

N° 5225

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

DEBAT D'ORIENTATION

sur l'actuel système d'aide et de protection
de la jeunesse au Luxembourg

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION SPECIALE
„JEUNESSE EN DETRESSE“**

(27.10.2003)

La Commission se compose de: M. Lucien WEILER, Président; Mme Marie-Josée FRANK, Rapporteuse; MM. Xavier BETTEL et Alex BODRY, Vice-Présidents; M. Aly JAERLING, Mme Ferny NICKLAUS-FABER, Mme Dagmar REUTER-ANGELSBERG, M. Jean-Paul RIPPINGER, M. Marco SCHROELL, MM. Claude WISELER et Marc ZANUSSI, Membres.

*

I. INTRODUCTION

„Les enfants ne sont pas des ersatz de l'amour; ils ne remplacent pas un but de vie brisée; ils ne sont pas du matériel destiné à remplir le vide de notre vie; ils sont une responsabilité et un lourd devoir ... Ils ne sont ni le jouet des parents, ni l'accomplissement de leur besoin de vivre, ni les succédanés de leurs ambitions insatisfaites ...“

Simone de Beauvoir

Remarques préliminaires***Institution d'une Commission spéciale „Jeunesse en détresse“***

Au cours des travaux de la Commission spéciale „Stupéfiants“, ainsi que lors de l'élaboration du rapport sur la Justice¹, il a pu être constaté que, malgré les moyens considérables mis en place, notre système actuel d'aide et de protection de la jeunesse ne rencontre pas toujours les besoins des jeunes en difficultés, ainsi que de leurs familles, et accuse certains déficits qu'il échet de combler aux fins d'optimisation.

Partant de ce constat, la décision fut prise de mettre en place une Commission parlementaire spéciale consacrée à la jeunesse en détresse. Le 4 avril 2000, la Chambre des députés, sur proposition de la Conférence des Présidents, a majoritairement approuvé l'institution d'une telle commission.

A noter dans ce contexte que l'institution d'une commission spéciale „Jeunesse en détresse“ s'inscrit dans le cadre de l'accord de coalition d'août 1999 qui annonce une réforme de la loi sur la protection de la jeunesse en se basant sur une analyse des problèmes des mineurs en difficultés.

¹ Rapport sur la Justice du Luxembourg du 27 avril 1998, rédigé par le député Lucien Weiler sur demande du Gouvernement.

Objectifs de la Commission spéciale „Jeunesse en détresse“

Lors de sa première réunion en date du 26 juin 2000, la Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ a précisé ses objectifs. Il s’agit moins de se livrer à une étude de la jeunesse en général et d’examiner tous les problèmes rencontrés par celle-ci, dont certains, telle que la toxicomanie, ont d’ores et déjà fait l’objet de nombreuses discussions et de débats, que de réfléchir à certains aspects de la problématique de la détresse juvénile au sens large du terme, en examinant les moyens existants d’aide et de protection des mineurs, en vérifiant que ceux-ci soient adaptés aux besoins des jeunes concernés et en soumettant, le cas échéant, au Gouvernement des propositions d’amélioration concrètes et ponctuelles.

Ses objectifs dépassent le cadre fixé par l’accord de coalition d’août 1999. Les travaux de la Commission ne se limitent en effet pas à une simple analyse de la loi du 12 août 1992 sur la protection de la jeunesse. Bien que cette loi contienne l’essentiel du droit de la protection de la jeunesse en prévoyant l’ensemble des dispositions de fond et de procédure applicables tant aux mineurs délinquants qu’aux mineurs victimes de mauvais traitements ou de carences dans leur milieu familial, d’autres textes de loi peuvent avoir une incidence sur la protection de la jeunesse. Au-delà de l’aspect législatif, l’aspect structurel joue un rôle de tout premier ordre au niveau de l’aide et de la protection des mineurs et mérite d’être analysé à son tour.

En soumettant des propositions concrètes afin d’améliorer notre système d’aide et de protection de la jeunesse, la Commission espère inspirer le Ministre de la Justice dont les services sont actuellement en train de préparer une réforme de la loi sur la protection de la jeunesse.

Organisation des travaux

La Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ a tenu pas moins de 27² réunions, entrevues et visites afin d’élaborer le présent rapport et de préparer le débat d’orientation y afférent.

La première réunion en date du 26 juin 2000 a été destinée à la constitution du bureau de la Commission présidé par M. Lucien Weiler, à la délimitation des objectifs de la Commission parlementaire et à l’organisation des travaux de celle-ci. Lors de cette réunion, il a été retenu que la Commission prendrait contact avec des personnes actives sur le terrain qui seraient préalablement choisies, et entendrait plusieurs responsables du secteur social, de même que des représentants des juridictions luxembourgeoises.

Le 19 octobre 2000, la Commission a dressé une liste des personnes, institutions, et autres organismes qu’elle souhaitait entendre dans un premier temps en s’assurant que cette liste soit la plus représentative possible. Elle a également décidé que les entrevues porteraient principalement sur:

- les difficultés que les interlocuteurs rencontrent quotidiennement,
- les lacunes et déficiences éventuelles constatées au niveau institutionnel et législatif, et
- les suggestions pour y remédier.

Une première entrevue a eu lieu le 20 novembre 2000 avec des représentants de la Ligue luxembourgeoise de prévention et d’action médico-sociales et du président de l’Association nationale des communautés éducatives (ANCE).

Le 29 novembre 2000 ce fut le tour des représentants du Service central d’assistance sociale (SCAS) et des représentants des juridictions de la jeunesse auprès des tribunaux d’arrondissement de Luxembourg et de Diekirch d’être entendus par la Commission parlementaire.

Le 4 et 11 décembre 2000, la Commission auditionna des magistrats siégeant en matière de référé-divorce auprès des tribunaux d’arrondissement de Luxembourg et de Diekirch, des représentants du Parquet auprès des mêmes juridictions, ainsi que des représentants du Service de psychologie et d’orientation scolaire (SPOS).

Suite à la décision prise par la Commission parlementaire lors de sa réunion du 30 janvier 2001 d’entendre une série de personnes et d’organismes spécialisés dans le domaine de l’enfance et de

2 26 juin 2000; 19 octobre 2000; 20 novembre 2000; 29 novembre 2000; 4 décembre 2000; 11 décembre 2000; 30 janvier 2001; 20 février 2001; 22 février 2001; 6 mars 2001; 26 mars 2001; 23 juillet 2001; 14 septembre 2001; 17 septembre 2001; 17 janvier 2002; 6 mai 2002; 17 janvier 2003; 4 février 2003; 2 mai 2003; 8 mai 2003; 12 mai 2003; 4 juin 2003; 25 juin 2003; 15 juillet 2003; 9 septembre 2003; 23 septembre 2003; 27 octobre 2003.

l'adolescence qui ont manifesté leur intérêt par rapport au dossier sous rubrique et demandé d'être entendus, il a été décidé d'organiser des entrevues supplémentaires les 20 février 2001, 22 février 2001, 6 mars 2001 et 26 mars 2001. Au cours de ces entrevues, le directeur de la Fondation Kannerschlass, le directeur et le psychothérapeute des Maisons d'Enfants de l'Etat, des responsables du service de placement familial de Luxembourg et de Esch/Alzette, de la Croix-Rouge Luxembourgeoise et de la Caritas (Luxembourg), des responsables du service de psychiatrie infantile du Centre hospitalier de Luxembourg (CHL), ainsi que des responsables de la Conférence générale de la Jeunesse ont été entendus en leurs avis.

Lors de sa réunion du 23 juillet 2001, la Commission parlementaire a décidé d'organiser une visite au Centre socio-éducatif de l'Etat (CSEE) de Dreiborn, visite qui a eu lieu le 17 septembre 2001 en présence de responsables du Centre et du Président de la Commission de surveillance et de coordination. Il a également été décidé de fixer une entrevue avec les responsables de l'a.s.b.l. „Protection des droits de l'enfant“, association vouée à la défense des droits des enfants. L'entrevue qui a été d'abord fixée au 14 septembre 2001 a eu finalement lieu le 17 janvier 2002.

La Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ a été invitée à assister à une réunion de la Commission des Pétitions en date du 6 mai 2002 consacrée à la violence en générale et plus particulièrement à la violence juvénile ainsi qu'aux moyens de la médiation. Plusieurs experts étrangers (psychologues, criminologues) ont animé les débats de ladite réunion en exposant leurs réflexions sur les différentes politiques et approches possibles de ce phénomène.

Les différentes auditions ayant mis à jour une multiplicité d'approches et de conceptions, parfois antagonistes, en matière d'aide et de protection de la jeunesse, la Commission parlementaire prit la décision, au cours de sa réunion du 17 janvier 2003, d'organiser un hearing et d'élaborer un questionnaire³ portant sur différents points précis sur lesquels la Commission souhaitait voir confrontées les personnes entendues. Le hearing s'est déroulé le 4 février 2003 en présence d'un responsable du service „Jeunesse“ du Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la présidente de l'a.s.b.l. „Protection des droits de l'enfant“ qui fut déjà invitée à une entrevue antérieure.

Le 2 mai 2003, la Commission parlementaire a poursuivi ses travaux notamment en passant en examen un questionnaire élaboré par les soins de son président et devant permettre à la Commission de formuler des conclusions et de proposer des suggestions concrètes au Gouvernement. La Commission a continué l'examen dudit questionnaire lors de ses réunions des 8 et 12 mai 2003. Lors de la réunion du 8 mai 2003, la Commission décida de clarifier dans le cadre d'une entrevue avec Monsieur le Ministre de la Justice et Madame la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse les questions de détail relatives au projet de loi portant réorganisation des centres socio-éducatifs de l'Etat⁴ déposé en date du 20 mai 2003, et plus particulièrement au projet de mise en place d'une unité fermée pour mineurs à Dreiborn. Ces entrevues ont eu lieu le 25 juin 2003.

La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 27 octobre 2003.

A noter qu'il a été tenu compte pour la rédaction d'un certain nombre de documents dont il y a lieu de citer deux en particulier, pour le reste il est renvoyé aux références en bas de page. Il s'agit d'une part, d'une série d'articles parue dans le magazine FORUM du mois de janvier (No 205), intitulé „Jugendschutz am Ende? Ein Gesetz hat ausgedient!“, et d'autre part, d'un document élaboré par le parti politique „Déi Gréng“ intitulé „Halte à la violence institutionnelle! Mineur-e-s en prison: quelles alternatives?“.

*

II. PORTRAIT D'UNE JEUNESSE EN DIFFICULTES

Au 1er janvier 2003, le Luxembourg comptait quelque 99.633 enfants et jeunes de moins de 18 ans⁵ répartis de manière à peu près égalitaire entre enfants en bas âge, enfants et adolescents.

Les jeunes en difficultés, qu'il s'agisse de mineurs auteurs de faits qualifiés d'infractions ou de mineurs victimes de maltraitance ou de négligence dans leur milieu familial, ne représentent qu'un

3 Deux questionnaires furent élaborés: l'un par le groupe parlementaire chrétien-social et l'autre par le député socialiste Alex Bodry.

4 Doc. parl. No 5162.

5 Statec; www.statec.lu.

faible pourcentage de la population juvénile, et ce bien que leur nombre n'ait cessé d'augmenter ces dernières années, du moins en termes absolus.

Il suffit de se baser sur les rapports d'activité du Ministère de l'Intérieur ou encore de la Justice qui renseignent sur le nombre de jeunes délinquants, le nombre de jugements rendus par les juridictions de la jeunesse ou encore le nombre d'enquêtes sociales, respectivement d'assistances éducatives exécutées par le Service central d'assistance sociale (SCAS) pour se rendre compte de cette tendance.

Ainsi, au cours de l'année judiciaire 2000/2001⁶, 315 nouveaux dossiers de jeunesse ont été enregistrés auprès du Tribunal de la Jeunesse de l'arrondissement de Luxembourg, tous basés sur la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Cette même juridiction a prononcé 307 jugements, alors que le juge de la jeunesse a rendu 81 ordonnances et a pris 185 mesures de garde provisoire en application de la loi sur la protection de la jeunesse précitée. A titre comparatif, il échet de noter qu'en 1995/1996⁷, seuls 213 jugements, 65 ordonnances et 129 mesures de garde provisoire ont été prononcés sur base de la loi de 1992 par les juridictions et magistrats de la jeunesse auprès du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Quant aux enquêtes sociales, le Service de la protection de la jeunesse du SCAS a réalisé en 2001/2002 un total de 600 enquêtes (augmentation de 49% par rapport à l'année judiciaire précédente) dont 494 se rapportant à de nouvelles affaires. 902 enfants étaient concernés contre 626 en 2000/2001. A noter toutefois qu'en 1995/1996, le SCAS a réalisé un total de 716 enquêtes.

Les rapports d'activité d'organismes sociaux qui sont également actifs dans le domaine de l'enfance et de l'adolescence confirment cette évolution. Le nombre de personnes concernées par des prestations d'accompagnement, de conseil ou d'aide sociale augmente, qu'il s'agisse d'adultes ou d'enfants/jeunes⁸.

Il ressort également des rapports d'activité du Ministère de l'Intérieur que globalement la criminalité a doublé non seulement chez les adultes⁹, mais également chez les mineurs en l'espace de 20 ans. Ainsi, en 1980, 612 mineurs délinquants étaient recensés contre 1.509 en 2002¹⁰. Il est cependant assez difficile de se faire une idée précise sur l'importance réelle de la délinquance juvénile et notamment sur sa tendance, alors qu'exprimée en pourcentage la criminalité juvénile a connu des variations importantes entre 1980 et aujourd'hui. A plusieurs reprises elle a dépassé les 10% du nombre global des infractions notamment en 1981, 1982, 1987, 1991 et plus récemment en 2000 et 2001 où elle a atteint des taux particulièrement élevés à savoir 13,1%, respectivement 13,6%, alors qu'en 1985 et en 1993 elle représentait moins de 5% de la criminalité globale. En 2002, le taux a légèrement baissé pour se situer à 12,5%.

Si on examine la répartition des principales infractions entre mineurs, on constate également des variations importantes d'une année à l'autre. Si en 2001, 25,9% des infractions contre les biens avaient pour auteurs des jeunes âgés de moins de 18 ans, en 2002 ce pourcentage a diminué pour se situer à 20,7%. A l'intérieur même de ce groupe générique de violations, certaines infractions ont également connu des fluctuations considérables. Ainsi, p. ex. les cambriolages sont passés de 25,6% en 2001 à 31,1% en 2002, alors que les vols liés aux véhicules ou encore les vols avec violences ont diminué de manière spectaculaire passant de 37,1% en 2001 à 12% en 2002, respectivement de 45,3% en 2001 à 34,7% l'année suivante. Les infractions contre les personnes ont au contraire augmenté de l'ordre de 1,3% entre 2001 et 2002 passant de 8,7% à 10% en l'espace d'un an. C'est la rubrique „atteintes aux mœurs“ qui a connu la croissance la plus notable.

