembre 2012 (N°2)
2. 6328 Projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair, modifiant
 1. la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration
 2. la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse
 3. le Code de la sécurité sociale- Rapportrice : Madame Tessy Scholtes

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Présentation et discussion du rapport 2012 de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand (cf. courrier électronique du 19 novembre 2012)

*

Présents : Mme Sylvie Andrigh-Duval, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Georges Engel, Mme Josée Lorsché, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes, M. Roland Schreiner

Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) : Pour le point 3.

Mme Marie Anne Rodesch-Hengesch, Présidente; M. Robert Soisson, Vice-Président; M. Michel Donven, Mme Monique Fey-Sunnen, Mme Valérie Krieps-Dupong, Mme Caroline Mart, membres ; Mme Françoise Gillen, juriste

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Nancy Arendt épouse Kemp

*

Présidence : M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés sans observation.

2. Projet de loi 6328

Madame la Rapportrice présente son projet de rapport qui commence par une définition du séjour au pair pour retracer ensuite l'évolution historique de l'accueil au pair. Depuis la dénonciation par le Luxembourg de l'Accord européen sur le placement au pair en mars 2003, une réglementation de ce domaine fait défaut, alors que l'accueil au pair continue à être pratiqué. Le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit de donner à nouveau une base légale à l'accueil au pair. Le projet de loi sous rubrique, qui s'inspire de l'Accord européen sur le placement au pair et de la législation belge, se fonde sur trois éléments essentiels, à savoir un agrément de la famille d'accueil, une approbation du jeune au pair et une convention à conclure entre la famille d'accueil et le jeune au pair.

En général, la Chambre des salariés et la Chambre de Commerce saluent l'initiative gouvernementale. Le Conseil d'Etat considère le dispositif administratif mis en place comme extrêmement lourd et compliqué et propose un système analogue à celui prévu pour les chercheurs en provenance de pays tiers, prévu par les articles 63 et suivants de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le projet de rapport expose les raisons pour lesquelles la présente commission a décidé de maintenir le texte initial.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité. La Commission propose comme temps de parole le modèle de base.

3. Rapport ORK

Dans le cadre de son introduction, le Président de la Commission précise que le rapport 2012 de l'ORK est le dernier réalisé par le comité actuel, puisque le second mandat de ses membres arrive à son terme. Au nom de la Commission, l'orateur exprime son respect pour le travail rendu, qui ne pouvait se fonder sur des expériences faites, puisqu'il s'agit du premier comité depuis l'institution de l'ORK par la loi du 25 juillet 2002.

L'ORK est confronté aux situations les plus graves, mais est aussi conscient que de nombreux enfants au Luxembourg vont bien, comme l'explique Madame la Présidente de l'ORK. En général, l'Ombuds-Comité peut tirer un bilan positif de la mise en œuvre de ses recommandations.

Le nombre d'enfants qui doivent être pris en charge par la psychiatrie infantile et juvénile reste alarmant. Aussi l'ORK s'est-il occupé pendant les dix ans de son existence des enfants souffrant des situations conflictuelles nées de la séparation de leurs parents. L'ORK est souvent intervenu comme médiateur. D'autres sujets revenant régulièrement sont le mobbing, le cyberbulling et la violence physique et psychique à l'école ; il importe d'en tenir compte dans le cadre de l'école. Dans l'intérêt de l'enfant, certaines injustices que l'ORK aurait voulu dénoncer publiquement ont été traitées dans la discrétion. L'ORK s'est efforcé d'aborder par le dialogue direct les conflits et les critiques qui se sont présentés à l'égard des institutions, afin de les traiter de manière contradictoire en écoutant toutes les parties.

Madame la Présidente de l'ORK procède à la présentation du rapport 2012 qui reprend dans un tableau ses recommandations formulées entre 2003 et 2011, ainsi que les suites y réservées. Parmi ces recommandations, l'oratrice cite les suivantes :

- La désignation régulière d'un avocat pour l'enfant dans le contexte du droit de l'enfant de s'exprimer au sujet des questions d'ordre juridique ou administratif qui le concernent lui-même.
- Le délai de prescription en matière d'abus sexuel ne commence à courir qu'à partir de la majorité de la victime.
- Sur initiative de l'ORK, la répression du viol et de l'attentat à la pudeur de mineurs a été renforcée en fixant un seuil uniforme de 16 ans accomplis.
- L'ORK salue l'encadrement thérapeutique des jeunes toxicomanes, entrés en conflit avec la loi, à l'Orangerie du Centre hospitalier neuropsychiatrique d'Ettelbruck ; cet encadrement permet d'éviter que ces jeunes se retrouvent en prison.
- Dans le domaine de l'accueil des enfants, des progrès sont à noter, telle l'ouverture de plusieurs institutions spécialisées. Il s'avère toutefois qu'il y a toujours un manque en structures thérapeutiques.
- L'ORK a participé, sous la direction de « BEE Secure », à des campagnes sur les dangers sur Internet, à des campagnes du Kanner-Jugendtelefon, de même qu'à des campagnes de sensibilisation du Centre de prévention contre les toxicomanies. Ces initiatives ont mené à la modification de textes législatifs, dont ceux concernant les alcopops ou encore le comportement de dépendance du jeu.

Le rapport de l'ORK mentionne aussi les domaines dans lesquels des décisions positives ont été prises, c'est-à-dire qu'un texte a été adopté, mais n'est pas encore mis en pratique. Il en est ainsi pour la certification et le soutien des enfants à besoins spécifiques. Le rôle qui incombe à l'ORK consiste à signaler sans cesse cet état des choses dans le but d'obtenir la mise en pratique des textes.

L'ORK est intervenu pour améliorer l'enseignement des jeunes dans les hôpitaux, la psychiatrie et la prison. Des enseignants très engagés s'efforcent de motiver les jeunes pour l'école et de leur rendre confiance en soi.

Mesurer le succès d'un dossier est une tâche difficile ; le fait que des parties opposées dans le conflit parviennent à nouveau à se parler constitue une étape importante qui profite à l'enfant. On ne peut plus revenir sur des situations qui se sont mal terminées. Le leitmotiv de l'ORK est par conséquent d'encourager les personnes concernées à tirer un trait sur le passé et à essayer d'agir différemment à l'avenir.

Le rapport 2012 réitère les 17 recommandations qui ne sont pas encore suivies d'effet (cf. pp. 5 et 6). Il expose plus particulièrement la position de l'ORK au sujet de la procréation médicalement assistée (cf. p. 56 et suivantes). Concernant l'accouchement anonyme, l'ORK a été saisi 9 fois en 2012 de cas de recherche de la mère biologique, dossiers traités en collaboration avec le parquet.

L'ORK insiste sur l'introduction d'un juge aux affaires familiales. En effet, des problèmes se présentent souvent, lorsque les parents souhaitent modifier le droit de visite et d'hébergement après le divorce. Actuellement, plusieurs juges sont compétents au cours de la procédure de divorce : le juge des référés, le juge de la paix (mesures après le prononcé du divorce, telle que la pension alimentaire) et le juge de la jeunesse (résidence et garde des enfants mineurs).

Au cours de 2012, l'ORK a été saisi d'un nombre exceptionnellement élevé de réclamations de parents dont les enfants ont été placés. Ces parents, qui reconnaissent avoir commis des erreurs au moment où ils se trouvaient dans une situation de détresse absolue, se voient

empêchés de reprendre leur place dans la vie de leurs enfants, alors qu'ils s'efforcent au maximum d'améliorer leur situation.

L'ORK insiste sur la nécessité absolue de la réforme de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. En particulier, il importe de ne pas déléguer l'autorité parentale dans le cadre d'une mesure provisoire, mais uniquement en raison d'une ordonnance judiciaire de placement après un débat contradictoire. Le contact avec les parents est dans l'intérêt de l'enfant et doit être maintenu aussi en cas de placement.

La réforme de la législation en matière de divorce doit avancer ; les notions d'autorité parentale partagée, de garde alternée, de médiation obligatoire avant la séparation, ainsi que l'abolition du divorce pour faute ont été suffisamment thématiques.

Quant au régime disciplinaire dans les écoles, l'ORK ne peut comprendre que des élèves difficiles qui ont déjà un retard à l'école soient renvoyés entre 9 jours et 3 mois dans le cadre d'une mesure disciplinaire. Le renvoi scolaire ne saurait être une mesure utile du point de vue pédagogique.

En ce qui concerne les enfants souffrant des symptômes d'Asperger, de dyslexie, de dysphasie, d'hyperactivité et autres, l'ORK recommande d'intégrer dans la formation des futurs enseignants une formation sur les besoins spécifiques de ces enfants et demande une formation continue obligatoire dans ces domaines. Par ailleurs, le personnel enseignant doit être assisté par des intervenants intermédiaires pour permettre l'intégration des enfants concernés dans les classes de l'enseignement fondamental.

La treizième recommandation consiste à faire état du besoin urgent en personnel de l'Institut pour enfants autistiques et psychotiques. Le chapitre 9 du rapport est consacré aux enfants souffrant d'ADHS et/ou d'Asperger.

Le Centre national de diagnostic de la maltraitance au sein de la clinique pédiatrique du CHL existe jusqu'à présent seulement de manière officieuse. Or, il importe d'avoir un service médical de dépistage et d'accueil des enfants victimes d'abus qui fonctionne réellement.

L'ORK recommande aux autorités judiciaires d'informer les victimes d'abus sexuel de toute mesure de libération de l'auteur.

La dernière recommandation est relative à l'interdiction absolue de fumer dans tous les lieux publics, y compris les cafés et discothèques.

Le chapitre 8 du rapport a trait à la détention des mineurs. L'ORK insiste à ce que le renvoi devant les juridictions répressives ordinaires d'un jeune ayant commis un délit ou un crime entre l'âge de 16 et 18 ans ne soit fait que dans des cas exceptionnels. En vertu de l'article 37, c) de la Convention relative aux droits de l'enfant, « (...) tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant (...) ». L'ORK et les juges de la jeunesse s'accordent pour dire que le juge de la jeunesse doit rester compétent pour les mineurs. L'ORK ne peut cependant pas se rallier aux juges de la jeunesse, en ce que ces derniers sont d'avis que les mineurs ayant commis des crimes doivent être incarcérés en prison pour adultes. L'ORK, par contre, estime que les 12 lits de l'UNISEC (Unité de sécurité) doivent suffire pour accueillir aussi ces jeunes. Au cours des dix dernières années, la situation dans laquelle 14 jeunes étaient incarcérés en même temps en prison s'est présentée une seule fois. Cette situation a changé suite à l'ouverture de l'Orangerie du Centre hospitalier neuropsychiatrique d'Ettelbruck qui accueille les jeunes toxicomanes également impliqués dans le trafic de la drogue.

Le chapitre 10 est consacré aux saisines de l'ORK en matière d'accueil des bébés à la Maison Française Dolto, de santé mentale des enfants et des jeunes ou encore d'obésité extrême d'enfants très jeunes.

Les fugues et les enlèvements parentaux et autres font l'objet du chapitre 12. Dans ce contexte, l'ORK salue vivement l'ouverture du Péitrusshaus.

Un volet qui ne figure pas dans le rapport, mais qui est régulièrement d'actualité, est celui des enfants Rom. Une solution satisfaisante n'a pas encore pu être trouvée.

Le chapitre 11 concerne les mineurs non accompagnés et cite plusieurs cas. A l'âge de la majorité, les mineurs non accompagnés qui sont victimes de la traite des êtres humains obtiennent un statut de tolérance entre trois mois et deux ans et pouvant être prorogé.

Les rapports de l'ORK n'ont pas seulement pour vocation d'être des documents critiques, mais ont aussi pour but de fournir une multitude d'informations au secteur social et aux étudiants de l'université. L'ORK est souvent sollicité au sujet d'une thématique régulière des droits de l'enfant à l'école. L'élaboration de chartes scolaires, à tous les niveaux de l'enseignement, en est un aspect important.

La Présidente de l'ORK conclut qu'il reste beaucoup de travail à faire dans le domaine des droits de l'enfant. Cette tâche sera prise en charge par le futur Ombuds-Comité.

Au nom de la Commission, le Président exprime ses remerciements aux membres de l'ORK pour leur travail au cours des dix années de leur mandat. Le rapport annuel s'avère être un document utile et pratique de par sa forme qui facilite sa consultation.

A une question afférente, la Présidente de l'ORK souligne l'importance des entretiens personnels avec les ministres ou leurs collaborateurs, les directeurs d'école, etc., également dans le but d'un meilleur suivi des demandes et recommandations.

Au sujet du rattachement de l'ORK à la Chambre des Députés, demande formulée depuis un certain temps par l'ORK, un député rappelle une réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de juin 2012, au cours de laquelle la commission avait un échange de vues avec l'ORK, le Centre pour l'égalité de traitement (CET) et la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH). En réponse à une lettre adressée par la commission au gouvernement, ce dernier a fait savoir que, tel qu'il a été demandé par ces trois organes, ceux-ci seront installés dans une maison commune des droits de l'Homme, bénéficiant ainsi également d'une meilleure visibilité. Le personnel sera renforcé. La question du rattachement à la Chambre des Députés n'a pas été abordée directement dans ce contexte. Jusqu'à présent, elle s'est limitée à l'ORK et a fait l'objet de courriers entre la précédente Commission de la Famille, de l'Égalité des chances et de la Jeunesse et les partis politiques, qui ont émis une prise de position. La problématique s'est présentée de façon urgente dans le cadre de deux projets de loi : l'un concernant la réforme pénitentiaire, où se pose la question de savoir quel organisme sera compétent pour le contrôle des conditions d'incarcération ; l'autre relatif à la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, où se posait la question des organes compétents pour la promotion, la protection et le suivi de l'application de ladite Convention.

Au cours d'un échange de vues avec les trois organes en janvier 2013, l'actuelle Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle continuera ses travaux et y associera les membres de l'actuel ORK en raison de leurs expériences. Il conviendra de réfléchir sur un personnel commun, tout en maintenant les compétences spécifiques respectives de chaque organe, ainsi que sur la forme de la collaboration avec ces organes.

La loi du 25 juillet 2002 instituant l'ORK continue à s'appliquer tant qu'elle n'est pas modifiée. Un nouveau comité doit dès lors être nommé à l'expiration du mandat en cours de l'ORK, tout en prévoyant dans le texte modificatif des dispositions transitoires.

L'ORK propose que l'avis de ses membres actuels, en raison de leurs expériences, soit demandé lors de l'élaboration d'un texte de loi modifiant la loi précitée du 25 juillet 2002. Si une Maison des Droits de l'Homme est créée, il importe qu'elle soit centrale et accessible aux enfants. A titre d'exemple sont citées les localités du Northern Ireland Commissioner for Children and Young People (NICCY) à Belfast.

Les membres de l'ORK insistent sur la continuité dans le fonctionnement de l'Ombuds-Comité, aussi bien en ce qui concerne le volet général (notamment la rédaction d'avis) que le traitement des dossiers individuels, témoignant de l'existence d'une grande détresse dans le pays. Il faudrait dès lors réfléchir si un « vide » pendant une période limitée, à savoir jusqu'à la nomination du nouveau comité, ne serait pas préférable à une nomination hâtive de personnes qui ne répondraient pas aux exigences du mandat. Dans certains pays, l'Ombudsman respectivement le comité sont élus parmi les candidats qui se présentent.

Un député expose que, du point de vue juridique, une loi doit être exécutée. Un ministre ne peut refuser de l'exécuter. Concrètement, cela signifie que le ministre compétent doit proposer un nouveau comité qui succédera immédiatement à celui en place, les membres de l'ORK actuel pouvant parfaitement être sollicités à donner leur avis. Concernant l'appel à candidatures, il faut pouvoir avoir la certitude que les personnes qui posent leur candidature soient en mesure d'exercer le mandat. Si tel n'est pas le cas, la Chambre des Députés doit avoir la possibilité de désigner elle-même un candidat. Par ailleurs, la commission parlementaire de rattachement doit être déterminée dès le début et entretenir un contact permanent avec l'organe concerné. L'orateur partage l'approche, selon laquelle il convient de prendre le temps nécessaire pour la mise en place d'un nouveau comité et d'assurer la continuité dans le travail de l'ORK.

Au sujet de la recommandation de l'ORK « d'ancrer la protection de l'Enfant dans la Constitution luxembourgeoise », il est à mentionner que le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision de la Constitution 6030, propose une nouvelle structure de la Constitution et d'introduire dans un article 37 nouveau « un deuxième alinéa évoquant l'obligation de l'Etat de veiller à la protection des intérêts des enfants. Si le Conseil d'Etat reste en principe opposé à une énumération systématique d'intérêts catégoriels, tels que ceux des personnes âgées et des malades, il admet néanmoins l'intérêt d'une disposition visant, dans le contexte général de la Constitution, les droits des enfants. Il ne paraît toutefois pas nécessaire de réitérer à cet endroit les dispositions essentielles de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui a été approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

En intégrant dans la Constitution une référence à l'intérêt supérieur de l'enfant, le Conseil d'Etat entend souligner l'importance qu'il convient d'accorder à la famille comme cellule de base de la vie en société, bien plus qu'aux aspects formels de son encadrement juridique. ». La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle suit le Conseil d'Etat dans son raisonnement.

Quant aux recommandations 2 et 4 à 8, celles-ci concernent le Code civil. La Commission juridique est saisie de plusieurs projets de loi reliés les uns aux autres (divorce, mariage (en excluant l'adoption), filiation). Elle a renvoyé au Ministre de la Justice les projets de loi relatifs au divorce et à la filiation pour les retravailler. A ces textes est reliée également la protection de la jeunesse. Un député est d'avis qu'il convient de commencer les travaux par le mariage, y inclus l'adoption, et de traiter ensuite la filiation pour terminer par le divorce. En matière de divorce, une décision claire doit être prise quant au maintien ou à la suppression du divorce pour faute. L'orateur mentionne aussi que la Commission juridique vient

d'amender le projet de loi 6408 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants qui transpose la directive 2011/93/UE du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil.

Un point important aux yeux de l'ORK est la création d'un tribunal compétent pour tous les volets du droit de la famille. En effet, la situation actuelle se caractérise par l'intervention d'une multitude de juridictions, engendrant souvent un manque de cohérence des différentes décisions judiciaires dans un même dossier. L'institution d'une juridiction unique serait dans l'intérêt de l'enfant.

Une députée se rallie aux propos précédents concernant la mise en place du nouvel ORK. En lisant le rapport et en particulier les recommandations, on pourrait penser que la situation n'ait pas beaucoup évolué. Il reste effectivement beaucoup de travail à faire, comme le montrent aussi le nombre et l'âge des enfants qui ont saisi l'ORK.

Au sujet des enfants souffrant de graves troubles du comportement, une autre députée met l'accent sur l'importance d'intervenir à un stade précoce de la relation entre parents et enfants pour pouvoir éviter un placement en institution spécialisée. Des projets comme l'intervention à domicile, dans le cadre de la « Eltereschoul », existant déjà, il convient de réfléchir à d'autres moyens, tel un accompagnement imposé des parents.

Une représentante de l'ORK fait savoir que des recherches universitaires en Allemagne ont révélé que la première cause à l'origine de graves troubles du comportement est très souvent une séparation hautement conflictuelle des parents.

Au nom de la Commission, le Président réitère ses remerciements à l'ORK, dont le travail est hautement apprécié.

Luxembourg, le 23 janvier 2013

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Jean-Paul Schaaf