

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de loi sur la promotion des droits de
l'enfant et la protection sociale de l'enfance**

Par dépêche du 27 mars 1996, Madame le Ministre de la Famille a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après les auteurs du projet, celui-ci constitue la suite des travaux d'un groupe de travail qui avait pour missions:

- "- d'examiner l'application des principes retenus par la Convention (relative aux droits de l'enfant) aux affaires attribuées au département de la Famille*
- d'élaborer des propositions de mesures qui garantissent un meilleur respect des droits de l'enfant*
- de considérer tout particulièrement les motions adoptées par la Chambre des Députés, notamment concernant l'institution d'un ombudsman pour les enfants."*

Le projet comporte, d'après son intitulé, un double volet, à savoir la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

En ce qui concerne le premier objectif, il faut constater qu'il ne cadre pas avec les visées de la loi, qui doit avoir pour objet non seulement de promouvoir les droits de l'enfant, mais de les faire respecter. En effet, ces droits existent. D'autres sont créés. L'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, approuvée par la loi du 20 décembre 1993, prévoit expressément que les Etats s'engagent à respecter les droits énoncés dans la Convention et à les garantir à tout enfant.

Par ailleurs, les termes "*promotion des droits de l'enfant*" peuvent être interprétés comme étant plus restrictifs que les termes employés

dans la Convention précitée, dans laquelle les Etats s'engagent à créer les droits, à les mettre en oeuvre, à les faire respecter.

- 2 -

Le but de la loi ne peut consister à répéter des principes généraux qui sont déjà énoncés dans la Convention elle-même, mais elle doit proposer des mesures concrètes qui peuvent être considérées comme étant une mise en application de la Convention.

Or, l'on constate que plusieurs articles du projet énoncent des principes généraux. Tel est notamment le cas des articles 1er, 3, 11, 12 et 13.

Quelques articles prévoient des mesures plus concrètes qui sont au nombre de trois:

- l'inscription du principe de subsidiarité de l'intervention de l'Etat par rapport aux responsabilités des parents (article 2);
- la création d'un "*Ombuds-Comité*" (articles 5 à 10);
- l'établissement d'une liste des enfants placés hors de leur milieu familial (article 14).

Ces mesures feront l'objet d'un examen plus détaillé.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve tout renforcement des droits des enfants. Elle est d'avis que d'une façon générale le projet sous avis ne renforce guère la protection des enfants et n'apporte pas d'éléments nouveaux à l'ensemble des mesures législatives existant dans le domaine des droits de l'enfant.

Aussi la Chambre est-elle d'avis que le projet devra faire l'objet d'un réexamen de la part des services du ministère de la Famille, afin de donner à certains articles plus de consistance et pour y énoncer les mesures concrètes que le ministère lui-même entend prendre sur la base de ces articles.

En outre, la Chambre est d'avis que plusieurs articles risquent de faire double emploi avec les mesures à prendre sur la base du projet de loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Examen du texte

Article 1er

L'article 1er ne fait que répéter l'intitulé du projet. Il peut partant être supprimé.

Article 2

Cet article retient d'abord le principe que l'intervention de l'Etat est subsidiaire par rapport aux responsabilités des parents. Cette affirmation de principe trouve l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Toutefois, il faut se demander quelle sera la portée juridique de ce principe. Si l'emploi du terme est à la mode et si l'on peut facilement trouver un consensus sur l'utilité du principe, l'on doit cependant constater qu'il est très difficile de définir le contenu juridique du terme et son application pratique à des situations concrètes.

En outre, il paraît inévitable que le législateur fixe des critères qui permettent de déterminer dans quelles situations l'Etat peut intervenir. Ces critères seront-ils le refus manifeste des parents d'assumer leurs responsabilités ou suffit-il qu'il y ait une certaine insuffisance ou une certaine inefficacité des parents dans l'exercice de leurs responsabilités? L'Etat ne doit-il pas d'abord accorder aux parents la protection et l'assistance dont ils ont besoin pour élever les enfants avant de prendre des mesures plus incisives?

Enfin, il faut se poser la question si le principe de subsidiarité ne se trouve pas en contradiction avec des mesures législatives antérieures, notamment celles prévues dans la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande instamment au Gouvernement de préciser le texte du présent article et d'y insérer les critères qui permettent d'apprécier concrètement les modalités d'application du principe de subsidiarité dans le domaine visé.

Article 3

Le texte de cet article contient quelques affirmations générales, dont celle prévue au premier tiret reçoit une réalisation par la création du comité pour les droits de l'enfant.

Par ailleurs, la Chambre est à se demander en quoi cet article tend à mieux définir ou à préciser les droits de l'enfant tels qu'ils sont définis à la Convention relative aux droits de l'enfant.

Article 4

L'article 4 ne constitue qu'un renvoi à la Convention précitée du 20 novembre 1989. Il peut, de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, être supprimé sans amoindrir la portée de la loi elle-même.

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.

Articles 11 à 13

Ces articles se limitent soit à énoncer des dispositions générales soit à répéter des dispositions déjà inscrites dans la Convention relative aux droits de l'enfant. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas marquer son accord avec ces énonciations générales qui abandonnent au pouvoir exécutif tous les pouvoirs pour mettre en vigueur certaines mesures sans que la loi elle-même n'en ait déterminé un cadre précis.

Article 14

L'article 14 charge le Ministre de la Famille d'établir annuellement la liste des enfants placés hors de leur milieu familial.

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. Au contraire, elle est d'avis que l'établissement de cette liste viole les dispositions inscrites dans la loi du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques.

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.

Au regard de l'ensemble de ces critiques justifiées et graves, la Chambre demande au Gouvernement de retirer ce projet, qui, loin d'améliorer la situation des enfants, risque au contraire d'introduire dans notre législation quelques dispositions qui peuvent même porter préjudice à leurs droits.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juillet 1996.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN