

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

les amendements gouvernementaux au projet de loi sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance

Par dépêche du 14 novembre 1997, Madame le Ministre de la Famille a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi initial sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance, transmis à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 27 mars 1996, avait fait l'objet de l'avis n° A-1357 du 18 juillet 1996 de la chambre professionnelle.

Le projet amendé tient compte en partie des objections formulées par les chambres professionnelles. Il reprend dans un seul texte les dispositions initiales du projet de loi et celles d'un projet de règlement grand-ducal qui y était joint.

Toutefois, plusieurs articles, qui avaient fait l'objet de réserves sérieuses de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, n'ont pas été modifiés. Tel est notamment le cas pour les articles 9 et 14 anciens (8 et 18 du texte nouveau). Pour ces articles, la Chambre maintient donc les objections qu'elle avait formulées dans son avis prérappelé et qu'elle reproduit à l'examen des articles qui suit.

Préambule

Les auteurs du texte coordonné du projet énumèrent dans le préambule six textes législatifs. Si cette façon de procéder constitue la règle pour les projets de règlements grand-ducaux, pour lesquels il est indispensable d'indiquer leur base légale, il n'en est pas de même en ce qui concerne les projets de loi.

En effet, le préambule d'une loi ne comprend en principe que deux éléments, à savoir, d'une part, la sanction - acte par lequel le Grand-Duc atteste l'existence de la loi en faisant sienne la volonté de la Chambre des Députés - et, d'autre part, les constatations ayant trait à l'accomplissement régulier de la procédure législative.

Il échet partant de supprimer du préambule toutes les références à d'autres textes de lois.

Examen des articles

Article 1er

Cet article reste inchangé par rapport au projet initial. Dans son avis du 18 juillet 1996, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait proposé de supprimer cet article alors qu'il ne fait que répéter l'intitulé du projet. En plus, il n'énonce aucune norme juridique. Par ailleurs, ce texte peut prêter à des malentendus et à des discussions puisque, en affirmant que "*la présente loi a pour objet la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance*", d'aucuns pourraient en conclure que ladite loi serait la seule loi qui ait ces objectifs à l'exclusion de toute autre, ce qui n'est certainement pas la volonté des auteurs du texte.

Article 2

En délimitant le champ d'application du projet sous avis aux droits de l'enfant contenus dans la convention du 20 novembre 1989, les auteurs du projet définissent d'une manière limitative l'objet de la loi. Cette délimitation est un argument de plus pour supprimer l'article 14 (18 dans la version coordonnée). Dans son avis initial, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait estimé que le présent article pouvait également être supprimé sans amoindrir la portée de la loi elle-même.

Articles 3 à 8

Pour ces articles, la Chambre renvoie aux observations présentées dans son avis du 18 juillet 1996, reproduites ci-après.

"Articles 5 à 10"

Ces articles ont trait au comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé "Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand", désigné en abrégé "ORK".

D'une façon générale, la Chambre peut marquer son accord avec les dispositions de ces articles.

Elle doit cependant relever que l'article 9 confère à l'ORK le droit et lui impose même l'obligation d'écouter tout enfant qui en fait la demande. Est-ce que cette disposition n'est pas en contradiction avec l'article 2 qui prévoit que la mission des pouvoirs publics - l'ORK en fait partie - est subsidiaire par rapport aux prérogatives des parents? L'ORK peut-il alors entendre un enfant sans l'accord des parents?

L'alinéa 4 du même article 9 prévoit que l'ORK peut désigner un ou plusieurs membres rapporteurs qui analysent le détail des questions soulevées. Par qui ces questions seront-elles soulevées et de quelles questions peut-il s'agir?

Le texte prévoit par ailleurs que ces rapporteurs ont le droit de demander la délivrance de tout élément d'information susceptible d'éclairer la situation.

En outre, ils ont le droit de demander accès à tout organisme ou structure d'animation, d'assistance, de consultation, d'éducation, de formation, de garde, de médiation, de placement ou de surveillance pour enfants.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que ces prérogatives de l'ORK heurtent les principes constitutionnels ayant trait à l'inviolabilité du domicile. Les membres de l'ORK ne sont pas des officiers de police judiciaire. Cette disposition, dans sa forme générale, se heurte également aux dispositions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dispose que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

L'alinéa 2 de l'article 8 précité prévoit qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure agréée et prévue par la loi et qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infrastructures pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. La Chambre doute fort que ces exigences soient remplies en l'espèce. Elle propose partant de supprimer les alinéas 3 et 4 de l'article 9."

Article 9

L'article 9 prévoit que le président de l'ORK, s'il n'est pas fonctionnaire, devient, pour la durée de son mandat, "*employé de l'Etat dans l'administration gouvernementale*".

Cette formulation sommaire laisse ouvertes des questions en relation avec la situation du président de l'ORK. Il faudrait prévoir au moins qu'il est lié par un contrat de louage de service.

Il faudrait encore préciser si l'intéressé peut se prévaloir des dispositions de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, notamment en ce qui concerne la nature de son contrat et ses droits à pension. La question n'est pas résolue si les dispositions concernant les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat lui sont applicables.

Vu l'importance des charges qu'il doit assumer, doit-il être assermenté avant d'entrer en fonction? Doit-il reprendre ses fonctions dans le secteur privé après la cessation de ses fonctions de président de l'ORK? Dispose-t-il de garanties à cet égard?

Voilà un certain nombre de questions - il y en a d'autres - sur lesquelles le texte reste muet. Il est indispensable que les auteurs du projet apportent des réponses et complètent le texte dans le sens voulu.

Articles 10 et 11

Sans observations.

Articles 12 à 15

Ces articles se limitent à énoncer des principes généraux n'ayant aucune force contraignante. Ils laissent au Gouvernement toute latitude pour en tirer des conclusions concrètes. En raison de leur caractère vague, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saurait approuver ces articles.

Articles 16 à 20

Les articles 16 à 20 ont trait aux mesures que le Ministre de la Famille se propose de prendre dans l'intérêt des enfants placés en dehors de leur milieu familial. Toute mesure qui vise à éviter un tel placement ou à le limiter dans le temps doit être approuvée.

En ce qui concerne la disposition chargeant le Ministre de la Famille d'"*établi(r) annuellement la liste des enfants placés hors de leur milieu familial*", la Chambre répète ce qu'elle avait déjà écrit en 1996 à ce sujet.

"Cette disposition est présentée comme une mesure qui contribue à la protection des enfants.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas partager cette démarche.

(...)

La Chambre s'oppose partant catégoriquement à l'établissement d'une telle liste, qui, au regard des structures particulières de notre pays, risque de tomber entre les mains de personnes qui peuvent divulguer l'identité des enfants qui figurent sur cette liste et leur causer un préjudice irréparable. Cette disposition risque en outre de heurter les dispositions de l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant."

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics réitère-t-elle son opposition catégorique à l'établissement d'une telle liste.

Article 21

Il faudrait préciser si l'unité de formation comprend des fonctionnaires ou employés déjà en place qui exercent les missions prévues par l'article 21 ou si le Ministère de la Famille se propose de procéder à des engagements nouveaux.

Articles 22 à 24

Sans observations.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 septembre 1998.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN