

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS  
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, LE 6 avril 1979.  
11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE

Monsieur le Ministre  
de la Famille, du Logement  
social et de la Solidarité  
sociale

L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la  
Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur  
le projet de loi concernant l'intégration sociale des jeunes.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de  
ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,



*S. Fey*

A-357/79-15

AVIS

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de loi concernant l'intégration sociale des  
jeunes

Par lettre datée du 14 février 1979, Monsieur le Ministre de la Famille, du Logement social et de la Solidarité sociale a soumis à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le projet de loi sous rubrique avec prière d'émettre son avis avant le 20 mars 1979.

En présentant ce projet de loi, le Gouvernement réalise enfin une mesure qu'il a annoncée depuis des années dans une note inscrite au projet de budget sous la section 14.1 "Service d'intégration sociale de l'enfance". Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne veut-elle pas méconnaître la nécessité de légiférer en cette matière, qui revêt sans doute une importance croissante, fait qui se reflète dans l'augmentation considérable des moyens budgétaires au cours de la dernière décennie. Il ressort de l'exposé introductif que le Ministère de la Famille, du Logement social et de la Solidarité sociale a présenté pour les débats parlementaires sur le projet de budget de 1979 que les crédits budgétaires qui ont été mis à la disposition de la section de l'intégration sociale de l'enfance sont passés de 61 millions en 1974 à 208 millions en 1979.

Il ressort de ce même exposé budgétaire que le service d'intégration sociale de l'enfance a été créé en 1968 dans le but d'étudier, de promouvoir et de réaliser sur le plan national des mesures socio-éducatives visant à favoriser l'intégration des jeunes dans la société. En relisant les exposés budgétaires présentés par le Ministère de la famille au cours des dernières années, l'on constate que plusieurs problèmes ont préoccupé le service d'intégration sociale de l'enfance:

D'abord, il a été soucieux de réformer les maisons d'enfants existantes qui ont été restructurées par la création de petits groupes familiaux regroupant aux maximum une douzaine d'enfants encadrés d'un personnel qualifié.

Le Ministère a tâché ensuite de placer la participation financière sur une base conventionnelle, qui fixe les obligations des maisons d'enfants concernant l'encadrement et l'accompagnement

éducatif des enfants, notamment par la création d'équipes multi-disciplinaires.

Enfin, il ressort surtout du budget de 1979 que le Ministère entend faire des efforts en vue de diversifier ce qu'il appelle les différents systèmes de placements. Il est prévu notamment de développer, à côté des maisons d'enfants, d'autres moyens de placement, tel les foyers de jour, les crèches, le placement familial, le gardiennage et également l'adoption,

Les efforts continus que l'Etat a entrepris en ce domaine, son intervention budgétaire croissante, de même que les activités diverses organisées en 1979 dans le cadre de l'Année Internationale de l'Enfant, ont permis de sensibiliser le public pour un problème social de premier ordre qui concerne des milliers d'enfants, souvent sans famille, abandonnés, maltraités, enfants qui sont le plus souvent les laissés-pour compte de la société.

A ce propos, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics veut rappeler le travail inlassable et plein de dévouement qui a été accompli des siècles durant, et avant que les pouvoirs publics ne se soient préoccupés de ce problème, par des organismes privés et plus particulièrement par les congrégations religieuses,

Abstraction faite de ces considérations générales, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de soulever certains problèmes ou de poser quelques questions en relation avec le présent projet de loi.

1. L'exposé des motifs du projet de même que les deux premiers articles, qui parlent d'une façon générale des jeunes, donnent l'impression que les dispositions de ce projet s'adressent à tous les jeunes sans distinction. Il résulte cependant des dispositions des articles suivants qu'il vise surtout les jeunes qui vivent en marge de la société ou qui courent le risque de manquer leur intégration dans la société. En réalité, les mesures prévues ne concernent que les jeunes placés en institutions ou ceux qui doivent faire l'objet d'une mesure d'aide sociale. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas trouvé nécessaire de mieux cerner les problèmes sociaux qui sont visés par ce texte et qu'il n'ait pas trouvé nécessaire de compléter le document par des statistiques plus précises sur le nombre des différentes institutions, sur leur spécialisation et sur le nombre des enfants et des jeunes qui sont actuellement pris en charge par les différents systèmes de placement. Il aurait d'ailleurs été utile de connaître les motifs de ces placements. Les services sociaux existants qui s'occupent des enfants et des jeunes ont-ils connaissance de ces motifs et ont-ils cherché à les analyser en vue de trouver les causes profondes de l'inadaptation et du placement de l'enfant? Quels sont les moyens mis en oeuvre jusqu'à présent en vue de réagir contre ces inadap-tations.

La question se pose également sur quoi se basent les chiffres avancés dans le projet en vue des actions futures.

Au commentaire de l'article 5 il est dit que la capacité des foyers de jour (crèches, garderies) sera portée de 990 places en 1979 à 3.500 places en 1988 et que le nombre des enfants pour le placement familial et pour le gardiennage privé est évalué à 500 pour 1988.

Est-ce qu'il est prévu de diminuer d'autant le nombre des enfants placés dans d'autres institutions?

2. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exprime son appréhension à l'égard d'une politique qui vise à donner à l'Etat une plus grande emprise sur la famille, sur l'enfant en bas âge et sur l'adolescent.

Le présent projet donne des pouvoirs quasiment absolus à un service étatique en vue d'intervenir dans tous les domaines qui concernent la socialisation des jeunes. Il est vrai que les auteurs du projet se défendent contre l'idée d'une action sociale qui pourrait exclure la famille et donner à l'Etat un monopole de l'action sociale érigée en modèle uniforme. Cependant un lecteur attentif de ce texte doit rester sceptique quant aux aides réelles que la famille peut escompter de la mise en vigueur de ce projet, surtout en ce qui concerne les problèmes ayant trait aux revenus et aux aides matérielles. Au lieu d'agir sur le milieu normal de l'enfant qu'est la famille l'on cherche à adapter l'enfant au milieu dans lequel il doit vivre. On crée des services et des établissements spéciaux en nombre croissant au sein desquels sont accueillis les enfants inadaptés. A-t-on tout fait et mis en oeuvre tous les moyens en vue de rendre le milieu "normal" plus accueillant ou plus tolérant, par exemple en agissant sur la famille ou en adaptant l'école?

Il semble que dans ce domaine il y ait lieu de prendre des options politiques fondamentales. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, loin de se prononcer contre la nécessité de crèches et de garderies, est d'avis qu'il est du devoir des pouvoirs publics de mettre tout en oeuvre pour permettre aux parents de s'occuper eux-mêmes de leurs enfants, en tout cas durant les premières années et notamment jusqu'à leur entrée dans l'école primaire.

Conjointement avec l'augmentation des crédits budgétaires en faveur des crèches et garderies la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics demande la création d'une allocation d'éducation ou d'une allocation de garde substantielle en faveur de celui des parents, père ou mère, qui se consacre lui-même à l'éducation de son enfant jusqu'à l'âge de 6 ans. Seule une telle mesure rétablirait une situation équitable en permettant aux parents de faire un choix libre qui n'est pas dicté par des considérations

d'ordre financier et de budget familial. L'absence de toute aide matérielle directe en faveur des jeunes parents et les facilités offertes par les crèches et garderies doit nécessairement amener les mères à reprendre leur activité professionnelle et à confier l'enfant à une institution. La politique préconisée dans le présent projet est à sens unique: elle ne laisse aux parents aucun choix quant à l'éducation qu'ils préfèrent donner à leur enfant.

3. Le projet n'a pas pris position au sujet de discussions fondamentales qui sont menées actuellement dans certains de nos pays voisins au sujet des droits positifs fondamentaux dont doit jouir l'enfant.

En permettant à l'enfant mineur de s'adresser au service à créer et de solliciter son aide, les auteurs du projet ont créé une situation de conflit qui peut les opposer aux parents ou à toute autre personne investie des droits qui découlent de l'autorité parentale.

Les auteurs du projet insistent, il est vrai, sur le caractère non-contrainant de l'aide que les divers services à créer doivent apporter aux enfants et aux parents. Les auteurs de ce texte n'auraient-ils pas mieux fait, au lieu de s'adresser à tout le monde, de limiter dans une première approche leur aide aux parents, afin que le climat d'amour et de compréhension dont parle l'article 6 de la déclaration des droits de l'enfant adopté le 20 novembre 1959 par l'Assemblée générale des Nations Unies puisse être réalisé par des mesures concrètes découlant d'une politique plus généreuse en faveur des familles?

4. La Chambre regrette que le Gouvernement ait de nouveau présenté aux instances législatives un projet de loi proposant des mesures sociales importantes, mais dont les conditions et modalités d'exécution sont réservées à des règlements grand-ducaux. Le projet prévoit en tout 13 règlements grand-ducaux à prendre, dont quelques-uns sont d'une importance telle que les instances consultatives devraient en être saisis conjointement avec le projet de loi.

Il en est ainsi du règlement prévu à l'article 3, qui parle des actions de prévention, d'intervention, de traitement, et des mesures socio-familiales. La loi elle-même devrait fixer les limites de ces actions et interventions et également les critères de contribution des bénéficiaires,

Il en est de même des systèmes de placements prévus à l'article 4. Cet article prévoit une surveillance et un contrôle de l'Etat sans que ces pouvoirs de l'Etat soient délimités. L'article 5 est encore plus laconique. Il prévoit seulement que l'organisation et le fonctionnement du SISJ sont déterminés par règlement grand-ducal.

La même critique peut être élevée en ce qui concerne l'agrément prévu à l'article 7.

La Chambre demande au Gouvernement de lui soumettre pour avis les différents règlements d'exécution qui, suivant leur orientation, peuvent facilement introduire dans ce secteur social de premier ordre et s'adressant à des milliers d'enfants un dirigisme et un interventionisme étatique intolérables.

5. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose à la création d'un service autonome en vue de prendre en main l'intégration des jeunes. A ce sujet il rappelle les arguments développés dans son avis du 28 février 1979 sur le projet de loi portant création d'un Institut National d'Information et d'Orientation Scolaires: "l'Etat doit se doter de quelques grandes administrations décentralisées pour pouvoir remplir certains services sur tout le territoire national sans que chaque décision appartienne chaque fois au Gouvernement. Mais cette décentralisation des services doit avoir des limites, surtout dans un petit Etat, et justement en raison des risques précités.

"La Chambre estime que l'autonomie doit être réservée aux administrations et aux services qui soit opèrent avec un personnel nombreux sur tout le territoire national et qui doivent être spécialement structurés en vue de leurs missions (p. ex. P. et T., Ponts et Chaussées, etc.) soit ont pour mission de contrôler en toute indépendance d'autres services ou administrations (p. ex. Inspections de Finances, de la Sécurité sociale, etc.).

"La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose donc à la tendance actuelle de vouloir ériger en unité administrative autonome chaque petit service ministériel. Ces réformes, qui ne sont guère objectivement justifiées, ne causent qu'un gonflement inutile mais permanent des effectifs. Or, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose depuis toujours et par principe à la création de tout nouvel emploi qui n'est pas effectivement nécessaire. Si l'on veut décongestionner certains ministères, il se recommande de s'en tenir au principe de la déconcentration, c'est-à-dire de déléguer le cas échéant un certain pouvoir de décision aux organes subordonnés d'un ministère sans pour autant les sortir du contrôle hiérarchique direct du ministre."

Tout comme dans le projet de loi précité, le Gouvernement entend créer également dans le présent projet en nombre illimité de nouveaux emplois, dont la nécessité n'est pas donnée.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut se déclarer d'accord avec les principes de la présente réforme pour autant qu'elle prévoit une décentralisation administrative d'un service ayant été intégré jusqu'à présent dans le cadre du Ministère de la Famille. Elle n'est pas non plus d'accord avec la création d'un nombre illimité de nouveaux emplois dont la nécessité ne ressort pas de l'exposé des motifs ni des commentaires du projet.

Quant aux mesures d'ordre social, familial ou éducatif, la Chambre les approuve. Cependant elle demande au Gouvernement de remanier le projet et de le compléter en insérant dans le texte les conditions générales, les critères et modalités ainsi que les limites des mesures et interventions de l'Etat.

C'est seulement sous réserve de ces remarques d'ordre général que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics examine, à titre tout à fait subsidiaire, le détail des articles du projet.

### Examen des articles

#### Article 1er

Cet article définit à l'alinéa 1er d'une façon succincte le but du projet de loi. Le commentaire très développé de l'article fournit à cet égard toutes les explications nécessaires. Aussi ne voit-on pas pourquoi les auteurs du projet ont énuméré à l'alinéa 2 certaines mesures qui sont exclues du champ d'activité du service à créer. De toute façon les mesures énumérées ne sont pas de la compétence du Ministre de la Famille. La Chambre est d'avis que cet alinéa est parfaitement superflu et elle propose de le biffer.

Comme la Chambre est opposée à la création d'un service spécialisé, elle propose de remplacer dans le texte le SISJ par le Ministère de la Famille.

#### Article 2

Alors que l'article 1er a défini les mesures à prendre, l'article 2 énumère les bénéficiaires possibles des dispositions de la présente loi. Cette énumération est tellement générale que l'on se demande quels sont à la fin du compte les jeunes qui ne peuvent pas bénéficier de ces dispositions.

On a l'impression que les auteurs de ce texte ont copié la définition des jeunes défavorisés d'un manuel de psychopédagogie ou de psychiatrie.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que cet article peut être supprimé. En effet, les mesures qu'offre le présent projet de loi ont un caractère volontaire; elles ne sont pas contraignantes et peuvent de ce fait être sollicitées par toute personne qui croit remplir les conditions en vue de l'octroi d'une aide ou de l'application d'une mesure précise. Au lieu de définir les bénéficiaires, les auteurs du projet auraient dû fixer les conditions et modalités des mesures à appliquer.



### Article 3

Il est difficile de concevoir toute la panoplie des actions et des mesures que le nouveau service à créer veut se réserver dans le cadre du présent article. Le commentaire en donne une énumération non limitative. Deux remarques s'imposent à ce propos.

Il aurait été utile de tracer le cadre des actions ou des mesures à prendre avec leurs conditions et modalités dans le texte du projet lui-même. A défaut, le Gouvernement aurait été bien conseillé de joindre au projet de loi un projet de règlement grand-ducal définissant lesdites actions et mesures et fixant les conditions et modalités de la surveillance.

A défaut de ces textes, il est quasiment impossible pour une chambre professionnelle de se prononcer sur ce texte.

La deuxième remarque concerne la coordination des nouveaux services à créer en vertu du présent article avec les services sociaux existants: dispensaires de la Croix-Rouge, services de la Caritas, services sociaux communaux. Ne risque-t-on pas de faire double emploi ou de provoquer même une certaine anarchie des services sociaux? Comment se fera la collaboration avec les services sociaux existants?

### Article 4

Les remarques concernant la fixation des conditions et modalités d'organisation et de surveillance qui ont été faites à propos de l'article 4 valent également pour le présent article.

### Article 5

Comme la Chambre est d'avis que le travail qui résulte de l'application du présent projet doit être réalisé dans le cadre du Ministère de la Famille, elle propose de biffer le présent article.

### Article 6

Cet article ne reproduit qu'une constatation, un fait. Il n'énonce aucun principe juridique. Tout comme l'article 5 il est à supprimer.

### Article 7

Cet article peut, à première vue, présenter une nécessité indéniable en raison de la protection qui en résulte pour les enfants en placement, l'agrément étant pour ainsi dire la garantie que les personnes qui s'occupent des enfants présentent les qualifications reprises. Cependant, ni le texte, ni même le commentaire ne font la moindre indication sur les conditions et modalités de l'agrément. La fixation de conditions restrictives pourrait amener le Gouvernement à refuser cet agrément à toutes les institutions

pour avoir en fin de compte une main-mise sur ces institutions et pour les étatiser d'une façon indirecte.

Articles 16 et suivants

Ces dispositions concernent l'organisation des cadres du SISJ, la classification des fonctions nouvelles qu'il est proposé de créer ainsi que la reprise par le Service de plusieurs employés du Ministère.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'opposant à l'érection du service en administration décentralisée et autonome, elle demande de supprimer ces articles du projet.

Ils procèdent d'ailleurs d'une façon inadmissible pour une loi organique en proposant la création illimitée de nouvelles fonctions, sauf en ce qui concerne celle du concierge, pour laquelle un seul titulaire semble suffire. Or, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que c'est justement le but d'une loi organique, après avoir défini avec précision le champ d'action et les attributions du service à créer, de fixer limitativement les effectifs indispensables pour les exercer en prouvant, chiffres à l'appui, la nécessité tant des diverses fonctions prévues que du nombre de celles-ci. La Chambre ne saurait admettre l'argument qu'il est impossible de prévoir les besoins en certaines catégories de personnel. Une telle assertion de facilité prouve seulement que la matière n'est pas suffisamment cernée et qu'il est prématuré de légiférer.

En conclusion, la Chambre marque son accord avec les seules dispositions du projet visant l'aide de l'Etat aux jeunes non intégrés à la société, cela toutefois sous réserve des observations présentées ci-dessus; la Chambre désapprouve toutes les dispositions qui tendent à ériger à cette fin un service autonome aux effectifs illimités.

Ainsi délibéré en séance plénière le 2 avril 1978.

Le Secrétaire,

  
R. Nicolay

Le Président,

  
F. Haas