A noter dans ce contexte que lors d'un séminaire sur la justice en Europe qui s'est tenu en octobre 2000 à Paris, inscrit dans le cadre des conclusions du Conseil européen de Tampere, les Etats membres de l'Union européenne sont parvenus à la conclusion que bien que la nature de la délinquance juvénile ait changé et le nombre de crimes violents commis par les mineurs ait augmenté ces dernières années, il n'est pas possible d'affirmer de manière générale qu'il y ait eu une augmentation de la délinquance juvénile.

⁶ Rapport d'activité 2002 du Ministère de la Justice.

⁷ Rapport d'activité 1996 du Ministère de la Justice.

⁸ A titre d'exemple, rapports d'activités de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales, notamment le rapport d'activité pour l'année 1999.

⁹ Il est fait état de 5.596 auteurs délinquants majeurs en 1980 contre 10.591 en 2002.

¹⁰ Il est rappelé qu'au 1er janvier 2003 notre pays comptait quelque 99.633 enfants et jeunes de moins de 18 ans, de sorte que les jeunes délinquants ne représentent qu'un très faible pourcentage de la jeunesse luxembourgeoise.

A défaut de recensement systématique et intégré de l'ensemble des dossiers concernant des jeunes en difficultés et de statistiques complètes relatives à la délinquance juvénile¹¹, il n'est pas aisé de se faire une idée précise de l'ampleur de la détresse juvénile au sens général du terme. Par ailleurs, en ce qui concerne les statistiques concernant la criminalité, il échet encore de remarquer que celles-ci ne font que reprendre les infractions dont les auteurs ont été identifiés et inculpés pour les infractions constatées. Or, ces 10 dernières années le taux d'élucidation des affaires a été en moyenne de 35%. A noter encore toutefois que ce sont surtout les infractions contre les personnes, ainsi que les affaires de drogues qui connaissent le taux d'élucidation le plus faible, alors que les 3/4 des infractions contre les biens ont été élucidées¹².

1. Les difficultés majeures des jeunes

Les problèmes dont souffrent une partie de la jeunesse luxembourgeoise sont multiples, se manifestent de manière différente et peuvent être tant d'ordre physique que psychologique.

Il est possible de diviser les difficultés vécues par les enfants et les adolescents en trois catégories. La première a trait aux conduites des parents ou des adultes qui menacent le développement des enfants: il s'agit de toutes les formes d'abus et de négligences. La seconde regroupe les conduites ou les comportements que les jeunes adoptent et qui transgressent les lois ou peuvent causer des dommages ou des torts à autrui tels que la délinquance, la violence envers des tiers, les troubles du comportement ou encore la toxicomanie. On parle dans ce cas de problèmes d'externalisation. Finalement, la troisième catégorie rassemble les jeunes qui adoptent devant les difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans la vie ou à l'école des conduites de retrait, parmi lesquelles on peut citer l'abandon scolaire ou encore le suicide¹³.

Les enfants victimes

Les abus commis envers les enfants et les adolescents peuvent être de plusieurs ordres: abus physiques (comportements de violence physique tels que coups et blessures, brûlures, étouffements), abus sexuels (acte ou jeu sexuel de nature hétéro- ou homosexuelle avec ou sans attouchement) ou encore abus émotionnels (rejet, humiliations, insultes). Les formes de négligence sont multiples. Elles peuvent aller de la négligence affective jusqu'à l'abandon ou au refus de pourvoir aux besoins de l'enfant.

Il n'existe pas de statistiques officielles relatives au nombre d'enfants victimes de violences et autres abus et négligences. Les chiffres du Ministère de la Justice p. ex. qui renseignent sur le nombre de jugements rendus par les juridictions compétentes ne ventilent pas les affaires de jeunesse entre les différentes catégories de difficultés et de problèmes que les jeunes peuvent rencontrer. Il résulte toutefois d'une étude d'opinion mandatée par le Ministère de la Santé et le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports publiée en 2002 sous l'intitulé „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg“¹⁴ que 2% des jeunes déclarent être régulièrement victimes de violences dans leur milieu familial¹⁵, alors que 19,2% affirment avoir fait l'objet d'attouchements non désirés dont un tiers environ par une personne adulte, ce qui représente 5% environ des jeunes interrogés. Bien que cette étude ne soit pas entièrement concluante, alors qu'elle a été réalisée sur un échantillon limité de jeunes âgés de 13 à 19 ans¹⁶ et sans tenir compte des enfants de moins de 13 ans, elle offre toutefois des indices intéressants et confirme une réalité qu'on aimerait souvent occulter.

Les enfants ayant des problèmes d'externalisation

Il arrive que les jeunes soient davantage les acteurs que les victimes de comportements déviants. Tel est le cas notamment des jeunes délinquants. Sont considérés comme délinquants les mineurs âgés de

11 Il échet de remarquer que beaucoup d'efforts ont été faits à ce niveau ces dernières années et que la police a pris l'habitude de ventiler les catégories d'infractions les plus importantes en indiquant à l'intérieur de chaque catégorie le pourcentage de mineurs.

12 Rapport d'activité 2002 du Ministère de l'Intérieur.

13 „Un Québec fou de ses enfants“, Rapport du Groupe de travail pour les jeunes mandaté par le Ministère québécois de la Santé et des Services sociaux, 1991, ISBN 2-550-22598-8.

14 ISBN 2-87995-012-0 (MENFPS), 2-919909-37-1 (MS).

15 „(...) jeden Tag oder öfter in der Woche“.

16 7.629 garçons et filles représentant 27,6% des élèves du secondaire.

moins de 18 ans accomplis qui ont commis une infraction à la loi pénale. Cette définition ne rend cependant pas compte de toutes les situations de délinquance. Il ressort de plusieurs études menées à l'étranger qu'une majorité d'adolescents – certaines études parlent de 80% de jeunes de moins de 18 ans – participent à au moins une activité répréhensible au sens de la loi¹⁷ avant d'atteindre l'âge de la majorité. Plusieurs auteurs¹⁸ distinguent entre la délinquance dite „commune“ qui se caractérise par des délits mineurs, commis en nombre limité, qui n'entraînent généralement pas de mesures judiciaires et dont la manifestation s'estompe généralement avec la fin de l'adolescence, et la délinquance „sévère“ ou „grave“ qui nécessite une intervention sociale et judiciaire.

Les jeunes violents font également partie de cette catégorie d'enfants et d'adolescents souffrant de problèmes d'externalisation. On dit en général qu'un jeune est violent lorsqu'il a recours à l'usage de la force pour arriver à ses fins, que cette force soit dirigée envers autrui ou ses biens. Cette catégorie de jeunes est souvent comprise, notamment dans les études et statistiques étrangères, dans les catégories plus larges de troubles du comportement ou de délinquance, ce qui rend l'évaluation difficile¹⁹.

A noter que la violence, qui est un moyen fréquemment utilisé par les jeunes pour exprimer leurs difficultés affectives et/ou sociales, n'est plus l'apanage des garçons. De plus en plus de filles adoptent un comportement violent. A titre d'exemple, le pourcentage de filles mineures auteurs de violences envers les personnes n'a cessé d'augmenter au cours de ces trois dernières années passant de 13,9% en 2000 à 31,9% en 2002²⁰. Ces chiffres doivent bien évidemment être appréciés en fonction des remarques précédemment formulées concernant l'ampleur du phénomène de la délinquance juvénile et de la détresse des jeunes en général.

Au fil des années, la violence a également changé de nature. Elle n'est plus uniquement physique, mais également verbale. Elle tend également à se manifester chez des sujets de plus en plus jeunes. Nous ne disposons cependant pas de chiffres précis, alors que les statistiques sur les actes de délinquance ne sont en principe pas ventilées selon l'âge de leurs auteurs mineurs.

La violence a fait également irruption dans les écoles et les lycées où elle est dirigée tant contre des élèves qu'à l'égard du corps enseignant. Il ressort de l'étude précitée „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg“ que 32,4% des élèves reconnaissent avoir été victimes de vexations et molestations de tous genre à l'école, alors que 6,5% admettent avoir été frappés au moins une fois par d'autres élèves.

D'après les responsables du Service de psychologie et d'orientation scolaire (SPOS), si tous les niveaux et échelons sont concernés par le phénomène de la violence, le modulaire, qui est essentiellement fréquenté par des élèves ayant des difficultés à intégrer le cursus scolaire „classique“ en raison de difficultés d'apprentissage, semble plus que les autres ordres scolaires favoriser l'apparition de la violence. L'horaire aménagé et les longues pauses de midi pendant lesquelles les jeunes sont désœuvrés sont également mis en avant par le SPOS pour expliquer le recours à la violence au sein et aux abords de l'école. L'étude précitée „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg“ vient corroborer du moins en partie les affirmations du SPOS. Il résulte de cette étude que les élèves du secondaire technique et plus particulièrement des régimes polyvalent et professionnel, sont plus concernés que ceux du secondaire classique.

La consommation de médicaments en tous genre (calmants, antidépresseurs, etc.) et autres substances toxiques (hallucinogènes, stimulants du système nerveux, héroïne, cannabis et dérivés, etc.) est aussi un moyen souvent emprunté par les jeunes pour extérioriser leur malaise ou leurs problèmes familiaux ou personnels. La consommation de drogues illégales par des jeunes a augmenté au cours de ces 10 dernières années. Ceci est dû en partie à une accessibilité accrue de certaines drogues comme le cannabis dont la consommation s'est banalisée. Parmi les substances illicites, le cannabis est en effet le produit le plus consommé au monde. Les enquêtes les plus récentes montrent que l'expérimentation, tout comme l'usage plus régulier de cannabis, est en hausse chez les jeunes depuis une quinzaine

17 M. Leblanc (1991). „La prévention de la délinquance chez les adolescents: une approche globale, intégrée et différentielle.“, Groupe de travail pour les jeunes, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, cité dans „Un Québec fou de ses enfants“ op.cit.

18 Marcel Fréchette et Marc Leblanc „Délinquance et délinquants“, dans le point sur la délinquance et le suicide chez les jeunes. Conseil permanent de la jeunesse, 1995, cités dans „Un Québec fou de ses enfants“, op.cit.

19 „Un Québec fou de ses enfants“, op.cit.

20 Rapports d'activité du Ministère de l'Intérieur 2000, 2001 et 2002.

d'années dans les pays occidentaux. Au Luxembourg, la prévalence d'expérimentation chez les jeunes de 15-16 ans a quadruplé entre 1995 et 1999, passant de 6% en 1995 à 27% en 1999²¹.

Si beaucoup de jeunes restent sur leur première expérience, d'autres au contraire passent de l'initiation à la consommation régulière de cannabis et produits dérivés, voire dérapent et passent à des drogues plus dures. Il échet toutefois de noter dans ce contexte que la consommation des véritables drogues dures (notamment l'héroïne) reste toujours assez peu répandue au Luxembourg du moins parmi la population mineure²².

Les jeunes ne sont pas seulement plus nombreux aujourd'hui à s'initier et à consommer de la drogue que leurs aînés au temps de leur adolescence, mais ils s'y adonnent également de plus en plus jeunes.

Si en 1985, le nombre de prévenus âgés de moins de 14 ans impliqués dans la détention, le trafic et/ou l'usage de substances toxiques était de l'ordre de 5, ce chiffre est passé à 21 en 2000²³. A noter cependant que ces chiffres peuvent varier de manière importante d'une année à l'autre. En 2001, les statistiques pour le code „Délit-Stup“ de la Section des Stupéfiants de la Police judiciaire renseignent 11 prévenus de moins de 14 ans. Il est, dès lors, comme nous l'avons déjà souligné dans l'introduction, difficile de se faire une idée précise de l'ampleur du phénomène, et ceci d'autant plus que les statistiques ne distinguent pas entre les prévenus mineurs consommateurs de drogue et les dealers. Les statistiques ne rendent pas compte non plus du type de drogue consommée ou/et détenue, ni si la consommation ou/et la détention était régulière ou occasionnelle.

Bien que moins médiatisée que l'usage de stupéfiants, la consommation de boissons alcoolisées par des jeunes est une réalité pas moins préoccupante. Des études récentes réalisées ces dernières années au sein de l'Union européenne ont révélé dans tous les Etats membres, bien que certains soient plus touchés que d'autres, des changements préoccupants dans les habitudes des enfants et des adolescents en matière de consommation de boissons alcoolisées. Les études constatent de manière générale une augmentation de la consommation excessive et régulière d'alcool chez les mineurs, un abaissement de l'âge des premiers contacts avec l'alcool ainsi qu'une consommation en hausse chez les jeunes filles. Ceci représente une tendance inquiétante étant donné les graves conséquences de la consommation abusive d'alcool sur la santé des jeunes²⁴. Entre 1992 et 1999, le taux des consommateurs excessifs d'alcool (jeunes ayant affirmé s'être enivré au moins dix fois) est passé de 16,7% à plus de 18%²⁵.

Trois facteurs semblent être déterminants aussi bien pour l'incitation que pour la consommation d'alcool, de cannabis ou de toute autre substance toxique. Il s'agit du contexte familial, de la situation scolaire et de l'influence des pairs. C'est souvent le cumul de ces différents facteurs qui peut mener l'individu vers un comportement d'abus. Il échet de remarquer que les jeunes de tous les milieux sociaux sont concernés par ce phénomène.

Les troubles mentaux et du comportement font également partie des difficultés que peuvent rencontrer les enfants et les adolescents et qui compromettent leur bien-être et hypothèquent sérieusement leur avenir. En effet, les troubles affectifs ou comportementaux qui se manifestent pendant l'enfance peuvent entraîner des problèmes connexes tout au long de la vie. La notion de „troubles du comportement“ est une notion difficile à saisir, alors qu'elle peut revêtir plusieurs définitions selon le milieu envisagé.

L'Organisation mondiale de la santé définit les troubles mentaux et du comportement comme des affections cliniquement significatives qui se caractérisent par un changement du mode de pensée, de l'humeur ou du comportement associé à une détresse physique et/ou à une altération des fonctions mentales²⁶. On peut également les décrire comme „un déficit important de la capacité d'adaptation se

21 „L'état du phénomène de la drogue au Grand-Duché de Luxembourg“, Rapport R.E.L.I.S. (Réseau national d'information sur les stupéfiants et les toxicomanies) 2002, page 119.

22 Rapport national sur la jeunesse au Luxembourg (2001) édité par le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, pages 51 et ss.

23 Idem, page 225.

24 Recommandation 2001/458/CE du Conseil du 5 juin 2001, concernant la consommation d'alcool chez les jeunes, notamment les enfants et les adolescents.

25 Rapport national sur la jeunesse au Luxembourg (2001), op. cit.

26 Rapport sur la santé dans le monde de l'OMS (2001), www.who.int.

manifestant par des difficultés significatives d'interaction avec un ou plusieurs éléments de l'environnement scolaire, social ou familial".²⁷

On peut citer parmi les troubles mentaux et du comportement: les troubles du développement psychologique (troubles spécifiques à la lecture, autisme); les troubles de la personnalité (paranoïa), les troubles alimentaires (anorexie, boulimie), les troubles névrotiques (anxiété généralisée, troubles obsessionnels-compulsifs), les troubles de l'humeur (épisode dépressif) ou encore les troubles mentaux organiques ou non.

Nous ne disposons pas de chiffres permettant de circonscrire plus nettement l'ampleur de ce type de problèmes. Il échet toutefois de noter qu'il résulte de deux enquêtes menées l'une au niveau européen en 1996²⁸ et l'autre au niveau national en 1999²⁹ qu'une grande majorité de jeunes ont l'impression d'être en bonne santé et se sentent, partant, bien dans leur peau. A noter toutefois que sur les 7.672 élèves interrogés lors de l'enquête „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg“, 14,1% reconnaissent souffrir plus ou moins régulièrement de solitude.

Les enfants qui décrochent

Il peut s'agir d'enfants ou d'adolescents qui décrochent de l'école (échecs scolaires répétitifs, abandon des études), de leur famille ou communauté (fugues occasionnelles ou répétitives, placements volontaires dans des structures d'accueil ou des foyers) ou de la vie (suicide ou tentative de suicide). A noter que le suicide constitue la cause majeure de mortalité chez les jeunes adultes. Il figure parmi les trois causes de décès les plus fréquentes de la tranche d'âge des 15-34 ans³⁰.

2. Les facteurs menaçant le développement des jeunes

Qu'est-ce qui fait que la plupart des jeunes arrivent à se développer sans difficultés majeures alors que d'autres éprouvent des problèmes considérables parfois difficilement surmontables? Pourquoi certains enfants sont-ils victimes d'abus sexuels ou de mauvais traitements? Comment expliquer qu'un jeune adopte à un moment donné un comportement déviant et devienne délinquant ou violent? Pourquoi certains jeunes abandonnent-ils l'école ou quittent-ils leur famille? Pourquoi un jeune qui a tout l'avenir devant lui renonce-t-il à la vie?

Il n'est pas aisé de répondre à ces questions, à moins de se contenter de réponses simplistes ou de clichés. Prétendre détenir une explication définitive pour chacun de ces problèmes, ce serait affirmer que nous connaissons chacun des facteurs qui contribuent à la vulnérabilité des enfants et au-delà que nous savons exactement comment ces différents facteurs interagissent pour aboutir à un acte délinquant, suicidaire ou violent. Or, il n'en est rien. Il demeure difficile pour la communauté scientifique d'expliquer pourquoi, parmi des enfants soumis à des conditions similaires, certains deviendront délinquants, d'autres au contraire exprimeront leur détresse et fragilité autrement, p. ex. par le suicide.

Cependant, tout ne demeure pas inexpliqué. Il est possible de reconnaître les caractéristiques qui, chez les enfants eux-mêmes ou leurs parents, sont associées aux problèmes les plus graves. Ce sont ces facteurs qu'il importe d'identifier, alors que ce n'est qu'en les cernant qu'il devient possible de dégager ce qui menace les enfants et les adolescents dans leur développement, partant qu'il devient possible de mettre en place une politique d'aide et de protection efficace.

Dans le cadre du présent rapport, il s'agira moins de présenter les facteurs de risques spécifiquement associés à chacun des problèmes que de se focaliser sur ceux qui reviennent constamment et semblent dès lors communs à l'ensemble des difficultés rencontrées par les jeunes. A noter que l'accumulation des facteurs de risques augmente la probabilité qu'un enfant connaisse un jour des difficultés majeures. A noter encore que certains facteurs sont plus accablants que d'autres, alors qu'ils déterminent la présence subséquente de nombreux autres facteurs de risques. Il en est ainsi p. ex. de l'extrême pauvreté.

27 Ministère de l'Éducation (Québec). Les troubles du comportement: état de connaissances et perspectives d'intervention. Document de travail (1990) cité dans „Un Québec fou de ses enfants.“, op. cit.

28 Eurobaromètre 44.3 (1996) cité dans le Rapport national sur la Jeunesse au Luxembourg, op. cit.

29 „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg – Le bien-être des jeunes au Luxembourg“ cité dans le Rapport national sur la Jeunesse au Luxembourg.

30 Rapport sur la santé dans le monde de l'OMS (2001), op. cit.

Il est possible de dégager plusieurs catégories différentes de facteurs menaçant le développement des jeunes: les déterminismes personnels et familiaux, les facteurs de risques institutionnels et finalement les facteurs de risques sociétaux.

Les déterminismes personnels

Les enfants qui présentent des déficits physiques ou intellectuels soit dès la naissance, soit pendant la croissance (peu importe que ces déficits soient dus à une prédisposition génétique, une maladie ou un accident) sont plus fragiles que les autres. Certaines études font le lien entre mauvais traitements d'une part et capacités physiques et intellectuelles déficitaires d'autre part, pour conclure que les enfants qui souffrent d'incapacités ou de manquements d'ordre physique ou intellectuel risquent davantage d'être les cibles de mauvais traitements et de négligences³¹. Cette fragilité ne suffit pas à en faire des victimes ou des enfants à comportement difficile. Cependant, dans un contexte où les parents sont épuisés, mal soutenus ou mal informés, ces caractéristiques présentent un facteur de risque non négligeable.

Les enfants très impulsifs, colériques ou agressifs dès leur plus tendre enfance ont, s'ils ne sont pas pris en charge correctement, moins de chance de s'intégrer d'abord à l'école, ensuite dans la société et risquent de déraiser plus facilement, alors qu'ils n'auront pas pu acquérir les aptitudes nécessaires pour solutionner leurs problèmes ou réagir aux frustrations et à la détresse³².

Certains enfants ont une très faible estime de soi-même. Cette confiance en soi, ce sentiment de compétence, cette capacité que l'on se reconnaît d'agir sur son environnement ne sont pas données à la naissance. On les acquiert au fur et à mesure des expériences et ce dès le plus jeune âge. L'image que les autres nous renvoient de nous-mêmes, les expériences de succès ou d'échecs sont déterminantes au niveau du développement et du bien-être d'un jeune. Un jeune qui se sent moins compétent que ses pairs, qui connaît plus d'échecs qu'eux, se réfugie volontiers dans la solitude. S'il n'est pas entouré d'amis ou d'adultes à qui il pourrait se confier et qui pourraient relativiser ses éventuels échecs, ce jeune a plus de chance qu'un autre enfant de décrocher de l'école, de son environnement social quand ce n'est pas de la vie elle-même³³.

Les déterminismes familiaux

Les parents souffrant de problèmes de santé physique (maladie, handicap) ou psychique (dépression) ne sont souvent pas à même de remplir leur rôle correctement, plaçant ainsi leur enfant dans une situation à risque. Des parents peu impliqués, immatures, mal informés ont également des difficultés à guider et éduquer seuls leurs enfants. Sans que l'on puisse dans certains cas douter de leur affection, ils peuvent contribuer aux problèmes de leurs enfants. Dans d'autres hypothèses, les parents sont effectivement incapables d'éprouver le moindre sentiment à l'égard de leur progéniture. Une telle carence affective peut perturber gravement l'enfant et ce parfois à vie.

Ces caractéristiques personnelles des parents sont souvent associées à l'abus ou à la négligence.

Les enfants quant à eux réagissent par rapport à leurs parents par de l'anxiété ou de l'hostilité. Selon les situations, ils peuvent également se montrer très dépendants de leurs parents et être exagérément obéissants notamment à l'égard de parents violents ou impulsifs.

Les déterminismes propres à certains parents expliquent en grande partie les problèmes d'externalisation et de „retrait“ des jeunes³⁴.

Les familles où l'on retrouve de la violence, ou encore des formes pernicieuses d'hostilité entre adultes, constituent de véritables viviers de détresse juvénile. Il est un fait que la violence physique, mais également la violence verbale ou l'humiliation, lorsqu'elles sont dirigées vers les enfants ou lorsque les enfants en sont témoins s'imposent comme facteur de risque extrêmement puissant.

31 „L'enfance abusée et négligée physiquement: facteurs de risques et prévention.“ R. Massé (1991), Document inédit, Groupe de travail pour les jeunes, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, cité dans „Un Québec fou de ses enfants.“, op. cit.

32 „Un Québec fou de ses enfants“, op. cit.

33 Idem.

34 „Un Québec fou de ses enfants“, op. cit.

La détresse des jeunes trouve son origine non seulement dans la violence familiale ou l'incapacité de certains parents à s'occuper convenablement de leurs enfants, mais également dans les structures familiales.

Les sociétés occidentales ont énormément évolué au cours des 20-30 dernières années. Les changements et mutations de celles-ci ont surtout déteint sur la vie familiale se caractérisant notamment par l'éclatement des modèles familiaux traditionnels et l'avènement de nouvelles structures familiales (familles recomposées et familles monoparentales). Ces transformations se traduisent pour bon nombre d'enfants par une perte de repères rendant difficile leur construction identitaire.

Si au début des années '80, les enfants de parents séparés ou divorcés étaient peu nombreux, il suffit de se rendre dans une classe d'école pour constater qu'ils sont aujourd'hui aussi nombreux, sinon voire plus, que leurs camarades de classe dont les parents ne sont pas séparés. Or, la séparation ou le divorce des parents est souvent source de souffrances et laisse parfois des marques indélébiles chez les enfants, même si certains semblent vivre la séparation de leurs parents mieux que d'autres.

Les enfants de parents dont le divorce aura été l'occasion de règlements de comptes par personne interposée souffrent énormément de ces tiraillements. La qualité de vie familiale durant la période entourant la séparation ou le divorce est déterminante au niveau de l'ajustement psychologique des enfants à l'événement. L'absence de continuité, de cohérence et de stabilité dans les relations parents/enfants, ainsi que la „prise en otage“ des enfants pendant cette période délicate peuvent être à l'origine de graves problèmes chez les enfants et les adolescents tels que retrait social ou dépression, voire troubles du comportement ou encore délinquance.

Sans vouloir généraliser – tant s'en faut – il arrive que des enfants éprouvent des difficultés à se repositionner au sein d'une famille recomposée ou „patchwork“, difficultés qui peuvent dans certains cas compromettre leur bien-être.

En ce qui concerne la famille monoparentale, qui s'impose de plus en plus à côté des familles recomposées comme structure familiale, il échet de remarquer, que contrairement à une idée reçue et véhiculée à tort, le fait pour un parent d'élever seul un enfant ne constitue pas un facteur de risque plus important. Le parent seul est cependant souvent placé dans des conditions de vie pénibles qui affectent sa disponibilité, sa patience et son endurance. Dans ce contexte, il échet de noter que les ménages monoparentaux sont plus fréquemment présents dans le bas de la distribution des revenus que les ménages nucléaires, sauf les ménages nucléaires avec 3 enfants à charge au moins³⁵.

En 2000, 25,4% des pères ou mères élevant seul(e)s un ou plusieurs enfants et 25,3% des familles nucléaires avec 3 enfants ou plus à charge disposaient d'un niveau de vie inférieur à 60% du niveau de vie médian national, contre 11,2% des familles nucléaires avec un enfant et 15% des familles nucléaires avec 2 enfants à charge. A noter que d'après le Center for Population, Poverty and Public Policy Studies/International Networks for Studies in Technology, Environment, Alternatives and Development (CEPS/Instead), le seuil de pauvreté est atteint lorsque le niveau de vie du ménage auquel appartient un individu ne dépasse pas 60% du niveau de vie des ménages privés.

Le manque de revenus limite énormément les choix de la famille et son rayon d'action, fragilisant ainsi tant le parent qui doit subvenir à ses besoins et à ceux de son/ses enfant(s) que le(s) jeune(s). Cette fragilité est encore plus évidente dans les cas de jeunes mères. Non seulement elles sont souvent très démunies et sans l'appui d'un partenaire, mais elles ne sont fréquemment pas du tout préparées à assumer la responsabilité de la prise en charge d'un enfant.

Comme nous l'avons déjà souligné à propos des familles ou ménages monoparentaux, les conditions de vie matérielles des familles ont une très grande incidence sur les difficultés éprouvées par les enfants. Elles déterminent en grande partie le bien-être physique et psychologique des enfants et des adolescents. Lorsque les conditions financières sont précaires, elles minent la capacité des parents à remplir de manière adéquate leur rôle. Ainsi, la pauvreté des parents, surtout des jeunes et des mères dirigeant une famille monoparentale, est-elle fortement associée à l'ensemble des problèmes graves vécus par les enfants.

Il ne faut pas perdre de vue que le niveau de vie définit en grande partie l'accès au logement et, partant, la qualité du logement. Il accentue le degré d'isolement, alors que les personnes ou les ménages qui ne disposent pas de ressources suffisantes sont souvent obligés, pour fuir les loyers exorbitants de la

35 Publications CEPS/Instead sous la rubrique Population & Emploi: Revenu disponible et niveau de vie en 1999 (No 4, novembre 2001); Revenu disponible, niveau de vie et autoévaluation des conditions de vie en 2000 (No 1, juillet 2002).

capitale, d'emménager dans des localités éloignées de celle-ci ou d'autres endroits stratégiques du point de vue de la mobilité. Or, ces localités sont le plus souvent mal desservies par les transports en public et ne disposent pas toujours d'une gamme complète en structures d'accueil pour enfants qui soient financièrement abordables. Le degré d'isolement des familles est encore accentué par le fait qu'une situation financière précaire rend difficile l'accès aux activités culturelles et sociales. L'absence d'opportunités de sorties et de rencontre favorise le sentiment de solitude et contribue à l'isolement des personnes, aggravant de cette manière leur vulnérabilité. La pauvreté affecte aussi la santé des individus, notamment des enfants. Elle augmente p. ex. les risques d'anémie due à une mauvaise alimentation.

Les facteurs de risques institutionnels

A côté du milieu familial, d'autres milieux institutionnels comme l'école peuvent avoir une incidence sur le développement et le bien-être des jeunes. Les études concernant les caractéristiques de ces milieux de vie, qui constitueraient dans certaines circonstances autant de milieux à risque que la famille, ne sont pas très éloquentes. Depuis fort longtemps, le rôle de l'école dans la genèse des échecs et du décrochage scolaire des jeunes ne fait cependant aucun doute.

Le système scolaire public luxembourgeois de par son bilinguisme obligatoire a pour conséquence que certains enfants, notamment ceux qui ont des difficultés d'apprentissage en langues, ont des difficultés à s'y intégrer. Sont visés en premier lieu les enfants de parents immigrés au Luxembourg, et plus particulièrement les enfants de culture latine, qui ont souvent beaucoup de mal à apprendre l'allemand. Cette difficulté hypothèque sérieusement leur avenir lorsqu'on sait que l'allemand est la langue d'enseignement de référence du primaire, ainsi que du cycle inférieur du secondaire. Cette caractéristique de notre système scolaire conduit bon nombre d'enfants soit à l'échec scolaire, soit au cantonnement dans des filières courtes qui ne correspondent pas nécessairement aux attentes et capacités intellectuelles de ces enfants.

A noter toutefois que tous les élèves issus de l'immigration n'éprouvent pas forcément des difficultés et que beaucoup d'entre eux s'intègrent parfaitement dans le système scolaire public luxembourgeois. Par ailleurs, si les enfants luxembourgeois maîtrisent en principe la langue allemande sans difficultés, il en va autrement de la langue française qui remplace l'allemand en tant que langue d'enseignement au niveau du cycle supérieur du secondaire, de sorte que beaucoup d'entre eux rencontrent les mêmes problèmes scolaires que leurs camarades issus de l'immigration.

Dans ce contexte, il ne faut pas oublier qu'il existe toujours des inadéquations entre le système scolaire existant et certains enfants à problèmes dont l'origine peut être cognitive, sociale, culturelle ou encore pédagogique. La politique scolaire luxembourgeoise cherche justement à réduire ces inadéquations.

Les facteurs de risques sociétaux

Aux facteurs de risques personnels, familiaux et institutionnels s'ajoutent également des facteurs de risques de type „sociétal“. Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, les sociétés occidentales ont énormément évolué au cours de ces dernières décennies. Plus ouvertes, plus mobiles, plus flexibles, elles sont devenues également plus exigeantes. Le brassage des références, l'éclatement des modèles existants, le renouvellement accéléré des connaissances qui accompagnent nécessairement l'ouverture et la mobilité toute nouvelle de nos sociétés rendent difficile le développement et l'épanouissement personnels, ainsi que l'intégration des individus.

La force et la vitesse des transformations apportent ainsi tout à la fois plus d'opportunités et plus de contraintes. Face à elles, nos sociétés ne sont pas devenues plus égalitaires, bien au contraire. Trop de nos concitoyens, surtout jeunes, sont réduits à être des objets, voire des victimes de ces changements. Tantôt ils participent au mouvement général comme consommateurs plus ou moins dirigés, tantôt leur désir d'individualisation doit se confronter au respect de traditions trop rigides³⁶.

Pour certains jeunes, les déterminismes sociaux pèsent sur leur capacité d'être acteur de leur vie. Ils conditionnent la participation sociale et le développement personnel. Ils les fragilisent encore davantage pouvant aller jusqu'à compromettre sérieusement leur bien-être.

*

³⁶ „L'Administration de l'aide à la jeunesse en communauté française (belge)“, Publication de la Direction générale de l'aide à la jeunesse (novembre 1998).

L'examen des données disponibles révèle qu'il est difficile, voire impossible pour le moment d'évaluer de manière précise l'ampleur de l'ensemble des difficultés graves vécues par les enfants et les adolescents. S'il est vrai que nous disposons de certaines données à partir de bases institutionnelles (telles que le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou encore le Ministère de la Justice), nous manquons cependant cruellement d'études épidémiologiques qui évaluent systématiquement et périodiquement l'état de l'ensemble des problèmes des enfants et adolescents. La Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ se demande dans ce contexte s'il ne serait pas opportun de faire réaliser une étude complète sur la situation des jeunes en difficultés ou en détresse. Une étude globale et coordonnée présenterait l'avantage de recueillir en un seul document régulièrement mis à jour toutes les données importantes relatives aux enfants et adolescents en question. Une telle étude constituerait sans conteste un instrument précieux de politique de la jeunesse et permettrait de redéfinir les priorités et de mieux orienter les actions et les mesures destinées à promouvoir le bien-être de tous les jeunes.

*

III. LES INSTRUMENTS D'AIDE ET DE PROTECTION DE LA JEUNESSE

La détresse des jeunes n'est pas un phénomène nouveau, elle a existé de tout temps. Or, ce n'est que progressivement que l'on a pris connaissance de la nécessité d'une politique de promotion du bien-être des jeunes impliquant la mise en place d'un dispositif législatif spécifique destiné à aider et à protéger les plus fragiles et exposés d'entre eux. Le Luxembourg, à l'instar de la plupart des pays européens, ne s'est doté d'un droit de la jeunesse, et partant des instruments d'aide et de protection des jeunes, qu'au 20^e siècle. Avant d'analyser brièvement ces instruments, il est intéressant de décrire brièvement la genèse du modèle luxembourgeois.

1. Genèse du modèle luxembourgeois

De l'Antiquité jusqu'à la période de l'Ancien Régime en passant par le Moyen Age, la question des mineurs ne préoccupait pas le droit des sociétés occidentales, en ce sens qu'il n'y avait pas d'institutionnalisation d'un droit distinct ni d'une procédure particulière par rapport aux enfants et aux jeunes³⁷.

La délinquance des jeunes ne faisant pas l'objet d'une intervention pénale spécifique, le mineur auteur d'infractions était généralement puni comme l'adulte, à cette réserve près que l'âge du délinquant pouvait être pris en considération par le juge, soit comme cause de justification, soit comme cause d'excuse ou encore comme circonstance atténuante. Cette situation traduisait l'influence de la loi romaine sur l'organisation du régime de la minorité qui classait les enfants et les jeunes en plusieurs catégories selon le degré de développement de leur intelligence. L'enfant de moins de 7 ans (infans) était considéré comme totalement incapable. Si le jeune âgé de 7 à 14 était lui aussi présumé en principe incapable, cette présomption pouvait être renversée à tout moment. Quant aux mineurs de plus de 14 ans, la loi n'établissait plus de distinction entre eux et les adultes.

Dans l'espace privé, l'enfant était placé sous la puissance quasi absolue du père. Le mineur d'âge n'était donc guère protégé contre les abus d'autorité dont il pouvait être victime au sein de sa famille³⁸.

Le Code pénal napoléonien de 1810, qui était en vigueur dans notre pays, ne modifia que très peu le régime antérieur en ce qui concerne le traitement des mineurs délinquants. Il maintint pour l'essentiel les règles existantes, à savoir le double critère de la limite d'âge et du discernement. En cas d'acquiescement en raison de l'absence de discernement, l'enfant était „selon les circonstances, remis à ses parents ou conduit dans une maison de correction pour y être détenu“ pendant le nombre d'années que le jugement déterminait. Le Code pénal de 1810 introduit une alternative sociale et institutionnelle à l'intervention exclusive des parents dans l'éducation de leurs enfants, à savoir la maison de correction. La détention en maison de correction existait déjà sous l'emprise du Code de 1791, mais elle était réservée aux mineurs condamnés. Le Code de 1810 reprend cette forme de pénalité et l'étend aux mineurs acquittés³⁹.

³⁷ „Droit de la Jeunesse. Aide-Assistance-Protection“, Françoise Tulkens et Thierry Moreau, éd. Larcier 2000.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

Le Code civil napoléonien de 1804 considérait l'enfant comme un être faible, en danger, qui nécessitait une protection. Bien qu'il fut reconnu dès 1804 que la puissance paternelle était instituée dans l'intérêt de l'enfant, le Code civil restait muet quant à toute forme de contrôle de ce pouvoir et aucune sanction n'était prévue en cas d'abus, de sorte que le sort des mineurs victimes d'excès d'autorité n'était guère plus enviable que sous l'Ancien Régime⁴⁰.

Le Code pénal de 1879 ne modifia pas non plus vraiment la situation du mineur qu'il soit délinquant ou victime stricto sensu de son milieu familial. Le seul mérite notoire de ce Code fut la distinction entre l'adulte et le mineur de moins de 16 ans. Il appartenait au tribunal de juger si le mineur avait agi avec ou sans discernement. En cas de condamnation, les sanctions restaient des sanctions à caractère pénitentiaire. Si le tribunal devait estimer que le jeune avait agi avec discernement, celui-ci était mis à la disposition du gouvernement jusqu'à un âge qui ne pouvait pas dépasser sa majorité ce qui, en pratique, revenait à l'interner dans une maison d'éducation ou un établissement spécial de réforme ou de charité.

La loi du 2 août 1939 relative à la protection de l'enfance, d'inspiration belge, va marquer un pas décisif en matière de protection de la jeunesse. Elle innova profondément la législation en la matière en créant auprès des deux tribunaux d'arrondissement une juridiction spéciale pour enfants appliquant un droit tout à fait particulier.

Cette juridiction d'exception est désormais compétente pour juger des mineurs de moins de 18 ans ayant commis des faits qualifiés d'infractions⁴¹ ainsi que des mineurs qui se livrent à la débauche ou qui cherchent leurs ressources dans le jeu ou les trafics et autres occupations qui les exposent à la prostitution, à la mendicité ou à la criminalité.

Un autre changement significatif, illustrant la prise de conscience tant du législateur que de la société de l'époque qui a été façonnée grâce à l'émergence de nouvelles idées de philosophie pénale et l'évolution du discours scientifique, est constitué par la présomption d'irresponsabilité dans le chef du mineur de moins de 18 ans. Ainsi, tout enfant et adolescent de moins de 18 ans est présumé irresponsable sur le plan pénal, de sorte que s'il commet une infraction, il n'encourt pas de peine. Les peines à caractère pénitentiaire sont, en effet, remplacées par des mesures de garde, d'éducation et de préservation.

A noter que si la loi de 1939 permet l'intervention de l'Etat dans des situations prédélictuelles, il n'en demeure pas moins que l'intervention du juge reste subordonnée à la commission par le mineur d'un acte jugé répréhensible.

Il faudra attendre la loi du 12 novembre 1971 sur la protection de la jeunesse pour voir la justice intervenir indépendamment de la commission d'un tel acte. Cette loi, qui fut calquée sur la loi belge du 5 avril 1965, permet aux juridictions compétentes d'intervenir non seulement dans les cas où les mineurs se trouvent en état de danger de par leur faute, mais également si les mineurs se trouvent en état de danger à la suite de carences éducatives ou lorsqu'ils sont exposés dans leur famille à un danger constitué par des actes de maltraitance ou d'abus de toutes sortes. C'est ainsi que la loi de 1971 prévoit, à côté des cas d'ouverture de la loi de 1939, les cas de mineurs dont la santé physique ou mentale, l'éducation ou le développement moral et social se trouvent compromis.

Par cette extension du champ d'application de la loi sur la protection de la jeunesse, le législateur reconnaît pour la première fois qu'un jeune peut être victime de multiples formes de mauvais traitements ou de carences de la part de ses père et mère et qu'il peut être susceptible d'adopter un comportement déviant ou délinquant sans qu'il y ait lieu de s'occuper de la question de savoir si les parents se sont rendus coupables d'une faute ou non.

A noter encore que dans le cadre de la loi de 1971, le mineur délinquant âgé de plus de seize ans au moment des faits ne bénéficie cependant plus d'une présomption d'irresponsabilité absolue. Depuis la loi de 1971, il n'est pas entièrement à l'écart du droit pénal. La juridiction de la jeunesse a la possibilité de le renvoyer devant les juridictions de droit commun dès lors qu'elle estime inadéquate une mesure de protection.

En 1992 fut adoptée la loi actuelle, à savoir la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Bien que remplaçant la loi du 12 novembre 1971, elle n'a pas apporté de modifications majeures au régime existant. Parmi les innovations majeures on peut signaler: le transfert de l'autorité

⁴⁰ Idem.

⁴¹ à l'exception des contraventions.

parentale en cas de placement de l'enfant hors du milieu familial; la faculté pour le juge de prendre une mesure de garde provisoire, faculté qui était jusqu'alors réservée au Parquet, voire au juge d'instruction, ou encore la possibilité pour le juge de recourir à l'assistance éducative.

Au niveau institutionnel, il échet de noter que la sphère sociale est restée jusque dans la deuxième moitié du 20^e siècle l'apanage presque exclusif des organisations catholiques et laïques ou encore de certaines industries qui ont mis en place des programmes ou structures à vocation sociale dans leurs établissements. Ce n'est qu'au début des années '60 que l'Etat luxembourgeois a commencé à réfléchir à une intervention poussée de sa part en la matière⁴².

Entre la prise en charge complète de la sphère sociale et un simple financement des structures privées sans autre intervention de sa part, l'Etat s'est prononcé en faveur d'un système dualiste. Il subventionne les services sociaux privés et, en contrepartie, il lui est possible d'intervenir en opérant un certain contrôle sur les différents services et instituts⁴³.

La collaboration entre l'Etat et les différents organismes oeuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique est assurée par le biais de conventions qui sont signées entre l'Etat, d'une part, et les organismes concernés, d'autre part. A noter que si les premières conventions de ce genre datent de 1968, ce n'est qu'à partir de 1975 que le conventionnement devint l'outil politique de référence en la matière⁴⁴ auquel les différents ministères ont eu recours.

Une loi du 8 septembre 1998, dite loi A.S.F.T., règle les relations entre l'Etat et les différents organismes. Elle crée un lien plus fort entre les prestataires de services privés et l'Etat que celui de la simple convention, obligeant les premiers à répondre aux critères du secteur public et, partant, à se conformer aux standards minimum de qualité⁴⁵.

2. Bref aperçu des principaux instruments d'aide et de protection de la jeunesse

Un système d'aide et de protection de la jeunesse efficace doit, d'une part, mettre l'accent sur la prévention et, d'autre part, disposer de moyens d'intervention adaptés aux situations problématiques les plus diverses.

2.1. Quant à la prévention

Les enfants qui vivent des problèmes graves tels que les mauvais traitements ou les diverses formes de marginalisation en portent les effets à court et à moyen, voire à long terme. En fonction de leur gravité, les abus et négligences peuvent avoir des effets dévastateurs sur le plan du développement psychologique, de l'acquisition du langage, de l'appréciation de soi, de la capacité d'établir et de maintenir des relations gratifiantes avec d'autres enfants ou avec des adultes, de l'aptitude à affronter les défis de la vie quotidienne menant à l'autonomie ou encore de la capacité à devenir des citoyens responsables, voire des parents aimants, sensibles, attentifs et protecteurs. Bien que les aboutissements les plus éloquents de la détresse se déclarent avant tout au moment de l'adolescence, on en voit souvent les sources et les premières manifestations en très bas âge. Il est dès lors primordial de prévenir les problèmes avant qu'ils ne se manifestent ou ne prennent des proportions telles qu'ils n'en deviennent ingérables, voire qu'ils ne s'enchaînent compromettant l'avenir des jeunes. En effet, les interventions tardives ne réussissent que très difficilement à provoquer des changements réels et durables⁴⁶.

Au Luxembourg, la prévention est assurée par les différents services et structures sociales oeuvrant sur plusieurs niveaux. On distingue généralement les organismes sociaux à vocation générale de ceux plus spécifiquement actifs dans le domaine de l'enfance et de l'adolescence.

Parmi les organismes à vocation générale, on peut citer les offices sociaux en charge de l'aide sociale au niveau communal et qui, dans le cadre de leurs missions d'aide générale, peuvent être confrontés aux problèmes des jeunes et être amenés à intervenir à titre préventif.

42 „Kinder und Jugendliche im Großherzogtum Luxemburg. Lebenslagen, Hilfsangebote und Perspektiven“, Manfred Schenk-Christiane Meyers, Publications du Centre universitaire de Luxembourg, 1997, ISBN 2-87971-144-4.

43 Idem.

44 Idem, Rapport de la Commission de la Famille et de la Solidarité sociale, doc. parl. 3571¹⁸.

45 Idem.

46 „Un Québec fou de ses enfants“, op. cit.

A côté de ces organismes sociaux généraux, il existe aussi une multitude d'autres structures qui, elles, sont plus spécifiquement vouées aux jeunes. Leur rôle préventif n'est pas négligeable.

Sans vouloir dresser une liste complète ni des structures existantes ni de leurs domaines d'intervention, il est toutefois possible de citer dans ce contexte:

- les structures de garde d'enfants (foyers, crèches, garderies) dont les missions ont évolué ces dernières années pour dépasser largement le cadre de la simple „garde“ d'enfants. Selon leurs responsabilités, ces structures sont appelées à appuyer et compléter les fonctions éducatives des parents et participent de ce fait à la socialisation des enfants, voire à leur intégration sociale et scolaire lorsqu'ils proviennent de situations familiales difficiles⁴⁷.
- les services de contact, de soutien, d'information et d'animation de la jeunesse tels que les services de vacances, d'animation, les associations sportives, culturelles et autres, les organisations et maisons de jeunes qui ont une vocation sociale importante. Il ne faut pas oublier que l'enfance et l'adolescence sont des périodes d'orientation et d'expérimentation. Les jeunes sont à la recherche de leur propre identité. Ils se confient souvent plus facilement à des personnes de leur âge qu'à leurs familles et parents. Ces structures permettent aux jeunes de se retrouver entre eux, de discuter librement de leurs problèmes, d'échanger leurs idées et opinions et partant de développer leurs perspectives d'avenir.
- les services sociaux d'orientation scolaire tels que le service de psychologie et d'orientation scolaire (SPOS) qui existe au niveau de chaque lycée et qui est l'un des premiers services consultés en cas de difficultés et d'échecs scolaires, ou encore le service de guidance, l'équivalent du SPOS au niveau de l'enseignement primaire.
- les services voués à l'intégration sociale de l'enfance et à la promotion familiale. Plusieurs organismes sociaux gèrent des services spécialisés dans le domaine de la jeunesse. Il en est ainsi de la Croix-Rouge luxembourgeoise qui gère un service psychothérapeutique s'adressant aux jeunes âgés de 12 à 22 ans, le PSY-Jeunes, ou encore le service Families First Luxembourg⁴⁸ (FFL) qui est un programme ambulant d'intervention en cas de crise et vise à empêcher des placements d'enfants issus de familles en difficultés. La Ligue luxembourgeoise de prévention et d'action médico-sociales est active depuis une dizaine d'années dans le domaine de l'enfance par l'intermédiaire de plusieurs services tels que le service d'accompagnement social qui s'adresse à des personnes/familles dont la nature des problèmes nécessite un encadrement à long terme, comme p. ex. les enfants et adolescents en difficultés dans leurs familles.
- les services axés sur les problèmes de drogues parmi lesquels on peut citer le Jugend- an Drogenhëllef qui offre un service d'information ouvert tant aux jeunes, qu'ils soient drogués ou non, qu'à leurs familles.

2.2. Quant à l'aide et la protection

Lorsque la prévention s'avère insuffisante, la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse permet au tribunal ou au juge de la jeunesse d'intervenir en prenant les mesures de garde, d'éducation et de préservation qui s'imposent. A noter que notre droit de la protection de la jeunesse est contenu tout entier dans la loi du 10 août 1992.

Cette loi détermine l'ensemble des dispositions de fond et de procédure applicables au jeune mineur victime de mauvais traitements ou de négligences dans son milieu familial, de même qu'au délinquant mineur qui est considéré comme un mineur en danger et qu'il échet de protéger au même titre que l'enfant ou l'adolescent victime d'abus, de violences ou de carences dans sa famille. L'intervention étatique est, en effet, axée sur la notion de „danger pour le mineur“, ce danger pouvant être constitué soit par l'inadaptation sociale manifestée par le comportement déviant ou délinquant du mineur, soit par le risque que constituent pour lui les mauvais traitements ou les faits de négligence dont il est la victime. L'article 7 de la loi de 1992 est très explicite. Tombent sous l'application de la loi les mineurs qui se soustraient habituellement à l'obligation scolaire, qui se livrent à la débauche, qui cherchent leurs ressources dans le jeu, dans les trafics, dans des occupations qui les exposent à la prostitution, à la

47 „Les droits de l'enfant au Grand-Duché de Luxembourg“, Rapport initial du Grand-Duché de Luxembourg, décembre 1998, ISBN: 2-87994-036-2.

48 Ce service, qui existe depuis 1999, est géré par la Croix-Rouge en collaboration avec Caritas-Jeunes et Familles, EPI et Lëtzeburger Kannerduerf.

mendicité, au vagabondage ou à la criminalité ou dont la santé physique ou mentale, l'éducation ou le développement social ou moral se trouvent compromis.

Afin de pouvoir remplir son objectif, à savoir venir en aide et protéger les enfants en détresse ou en difficulté, le législateur a imaginé un arsenal de mesures, allant de mesures à caractère purement protecteur à des mesures qui ont essentiellement un caractère de sanction.

Selon les circonstances, le tribunal ou le juge de la jeunesse peut simplement réprimander les enfants en enjoignant aux personnes qui en ont la garde de mieux les surveiller ou décider de les soumettre au régime de l'assistance éducative. Il peut également ordonner des mesures plus graves qui consistent dans le placement du mineur auprès d'une personne digne de confiance ou dans un établissement approprié, voire un établissement disciplinaire de l'Etat. Le placement d'un jeune dans un établissement disciplinaire de l'Etat, qui consiste à l'heure actuelle en un placement en isolement au Centre pénitentiaire de Schrassig, n'est possible aux termes de l'article 6 de la loi de 1992 précitée que dans l'hypothèse où une mesure de placement est inadéquate en raison de la mauvaise conduite ou du comportement dangereux du mineur.

Les autorités judiciaires ont également la possibilité de subordonner le maintien du jeune dans sa famille à différentes conditions telles que l'obligation de fréquenter régulièrement un établissement scolaire ou d'accomplir une prestation éducative ou philanthropique.

Toutes ces mesures ont vocation à s'appliquer tant que le but recherché n'est pas atteint, à savoir tant que le danger constitué par les penchants déviants du mineur ou les diverses formes d'abus et de carences dont il est victime au sein de sa famille n'aura pas été éliminé. Ces mesures prennent en principe fin de plein droit à la majorité des enfants. Cependant, si l'intérêt de l'enfant l'exige, il est possible de prolonger ces mesures au-delà de la majorité du jeune en principe jusqu'à l'âge de 21 ans, voire 25 sinon 38 ans si le mineur a commis un fait qualifié de délit respectivement de crime punissable devant les juridictions ordinaires par la réclusion.

Il n'est pas inintéressant de signaler que dans la pratique le Ministère public préfère conclure un contrat avec un mineur toxicomane, aux fins de le voir pris en charge par un réseau d'aide, plutôt que de le traduire devant les juridictions compétentes, dès lors que le jeune est d'accord pour suivre une thérapie. A noter encore que le Ministère public a pris l'habitude depuis la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale de recourir à cet instrument juridique et de transmettre à un médiateur pénal une partie des dossiers concernant des jeunes de moins de 18 ans qui ont accompli des infractions mineures telles que p. ex. des coups et blessures n'ayant entraîné aucune incapacité de travail ou des petits vols à l'étalage. Les jeunes délinquants ne sont partant pas systématiquement traduits devant les juridictions de la jeunesse qui n'interviennent que lorsque la médiation n'aboutit pas ou lorsque les faits reprochés au mineur sont graves.

En cas d'urgence, des mesures provisoires peuvent être prises à l'égard du mineur, notamment une mesure de garde provisoire qui peut être ordonnée sans que le mineur et/ou ses parents aient été entendus.

Avant de prendre une décision quelconque, le tribunal ou le juge de la jeunesse peut ordonner une étude de la personnalité du mineur par le biais d'une enquête sociale ou d'une expertise médicale.

Les mesures de garde provisoires, contrairement aux mesures de garde définitives et autres décisions rendues par le tribunal de la jeunesse à titre „définitif“, ne peuvent faire l'objet d'aucun recours, mais uniquement d'une requête en mainlevée.

La loi de 1992 prévoit aussi la possibilité d'adapter constamment les mesures ordonnées au développement du mineur. A cet effet, un droit de révision périodique a été prévu. Il peut être exercé soit d'office par les juridictions de la jeunesse, soit à la demande du mineur, de ses parents ou de toute autre personne qui a la garde de l'enfant.

Parmi les caractéristiques du modèle d'aide et de protection luxembourgeois, on peut encore signaler le fait que les affaires de protection de la jeunesse sont confiées d'après la loi de 1992 à une juridiction spécialisée à juge unique en charge de l'entière responsabilité de la procédure, et que cette dernière est dépourvue de tout formalisme.

Si la loi de 1992 fixe le cadre d'intervention, ce sont à nouveau les services, structures et organismes sociaux qui vont exécuter ou contrôler la réalisation des mesures décidées au niveau juridictionnel.

Les organismes sociaux ont donc une double fonction: d'une part, ils agissent en matière de prévention en intervenant en amont, d'autre part, ils contribuent à aider et à protéger les mineurs en exécutant

en aval les mesures ordonnées par les juridictions de la jeunesse lorsque les interventions à visées préventives échouent ou s'avèrent insuffisantes ou tardives.

Parmi les organismes intervenant en aval on peut schématiquement mentionner, d'une part, ceux chargés de l'accueil des enfants et des adolescents tels que les foyers ou centres d'accueil classiques destinés à accueillir et héberger en placement de jour et de nuit, de manière permanente ou temporaire, les enfants en difficulté; les foyers d'accueil et de dépannage (FADEP) qui interviennent à des moments de crise familiale et assument partant des situations d'urgence; les maisons d'enfants d'Etat qui hébergent à titre provisoire les enfants gravement perturbés ou en grande souffrance psychique ou encore les centres socio-éducatifs de l'Etat (CSEE) destinés à accueillir les enfants et adolescents difficiles nécessitant un encadrement particulier, et, d'autre part, ceux chargés de l'exécution des mesures d'assistance éducative tel que le Service protection de la jeunesse du Service central d'assistance sociale (SCAS).

*

IV. PRINCIPALES CRITIQUES DU MODELE D'AIDE ET DE PROTECTION DE LA JEUNESSE LUXEMBOURGEOIS

Comme nous l'avons signalé précédemment, la Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ s'est fixée comme objectif de réexaminer certains aspects de la politique de la jeunesse en se penchant principalement sur les moyens existants d'aide et de protection des jeunes, alors que ces moyens sont parfois présentés comme étant insuffisants, mal adaptés ou inadaptés, voire dépassés.

L'audition de nombreuses personnes, associations et institutions diverses actives dans le domaine de l'enfance et de l'adolescence, et plus particulièrement versées dans la protection de la jeunesse, a permis de cerner les aspects essentiels de notre modèle d'aide et de protection des jeunes sur lesquels semblent converger les principales critiques.

Il échet de remarquer que ces critiques se recoupent en grande partie avec les observations et remarques que certaines personnes, parmi lesquelles des pédagogues ou encore des juristes, ont formulé dans une série d'articles parue dans le magazine FORUM du mois de janvier 2001 intitulé „Jugendschutz am Ende? Ein Gesetz hat ausgedient!“.

A noter encore que ce sont surtout les professionnels du secteur social, ainsi que certains juristes qui se montrent particulièrement critiques par rapport au modèle d'aide et de protection luxembourgeois. Les représentants de la magistrature luxembourgeoise quant à eux estiment que le système luxembourgeois est de manière générale convaincant et efficace tout en soulignant que des précisions et améliorations ponctuelles seraient nécessaires.

Si certaines critiques concernent le cadre institutionnel et juridictionnel, la plupart ont cependant trait à la loi du 12 août 1992, et plus particulièrement à la philosophie „protectionnelle“ sous-jacente qui empreigne tout le système luxembourgeois d'aide et de protection de la jeunesse.

1. Au niveau de la loi du 12 août 1992 relative à la protection de la jeunesse

Le Luxembourg, à l'instar de la Belgique, a fait preuve d'esprit d'avant-garde en se dotant au début du 20^e siècle d'un système légal de protection de la jeunesse, système communément considéré comme protectionnel. Or, c'est précisément cette caractéristique qui est discutée et débattue aujourd'hui.

Le fait que les idées directrices qui inspirent le droit luxembourgeois en la matière soient si singulières et tranchent notamment avec celles du droit commun, en premier lieu du droit pénal, suscite une certaine incompréhension auprès d'une partie des acteurs du secteur social, mais également des juristes et avocats actifs dans le domaine, voire de l'opinion publique.

Les détracteurs du modèle protectionnel luxembourgeois voient dans „l'unicité“ du droit luxembourgeois et belge⁴⁹ dans le paysage législatif européen la preuve de leur inadaptation.

⁴⁹ La loi de 1965, d'essence protectionnelle, subsiste à côté des différents décrets communautaires dont certains, notamment le décret du 4 mars 1991 de la Communauté française, se distancient, du moins à première vue, de la logique „protectionnelle“ en posant p. ex. comme principe de base celui de la déjudiciarisation des pratiques d'aide.

Ils s'interrogent sur la qualité d'une intervention à visée protectrice comme instrument de régulation de la déviance juvénile et comme réponse à la détresse des mineurs en mettant en exergue les dangers qu'un tel modèle renferme à leurs yeux.

1.1. *Quant au traitement du mineur délinquant*

En appréhendant les actes délictueux comme symptômes d'un malaise profond et les jeunes délinquants comme des mineurs en détresse nécessitant une mesure de protection, on compliquerait, d'après certains critiques du modèle luxembourgeois, la situation et la manière dont le jeune se perçoit lui-même et est perçu par les autres. La focalisation sur la personnalité du délinquant plutôt que sur ses actes aboutit pour certains à conférer au mineur délinquant le statut d'un assisté. Dans cette hypothèse, le jeune n'a plus l'impression de se trouver en présence d'un problème délimité, concret et surmontable et risque en tant qu' „assisté“ de reconstruire une image de soi, dans laquelle il est offenseur et victime, fautif et démuné, dangereux et dépendant, trop actif et trop passif à la fois. De façon similaire, l'étiquette visible qu'il porte dès lors, et qui l'associe aussi bien à la criminalité qu'à la pauvreté, voire à la pathologie mentale, change la manière dont son entourage interagit avec lui et risque à terme de réduire considérablement ses opportunités sociales ultérieures⁵⁰. En résumé, certains acteurs sociaux et juristes critiquent le modèle „protectionnel“ luxembourgeois, alors qu'il créerait parfois de nouveaux problèmes au lieu de résoudre les problèmes existants, et ceci est d'autant plus navrant à leurs yeux que l'activité délictuelle juvénile n'est dans beaucoup de cas que transitoire et a de fortes chances de disparaître spontanément, même s'il n'y a pas d'intervention sociale ou judiciaire⁵¹.

Cette focalisation sur la personnalité du mineur a également, d'après les détracteurs du modèle „protectionnel“ luxembourgeois, pour conséquence d'appliquer des mesures considérées comme disproportionnées par rapport à la gravité des délits. En partant du fait que les juridictions peuvent prononcer des placements en dehors du milieu familial qui ne sont pas déterminés dans le temps et peuvent parfois aller au-delà de la majorité des jeunes concernés, certains font valoir que dans le système protectionnel un mineur coupable d'un fait de nature délictuelle par exemple est puni plus sévèrement qu'un majeur ayant commis un fait identique dont la durée de la peine privative de liberté peut, du moins en théorie, être inférieure à celle du placement⁵².

En outre, pour certains la loi de 1992 ne donnerait pas de garanties essentielles aux présumés délinquants mineurs, alors qu'elle ne prévoit aucun recours à l'encontre de certaines décisions de justice et permet dans certaines circonstances aux instances compétentes de prendre des décisions à l'insu des parties concernées au mépris du principe du contradictoire. Il en est ainsi notamment des mesures de garde provisoires qui peuvent être ordonnées pour une période indéterminée sans débat contradictoire et sans que les parties aient la possibilité d'introduire un recours à leur encontre. L'amalgame entre mineurs en détresse et mineurs délinquants aboutirait à priver ces derniers des avantages et garanties de la procédure pénale telles que l'instruction contradictoire, la proportionnalité entre la gravité de l'acte et la sanction ou encore la limitation de la durée des peines.

Aussi, d'aucuns, notamment la Ligue luxembourgeoise de prévention et d'action médico-sociales, plaident-ils pour la reconnaissance de la spécificité des délits juvéniles et partant la mise en place de modèles alternatifs au système protectionnel, en faisant valoir que l'ensemble des pays européens disposent d'un droit pénal des mineurs ou du moins de plusieurs procédures différenciées en fonction des intérêts dont on tient compte.

On oppose généralement au modèle protectionnel des modèles punitifs ou sanctionnels, voire mixtes, qui tendent vers une repénalisation de la protection de la jeunesse.

Le système punitif est celui dans lequel le mineur délinquant est considéré à partir d'un certain âge comme pénalement responsable. Il est dès lors passible d'une peine qui est proportionnée à la gravité de la faute commise.

Le modèle dit sanctionnel est très proche du modèle punitif. L'intervention du juge par le biais d'une sanction est conçue comme la réaction sociale à la violation de la loi par le mineur, devant permettre

50 „L'impasse du modèle protecteur. Approche comparative de la législation luxembourgeoise“, Guy Elcherth, article paru dans le magazine FORUM de janvier 2001 No 205.

51 Idem.

52 Idem et „Le placement judiciaire des mineurs. Aperçu de la procédure“, Stéphane Lataste, article paru dans le magazine FORUM de janvier 2001, op. cit.

d'exercer une contrainte sur lui en vue de l'éduquer à l'intégration de normes de la vie sociale. Certains théoriciens voient dans la sanction davantage le moyen de réparer le dommage causé par le mineur à la victime que celui de réparer le préjudice social. Aussi parle-t-on parfois de droit sanctionnel réparateur.

Les systèmes mixtes apportent au comportement du délinquant des réponses diverses suivant la nature et la gravité des délits commis par le mineur. Il peut s'agir de simples mesures telles qu'une réprimande, le maintien en milieu familial sous conditions ou encore le placement dans un centre thérapeutique; de sanctions comme par exemple des privations de liberté, des interdictions de fréquenter certaines personnes ou certains lieux, voire de prestations philanthropiques ou d'amendes. Finalement, il peut encore s'agir de peines qui sont celles du droit commun et qui peuvent être appliquées lorsqu'on est en présence de faits particulièrement graves, et alors que les deux autres réponses seraient jugées inappropriées.

A noter que les représentants des juridictions luxembourgeoises entendus par la Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ dans le cadre de l'élaboration du présent rapport se sont prononcés pour le maintien du modèle protectionnel et partant contre l'adoption d'un droit pénal des mineurs. Ils estiment que le modèle actuel est parfaitement convaincant et juste, et surtout moins stigmatisant pour le jeune délinquant qu'un modèle punitif ou sanctionnel dans lequel le jeune serait appréhendé comme un criminel. Ils donnent encore à considérer qu'un traitement efficace de la délinquance juvénile passe par un traitement des causes de l'inadaptation sociale du mineur. Or, un modèle punitif ou sanctionnel ne répond pas, du moins prioritairement, à cet objectif. De surcroît, en dépit des apparences, il existe davantage de similitudes entre le modèle luxembourgeois et les droits étrangers⁵³, notamment européens, que de différences. La plupart des législations étrangères prévoient en effet à côté d'un arsenal proprement répressif, un ensemble de mesures à caractère éducatif qui sont appliquées prioritairement et de préférence par rapport aux peines à caractère pénal. Les mesures de garde, d'éducation et de préservation, telles que prévues par la loi de 1992, sont davantage adaptées au traitement d'un mineur délinquant que des peines de nature pénale. A cela s'ajouteraient des problèmes d'ordre plus technique et procédural tel que celui de la transmission du dossier protectionnel aux instances pénales ou encore des voies de recours.

Le maintien du système actuel se trouve encore justifié, d'après les magistrats luxembourgeois, par le nombre somme toute limité de délinquants mineurs auxquels des mesures à caractère pénal pourraient s'appliquer le cas échéant.

1.2. Quant au traitement du mineur victime de mauvais traitements ou de carences dans sa famille

Une intervention à visée protectrice ne constituerait pas non plus nécessairement une réponse adéquate aux difficultés des jeunes et à leur détresse selon les détracteurs du modèle protectionnel.

Ceux-ci font valoir que, comme pour les mineurs délinquants, la (sur-)protection des jeunes peut paradoxalement aboutir à stigmatiser les enfants et adolescents, y compris ceux victimes de maltraitements au sein de leur famille. Une telle intervention risquerait, d'après eux, de renforcer notamment l'image négative que le jeune a de lui-même et/ou de sa famille. L'intervention judiciaire n'est-elle pas la preuve de leur incompétence, de leur échec, de leur inadaptation sociale ou de celle de leurs parents?

Plusieurs professionnels du secteur social mettent en avant l'idée que l'aide basée sur une logique purement protectrice ne favoriserait ni la participation des enfants, ni celle de leurs parents au processus d'aide. Ceux-ci ne feraient que subir dans beaucoup de cas les décisions prises à leur égard, voire à l'égard de leurs enfants. Un modèle d'aide purement protecteur n'encouragerait guère non plus la responsabilisation des parents, notamment en cas de placement de leur(s) enfant(s), alors que celui-ci s'accompagne en principe d'un transfert de l'autorité parentale au profit des personnes ou établissements qui ont la garde des enfants. Cette façon de procéder risque à leurs yeux de torpiller à terme le processus d'aide et notamment la réintégration de l'enfant dans sa famille, objectif auquel toute politique d'aide et de protection de la jeunesse devrait tendre. Ils font valoir que beaucoup de parents vivent mal une ingérence dans leur vie familiale notamment lorsque celle-ci se traduit par un placement de leur(s) enfant(s). Le placement doublé d'une délégation de l'autorité parentale serait souvent ressenti par les parents comme une sanction inacceptable et injuste, ce qui les amèneraient assez fréquemment à

⁵³ Voir pour une analyse en droit comparée point V.,I.

refuser par la suite de collaborer avec ceux qui ont placé leur(s) enfant(s) et à se désintéresser de leur progéniture.

S'il s'agit avant tout d'un problème institutionnel, certains acteurs sociaux se contentent de diagnostiquer des déficiences, des comportements atypiques ou des maladies physiques ou mentales à l'origine des problèmes des jeunes et à y répondre par des mesures standardisées, plutôt que d'interpréter et de comprendre la situation de détresse des personnes concernées et d'encadrer le jeune et sa famille en soutenant, voire incitant, les initiatives personnelles et stimulant ainsi le processus de changement par des mesures flexibles et individualisées. La loi de 1992, et plus particulièrement son article 11, créerait d'après ses critiques le cadre et les conditions structurelles dans lesquels évolue et travaille le réseau social. En prévoyant le transfert de l'autorité parentale en cas de placement d'un mineur, l'article 11 de la loi de 1992 légitimerait une pratique d'aide et de protection où les parties intéressées ne seraient guère impliquées.

Or, si le droit à la protection est important, ce droit ne reçoit son plein sens que lorsqu'il est complété par la participation des parents et des jeunes dans le processus d'aide et de protection. Ceci implique, pour certains critiques, d'une part le maintien du jeune dans sa famille, et d'autre part la recherche par tous les moyens d'une collaboration et coopération entre les différentes personnes concernées dans le respect des droits de chacun.

Ils sont dès lors d'avis qu'il échet de faire sortir l'aide et la protection de la jeunesse du champ judiciaire et se prononcent partant pour une déjudiciarisation des pratiques d'aide, c.-à-d. le transfert des prérogatives de décision des autorités judiciaires à un ou plusieurs organe(s) administratif(s) spécialisé(s) dans le domaine de la protection de l'enfance. Ces autorités se substitueraient ainsi aux juridictions de la jeunesse dont l'intervention ne saurait être que subsidiaire. Ils estiment également qu'il est impératif d'éviter toute délégation de l'autorité parentale en cas de placement et/ou de la limiter dans le temps afin de ne pas déresponsabiliser les parents. Certains proposent de recourir à un partage de l'autorité parental et partant des responsabilités. En tout état de cause, le maintien en toute circonstance du lien avec la famille est plébiscité.

Au niveau procédural, certains regrettent l'absence de règles spécifiques aux juridictions de la jeunesse, et plus particulièrement l'application atténuée du principe du contradictoire.

Beaucoup critiquent le fait qu'un mineur puisse être placé en dehors de son milieu familial sans que la situation qui ait motivé le placement fasse l'objet d'un débat contradictoire. Ceci serait pour certains d'autant plus regrettable qu'une telle décision n'est ni limitée dans le temps ni susceptible d'un recours stricto sensu – elle ne peut faire que l'objet d'une mainlevée.

Le fait que la loi de 1992 soit muette quant au droit pour le mineur ou ses parents de demander une contre-expertise est également sujet à controverses. D'aucuns tirent du silence de la loi sur ce point la conclusion que la contre-expertise n'est pas de droit devant les juridictions de la jeunesse et que celle-ci ne saurait être obtenue qu'à l'arraché ou imposée d'office par le défenseur de la famille ou des enfants avec le risque de voir atténuée la force probante attachée à cette contre-expertise qui constitue pourtant un droit essentiel pour la défense⁵⁴. Il en va de même de la possibilité de demander l'audition d'un ou de plusieurs témoins.

Autre point de critique: la non-consultation, du moins intégrale, du dossier par les parties. Si la communication du dossier n'est pas légalement prohibée, ce principe serait cependant pour certains battu en brèche par la teneur de l'article 28 de la loi de 1992 qui dispose certes que „*les parties et leur avocat peuvent prendre connaissance du dossier trois jours au moins avant l'audience*“ pour poursuivre toutefois que „*les pièces concernant la personnalité du mineur et de son milieu social et familial ne peuvent être consultées que par les avocats des parties*“.⁵⁵

Certains juristes, dont la présidente de l'association „Protection des droits de l'enfant“, soulèvent encore parmi les déficiences constatées au niveau procédural celle relative à la hiérarchie des décisions judiciaires, la loi de 1992 étant muette quant à la question de la primauté des décisions judiciaires. Il serait essentiel de régler cette question dans le cadre législatif.

Dans le contexte procédural, une proposition concrète mérite encore d'être soulignée, à savoir celle de réévaluer dans des délais raisonnables les décisions prises à l'encontre d'un mineur, et plus particu-

⁵⁴ „Justice des mineurs, justice d'exceptions“, m.b., article paru dans le Forum du mois de janvier 2001, op. cit.

⁵⁵ Idem.

lièrement les décisions de placement qui, parmi toutes les mesures pouvant être prises, sont celles qui revêtent une certaine gravité.

A noter que les représentants de la magistrature tant du siège que du parquet, tout en se prononçant pour le maintien du transfert de l'autorité parentale en cas de placement, estiment qu'il serait parfaitement possible de créer dans le cadre de la loi la faculté pour le juge de réinvestir dans certaines hypothèses les parents de l'autorité parentale, comme p. ex. en cas de congé pendant les vacances lorsque l'enfant retrouve sa famille.

2. Au niveau juridictionnel

Comme nous l'avons déjà signalé précédemment, les affaires de protection de la jeunesse sont confiées d'après la loi de 1992 à une juridiction spécialisée composée d'un juge unique. Or, cette composition à juge unique fait l'objet de multiples débats et de discussions. Certains imaginent, en alternative au système actuel, un tribunal de la jeunesse se composant paritairement d'un juge professionnel, d'un représentant du milieu socio-éducatif et d'un représentant du corps médical. Une telle formation collégiale permettrait d'après ses promoteurs de rendre une décision plus éclairée, le juge étant assisté de professionnels du secteur social et médical. Les compétences et expériences de ces derniers viendraient ainsi compléter celles du juge auquel il est parfois reproché de ne disposer que d'une formation juridique. Une telle composition paritaire refléterait aussi plus fidèlement la multitude de problèmes qui se posent dans les dossiers „jeunesse“.

La question de la partialité des juridictions de la jeunesse est également une question récurrente, alors qu'en pratique un même juge peut être amené dans un premier temps à prendre une mesure de garde provisoire pour ensuite siéger au tribunal de la jeunesse, et partant statuer sur la mesure définitive⁵⁶. Certains se demandent si un tel cumul ne serait pas contraire à la Convention européenne relative à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et plus spécialement à son article 6 § 1, qui pose le principe du droit pour toute personne à un procès équitable.

3. Au niveau institutionnel

Les auditions ont permis de dégager un large consensus sur la nécessité, voire l'urgence d'instituer de nouvelles structures qui font actuellement défaut. Ces structures sont destinées à répondre aux besoins spécifiques de certains enfants et adolescents pour lesquels le placement dans des infrastructures classiques d'encadrement est inadapté. Il s'agit, d'une part, de mineurs souffrant de troubles du comportement ou psychologiques graves – ces jeunes sont actuellement placés dans des institutions à l'étranger notamment à Trèves ou à Habay-la-Neuve – et, d'autre part, de jeunes délinquants qui en raison de la gravité des faits qui leur sont reprochés ou de leur comportement dangereux pour eux-mêmes ou autrui nécessitent une prise en charge particulière.

A noter qu'en ce qui concerne la création d'une unité fermée pour mineurs délinquants, certains membres de la magistrature, tout en soulignant que la détention de mineurs dans un établissement pénitencier où sont détenus également des adultes n'est ni contraire au droit international, ni à la pratique internationale, estiment néanmoins indispensable la mise en place d'une unité fermée pour mineurs délinquants. Au surplus, beaucoup regrettent que le CSEE de Dreiborn soit devenu une institution où se côtoient aussi bien des enfants victimes de maltraitances ou de carences dans leur milieu familial que des délinquants multirécidivistes ayant accompli des faits graves en passant par des jeunes souffrant de problèmes psychologiques.

Afin de compléter la gamme des mesures et solutions proposées aux jeunes, quelques-uns recommandent la mise en place de structures d'accueil en milieu ouvert de type pension.

4. Divers

La collaboration insuffisante entre les différents services socio-éducatifs, ainsi qu'entre le réseau social et la justice est également souvent cité parmi les déficiences de notre modèle de protection.

Le parquet et le SCAS déplorent le peu ou le manque d'empressement des acteurs sociaux à collaborer avec la justice, ces derniers prétextant être tenus par le secret professionnel. De leur côté, certains services socio-éducatifs regrettent que les instances judiciaires ne tiennent souvent pas compte de leur

⁵⁶ „Le placement judiciaire des mineurs. Aperçu de la procédure.“, op. cit.

avis, bien qu'ils suivent parfois le jeune et sa famille depuis des années, préférant adopter dans l'immense majorité des cas les recommandations du SCAS.

Les travaux préparatoires relatifs à l'élaboration du présent rapport ont également permis de mettre en évidence le manque cruel en effectifs des centres socio-éducatifs de l'Etat et surtout du SCAS.

*

V. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME DE LA COMMISSION SPECIALE „JEUNESSE EN DETRESSE“

Au cours de ses travaux, la Commission est parvenue à la conclusion que le système actuel d'aide et de protection luxembourgeois présente des lacunes qu'il échet de combler afin de parfaire l'aide et la protection des jeunes.

Sur certains points, la Commission a suivi les raisonnements critiques portés à sa connaissance et tient dans une large mesure compte des suggestions de modifications et améliorations émises, bien que pour certains aspects elle ait imaginé des solutions différentes de celles proposées. Sur d'autres points au contraire, notamment ceux portant sur l'essence même du modèle luxembourgeois d'aide et de protection, elle estime qu'il y a lieu de laisser les choses en l'état.

I. Quant à la conception de la politique de la jeunesse: Maintien du système protectionnel

La Commission est d'avis que le système protectionnel actuel devrait être maintenu, alors que les systèmes alternatifs (modèles punitifs ou sanctionnels, voire mixtes) sont mal adaptés au traitement des mineurs délinquants ainsi que des mineurs en détresse.

Les modèles punitifs et sanctionnels sont des droits rétropectifs qui mettent l'accent sur la réparation du dommage causé sans tenir compte, et surtout sans remédier, au comportement du délinquant mineur. Le droit sanctionnel réparateur met, en outre, trop l'accent sur le dommage privé de la victime ignorant le trouble social à l'origine de l'infraction.

Le droit protectionnel permet, au contraire, de lutter contre la délinquance en s'attaquant aux causes de celle-ci, à savoir dans l'immense majorité des cas un dysfonctionnement parental, tout en amenant le mineur délinquant à faire l'apprentissage du respect des normes fondamentales de la vie en société. L'essence du système protectionnel est de réagir face à la délinquance juvénile en optant pour des concepts de prise en charge psychologique et socio-éducative plutôt que de sanctionner le jeune pour un acte ou un comportement qui trouve finalement pour l'essentiel ses racines dans une omission parentale.

Il paraît inéquitable et injuste aux yeux des membres de la Commission de punir un mineur pour des faits qui sont le plus souvent la conséquence logique d'une faillite des instances de socialisation dont la famille. En choisissant de ne tenir compte que du comportement du mineur ou de ses actes, on peut se demander si on ne lèserait pas en définitive celui-ci doublement et si on ne susciterait pas en lui un sentiment d'injustice, voire si on n'alimenterait pas son comportement asocial?

Au niveau des mineurs victimes de mauvais traitements ou de carences dans leur environnement familial, force est de constater que la déjudiciarisation, telle qu'elle est p. ex. adoptée par la Communauté française de Belgique en 1991, et que certains préconisent également pour le Luxembourg, ne constitue pas non plus une solution adéquate.

Le transfert du pouvoir de décision des autorités judiciaires vers une ou plusieurs autorités administratives soulève la question de l'indépendance et de la neutralité du personnel de ces instances au cas où celui-ci serait désigné par les autorités publiques. Il est également rappelé qu'en droit luxembourgeois, le droit de trancher des différends appartient au pouvoir judiciaire. La Commission ne voit aucune raison valable pour retirer une telle prérogative aux juges, qui plus est dans une matière aussi sensible que la protection des jeunes pour la confier à une administration.

Au-delà de cet aspect, il ne faut pas oublier qu'en cas de désaccord par exemple avec la famille du jeune, une intervention du pouvoir judiciaire reste de mise puisque lui seul serait compétent en matière d'aide ou de protection imposée.

Par ailleurs, un transfert de compétences entraînerait automatiquement un nouveau contentieux administratif. Les juridictions administratives seraient amenées à connaître de la régularité et du

bien-fondé des décisions prises par les organes administratifs en matière d'aide et de protection de la jeunesse. La prolifération des intervenants risque également de poser de sérieux problèmes pratiques et notamment des problèmes de compétence des juridictions de la jeunesse en cas de saisine des juridictions administratives.

Il échet de se rappeler dans ce contexte que l'objectif de la réforme est de garantir une meilleure prise en charge des mineurs en difficultés. Or, un tel objectif ne saurait être atteint en multipliant les instances capables d'intervenir sur un dossier donné.

Il est cependant tout aussi clair pour les membres de la Commission que le recours aux juridictions de la jeunesse doit être limité au strict nécessaire et que les juges ne doivent pas non plus assumer un rôle qui n'est pas le leur, à savoir celui de médiateur familial chargé de rétablir un dialogue entre les différents protagonistes.

La Commission est favorable au recours à une structure de médiation oeuvrant en phase préjudiciaire. Une telle structure semble mieux répondre aux objectifs fixés que l'adoption d'un droit pénal pour mineurs, respectivement que la déjudiciarisation des pratiques d'aide et de protection. (Voir proposition en ce sens sous le point II. 1, 1.1.)

A noter encore que le modèle protectionnel est conforme au droit international et se situe dans le contexte de l'évolution des droits européens en la matière.

La réaction sociale préconisée par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de novembre 1989 face à la délinquance juvénile se rapproche davantage des mesures de garde, d'éducation et de préservation que nos juridictions peuvent prendre au regard de la loi du 10 août 1992 que des peines pénales. Au regard de la Convention de 1989 la réaction sociale doit favoriser chez l'enfant le sens de la dignité et de la valeur personnelle, ainsi que le respect des droits d'autrui, faciliter l'intégration du jeune dans la société et permettre à celui-ci d'assumer un rôle constructif⁵⁷.

A noter encore qu'une recommandation (No R (87) 20) du Conseil de l'Europe datant du 17 septembre 1987 privilégie l'aspect éducatif de l'intervention étatique⁵⁸, de même qu'une résolution adoptée par l'Assemblée des Nations Unies⁵⁹ en 1990 dans le cadre de la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad) qui recommande aux Etats de mettre en place des politiques axées sur l'enfant.

Un accord, du moins au niveau européen, semble également se dessiner en ce qui concerne le traitement des jeunes délinquants. Ainsi, lors d'un séminaire sur la justice des mineurs en Europe, qui s'est déroulé au mois d'octobre 2000 à Paris dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne⁶⁰, les participants se sont accordés sur la priorité à aborder le phénomène de la délinquance juvénile principalement et prioritairement via des mesures à contenu éducatif. Le recours aux peines proprement dites doit être réservé aux mineurs les plus âgés auteurs d'infractions particulièrement graves. Or, le système luxembourgeois actuel essaye de répondre précisément à ces objectifs.

Une étude approfondie des systèmes législatifs et des pratiques d'autres pays européens montre qu'en dépit des apparences, il existe d'importantes similitudes entre notre droit et l'ensemble des droits européens.

Les droits européens prévoient en effet, à côté d'un arsenal proprement répressif, un ensemble de mesures à caractère éducatif qui sont appliquées de préférence aux peines par les juridictions compétentes. En réalité, la seule différence notable entre le droit luxembourgeois et certains droits européens consiste dans le fait que plusieurs législations étrangères prévoient un seuil à partir duquel un mineur peut être considéré comme pénalement responsable. A noter dans ce contexte que la présomption irréfragable d'irresponsabilité juvénile n'existe plus en droit luxembourgeois depuis que le législateur a introduit en 1971 la faculté pour les juridictions de la jeunesse de renvoyer un mineur délinquant de plus de seize ans devant les juridictions de droit commun dès lors qu'elles estiment inadaptées les mesures de garde, d'éducation ou de préservation. Notre droit est partant beaucoup plus proche des droits européens qu'il n'y paraît à première vue.

⁵⁷ Voir l'article 40.1 de la Convention de 1989.

⁵⁸ www.coe.int.

⁵⁹ www.un.org.

⁶⁰ Le séminaire s'inscrit dans le cadre du Conseil européen de Tampere de 1999.

Il est loisible de relever à titre de comparaison la législation allemande (Strafgesetzbuch et Jugendgerichtsgesetz du 16 février 1923 tel que modifié à plusieurs reprises).

Concernant la question de la responsabilité pénale des mineurs, il échet de noter qu'en droit allemand l'âge de la responsabilité pénale coïncide avec l'âge de la majorité pénale, c.-à-d. dix-huit ans, mais qu'il peut être abaissé à quatorze ans. Le Code pénal allemand en son article 19 pose le principe de l'irresponsabilité absolue des enfants de moins de quatorze ans. Quant aux enfants de plus de quatorze ans, la loi sur le tribunal des mineurs (Jugendgerichtsgesetz) présume l'irresponsabilité, mais il s'agit d'une présomption simple, dès lors que leur responsabilité peut être mise en jeu si leur maturité au moment des faits le justifie.

Cette même loi prévoit trois catégories de mesures applicables aux jeunes délinquants, à savoir:

- les mesures éducatives (Erziehungsmaßnahmen): il s'agit pour l'essentiel de soumettre le mineur à des soins thérapeutiques ou de le soumettre à des règles de conduites précises.
- les mesures disciplinaires (Zuchtmittel): il peut s'agir de petites peines pécuniaires ou privatives de liberté (Jugendarrest) appliquées en cas d'échec ou d'inadéquation des mesures éducatives. Ces mesures peuvent être ordonnées pour une durée maximale de quatre semaines.
- les peines d'emprisonnement (Jugendstrafe): seule cette catégorie constitue une sanction pénale à proprement parler. Les peines d'emprisonnement sont prononcées lorsque le mineur présente des prédispositions criminelles évidentes, ou lorsque les mesures éducatives et disciplinaires se révèlent insuffisantes notamment au vu de la gravité de la situation. Elles sont généralement comprises entre six mois et cinq ans, mais peuvent dans certains cas atteindre dix ans. Cette peine s'effectue dans des prisons pour mineurs. Il s'agit en général non pas d'institutions spécialisées, mais de quartiers séparés dans des établissements pour adultes. A noter encore que la loi allemande indique que la durée de la peine doit être fixée de façon à rendre possible l'effet éducatif auquel toute intervention doit tendre. En pratique, l'emprisonnement n'est infligé qu'aux jeunes de plus de 16 ans. Par ailleurs, les juges utilisent très souvent la faculté qui leur est reconnue par la loi et prononcent une dispense de peine lorsque cette dernière ne dépasse pas deux ans.

La législation française a fixé à dix-huit ans, au jour de la commission de l'infraction, le seuil de la majorité pénale. Cet âge est celui de la majorité civile. L'ordonnance No 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ne prévoit pas de seuil d'âge en dessous duquel un mineur ne peut pas être condamné. Tout mineur doté de discernement – en pratique dès l'âge de huit à dix ans environ – est pénalement responsable de ses actes. Force est de noter que parmi les mesures pouvant être prononcées par les juridictions compétentes, la priorité est donnée aux mesures éducatives tels l'admonestation, la mise sous protection judiciaire, le placement dans une institution ou un établissement ou encore la liberté surveillée.

Ce n'est qu'exceptionnellement lorsque les circonstances ou la personnalité du mineur paraissent l'exiger que le tribunal peut prononcer à l'égard du mineur âgé de plus de 13 ans une condamnation pénale qui ne peut excéder la moitié des peines encourues par un majeur pour la même infraction. En cas d'extrême gravité toutefois, la peine infligée à un mineur âgé de plus de seize ans peut être la même que celle prononcée contre un adulte. Les mineurs effectuent leur peine dans un établissement spécialisé habilité à les recevoir ou dans des quartiers séparés des maisons d'arrêt. A noter encore qu'à côté de la peine privative de liberté, d'autres peines peuvent être prononcées. Ainsi p. ex. les mineurs délinquants peuvent, le cas échéant, être condamnés à une peine de travail d'intérêt général au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée.

La médiation pénale sous contrôle du Parquet, reconnue depuis l'adoption d'une loi No 93-2 du 4 janvier 1993, constitue également une réponse fréquente à la délinquance juvénile.

La loi No 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 marque un durcissement sensible de la réponse pénale à la délinquance des mineurs. Outre à réaffirmer le principe de la responsabilité pénale des mineurs dès lors qu'ils sont dotés de discernement, la loi submentionnée prévoit la création de „centres éducatifs fermés“ pour les mineurs âgés de 13 à 18 ans faisant l'objet d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. Cette loi a également assoupli les conditions de la retenue judiciaire des dix à treize ans instituée par une loi No 94-89 du 1er février 1994, et instauré à l'endroit de ces mineurs des „sanctions éducatives“. Elle rend aussi possible le placement sous contrôle judiciaire et en détention provisoire des mineurs de treize à seize ans, ainsi que le „jugement à délai reproché“ pour les multirécidivistes.

Le droit belge, à l'instar du droit luxembourgeois, se rallie ouvertement à une conception protectionnelle du traitement de la délinquance juvénile. Les jeunes délinquants de moins de dix-huit ans ne peuvent faire l'objet des sanctions prévues par le Code pénal belge, alors qu'ils sont soumis aux dispositions de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Toutefois, s'ils ont plus de seize ans, ils peuvent, dans certaines circonstances, être déférés aux tribunaux de droit commun. En effet, l'article 38 de la loi de 1965 précitée prévoit que compte tenu de l'infraction commise, le mineur âgé de plus de seize ans peut être renvoyé devant les juridictions de droit commun si le tribunal de la jeunesse estime inadéquates les mesures prévues par l'article 37, à savoir les mesures de garde, de préservation et d'éducation. A noter que le mineur âgé de plus de seize ans pour lequel le tribunal estime inadapté les mesures de garde, de préservation ou d'éducation ou le mineur dont le comportement est dangereux est détenu en principe dans un établissement pénitentiaire où il est soumis à un régime spécial.

Il ne faut enfin pas oublier que toute réforme de la politique de la jeunesse doit avant tout être guidée par un souci de respect des droits des mineurs, de tous les mineurs. Une bonne politique de la jeunesse implique qu'il ne peut être question d'élaborer une législation générale en fonction uniquement d'un nombre limité de délinquants qui nécessiteraient un traitement pénal, respectivement en fonction de rares dossiers de mineurs en détresse où l'intervention judiciaire ne serait pas nécessaire.

Il ne faut pas non plus oublier que les jeunes ne comparaissent en principe pas sans raison valable devant les juridictions de la jeunesse qui viennent à connaître des affaires les plus sérieuses, voire de celles que l'aide sociale ne peut résorber en raison d'un conflit d'intérêts entre les différentes personnes concernées. Il est encore rappelé que dans la pratique les magistrats luxembourgeois essayent souvent dans les affaires les moins graves qui sont portées à leur connaissance de concilier les parties, et il n'est pas rare, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, que le Ministère public, plutôt que de transmettre le dossier aux juges compétents, propose une médiation.

Au vu des remarques et observations qui précèdent, la Commission préconise le maintien du modèle protectionnel actuel avec coïncidence de la majorité pénale avec la majorité civile et examen au cas par cas de l'opportunité du traitement pénal de l'auteur âgé de plus de seize ans au moment du fait incriminé en prévoyant toutefois l'obligation pour les juridictions de proposer une médiation préjudiciaire, sauf faits gravissimes nécessitant une intervention immédiate des juridictions.

II. Quant aux propositions concrètes de réformes

1. Au niveau institutionnel

1.1. Recours à une structure de médiation en phase préjudiciaire

Il est proposé de recourir à une instance de médiation ayant vocation à régler des situations de crise familiale ne nécessitant pas un recours judiciaire, du moins dans l'immédiat, ainsi qu'à assurer une médiation pénale.

Dans la limite du possible, les situations problématiques et délictuelles des jeunes devraient être traitées par une telle instance. Il serait dès lors envisageable d'inscrire dans le cadre de la loi du 10 août 1992 l'obligation pour les juridictions de la jeunesse d'inviter préalablement les parties concernées à tenter une médiation, de sorte qu'elles ne pourraient intervenir qu'en ordre subsidiaire en cas d'échec de la procédure de médiation.

Il est évident que le recours à une médiation implique comme tout procédé de médiation l'accord de toutes les parties concernées. Cette instance pourrait être saisie tant par les autorités judiciaires compétentes que par les différents services sociaux.

La question s'est posée de savoir s'il y avait lieu de créer une nouvelle structure ou d'avoir recours à des organes déjà existants.

Dans ce contexte, il échet de noter qu'une instance de médiation existe déjà depuis 1998, à savoir l'a.s.b.l. „Centre de Médiation“.

Cette instance a pour objet:

- de gérer un ou plusieurs services de médiation ainsi que toutes les activités en rapport avec la médiation;
- d'établir et de maintenir des contacts réguliers avec les autorités et des tiers en vue de conclure des accords et des conventions;

- d'aider les personnes ayant un différend, à établir ou rétablir la communication entre elles et à rechercher, avec l'aide d'un ou de plusieurs médiateurs, leurs propres solutions à leur conflit, suivant un processus facultatif;
- de promouvoir le concept de médiation;
- de favoriser et d'organiser des formations de médiateurs;
- de rechercher, faciliter et entretenir les contacts avec des organismes ayant des objectifs similaires.

A noter que depuis le début, l'action du „Centre de Médiation“ s'adresse prioritairement à des situations conflictuelles dans lesquelles des mineurs sont directement ou indirectement impliqués. Il intervient entre autres dans les relations parents-mineurs en essayant de faciliter, voire de rétablir le dialogue entre les adolescents et leurs parents. L'activité de loin la plus importante du „Centre de Médiation“ est celle de la médiation pénale en cas de primo délinquance juvénile. En effet, comme il a été déjà souligné à plusieurs reprises, le service „Jeunesse“ du Parquet auprès du Tribunal de la Jeunesse de Luxembourg a pris l'habitude de recourir autant que possible à la médiation en transférant une partie des dossiers de jeunesse notamment au „Centre de Médiation“. Dans ce cas, la mission du „Centre de Médiation“ consiste à offrir au jeune et à la victime concernés une médiation dans le but de responsabiliser le premier et de réparer le dommage du second.

Le Centre fonctionne actuellement avec un juriste et médiateur, un coordinateur et médiateur, une secrétaire, une assistante sociale et médiatrice. A cela s'ajoute un effectif de médiateurs prestataires de services qui est de l'ordre de 15-20 unités. A noter que toute personne ayant suivi une formation en médiation au Centre Universitaire de Luxembourg pourra être recrutée en tant que médiateur prestataire de service⁶¹.

Dans la mesure où une instance de médiation existe déjà, la Commission se demande s'il serait opportun de multiplier les structures de médiation qu'elles soient étatiques ou non.

Il est évident que si le recours obligatoire à une médiation devait être inscrit dans la loi de 1992 et que l'on décidait de recourir aux instances déjà existantes, il faudra veiller à augmenter de manière substantielle les moyens du „Centre de Médiation“, alors que ledit Centre se verra saisi d'un nombre plus important d'affaires. Il est primordial de veiller au niveau des effectifs du Centre à une répartition équilibrée entre juristes, assistants sociaux, psychologues et médecins, alors que les problèmes des jeunes ont souvent plusieurs causes nécessitant une solution globale.

L'instance de médiation constitue le premier pas vers un travail sociothérapeutique familial indispensable si on veut aider efficacement les jeunes en difficultés.

Une telle structure favorise aux yeux de la Commission le dialogue et la participation des personnes concernées. Les mesures arrêtées auront plus de chance d'être appliquées, alors qu'elles ne seront plus imposées par une autorité judiciaire, mais résulteront au contraire d'un commun accord. Elle favorise également tant la responsabilisation des parents, qui seront davantage impliqués dans le processus décisionnel, que des mineurs délinquants.

Une telle structure présente finalement encore l'avantage de désengorger les juridictions de la jeunesse qui pourront se concentrer sur les affaires les plus graves nécessitant une intervention judiciaire immédiate.

En cas de saisine par les autorités judiciaires, l'instance de médiation devrait d'après la Commission tenir les premières informées de l'évolution de la situation et plus particulièrement des résultats de la médiation, et ce aussi bien en cas d'échec qu'en cas de succès.

1.2. *Création de nouvelles structures*

1.2.1. *Création de structures médico-psychopédagogiques pour mineurs d'âge*

Partant du constat qu'il n'existe actuellement au Luxembourg, à l'exception du service de pédopsychiatrie du CHL, qui par ailleurs n'accueille que les enfants jusqu'à l'âge de douze ans, aucune structure thérapeutique fermée destinée aux mineurs souffrant de troubles psychiatriques ou comportementaux, les membres de la Commission plaident pour la mise en place de structures psychopédagogiques pour mineurs d'âge offrant aux adolescents concernés un traitement hospitalier ou extra-hospitalier adéquat.

⁶¹ Renseignements pris auprès du Centre de Médiation.

Il est en effet évident que les structures d'accueil classiques sont inadaptées pour accueillir et héberger ces mineurs qui ont besoin d'un encadrement spécifique.

L'hôpital de Kirchberg, nouvellement créé, héberge le service national de psychiatrie juvénile ce qui comble un déficit majeur dans la prise en charge de certains jeunes en détresse. L'hôpital n'assurant cependant qu'une prise en charge aiguë, les professionnels de la santé et de l'éducation rendent attentifs à la nécessité de créer des structures spécialisées, scolaires et d'hébergement (internat) pour ces jeunes. Si la psychiatrie de l'enfant a un rôle indiscutablement curatif à jouer, la pédiatrie sociale a pour but de détecter et de prendre en charge à un stade précoce des problèmes médico-sociaux chez les populations cibles, tels les femmes enceintes toxicomanes, les enfants „négligés“ préscolaires, les crises de la vie chez le jeune enfant (maladie grave, décès d'un parent, divorce ...).

Une ébauche de structure de pédiatrie sociale fonctionne à la Clinique pédiatrique, mais les moyens manquent pour constituer l'équipe pluridisciplinaire de pédiatrie sociale comportant pédiatres, pédopsychiatres, psychologues, assistantes sociales, éducateurs.

La Commission est d'avis que le Gouvernement devrait œuvrer en faveur de la création de nouvelles structures médico-psychopédagogiques telles que des structures scolaires spécialisées avec internat, et un service de pédiatrie social conventionné avec l'Etat.

1.2.2. Augmentation des places de thérapies offertes aux toxicomanes par le Centre Thérapeutique de Manternach (CTM) et des structures de suivi en postcure

Il n'existe au niveau national qu'un seul centre thérapeutique résidentiel pour personnes toxicomanes, à savoir le Centre Thérapeutique de Manternach (CTM). Conçu pour héberger 18 personnes, il peut en accueillir 25 depuis qu'il a été décidé d'augmenter la capacité maximale du CTM en 1998⁶². En 2002, le taux d'occupation moyen était proche de la saturation⁶³. A cela s'ajoute les délais d'attente de plusieurs semaines auxquels les toxicomanes doivent faire face.

La Commission invite dès lors le Gouvernement à analyser les possibilités d'accueil et à réagir en fonction de la demande en envisageant éventuellement de développer davantage les structures résidentielles ou communautés thérapeutiques du type de celle de Manternach basées sur l'entraide, la prise de responsabilité par étapes et le développement du contrôle de soi.

La Commission estime également qu'il échet de développer de manière plus systématique les structures de postcure. Actuellement, seule la maison de postcure qui a ouvert ses portes en 1995 offre aux patients ayant suivi et mené à terme le programme thérapeutique du CTM un logement et un encadrement psychologique pour une durée comprise entre six à douze mois. Or, le centre de postcure représente en quelque sorte la dernière étape d'un processus de réhabilitation qui va, dans beaucoup de cas, de la désintoxication d'urgence à la réintégration professionnelle.

Il y échet également de renforcer les interventions de réintégration socioprofessionnelle notamment par le biais des logements. La Fondation Jugend- an Drogenhëllef (JDH) a démarré au mois de septembre 2000 un projet nommé „le projet niche“ qui constitue, à l'instar de la maison de postcure gérée par ladite Fondation, un maillon indispensable de la lutte contre la toxicomanie et de l'aide aux jeunes en détresse. Ce projet est né de la constatation qu'un certain nombre de personnes en voie de rétablissement ne disposent pas de ressources financières nécessaires pour se procurer un logement convenable, facteur essentiel de stabilisation à un certain stade du processus de réintégration. Afin de venir en aide à ces personnes, la Fondation JDH loue des appartements ou des studios qu'elle sous-loue aux personnes concernées en se portant garante pour le loyer grâce à un fonds de roulement. Fin 2001, 11 appartements/studios ont pu être loués. Le projet a permis de constater l'envergure des demandes de logement, alors que l'offre en locations abordables s'avère très réduite. La Commission invite le Gouvernement à réfléchir à l'opportunité de développer ce concept original d'aide aux jeunes délinquants.

62 „L'état du phénomène de la drogue au Grand-Duché de Luxembourg“, op. cit., pages 104 et ss.

63 Réponse de Monsieur le Ministre de la Santé Carlo Wagner à la question parlementaire de Monsieur Xavier BETTEL du 19 mars 2003, QP 2093.

1.2.3. Création d'une unité fermée pour mineurs délinquants et adaptation du centre socio-éducatif de Dreiborn

La Commission a constaté notamment au niveau du centre socio-éducatif de Dreiborn que les CSEE ne sont plus adaptés aux besoins et défis actuels en matière de prise en charge des jeunes.

Il est rappelé que par la loi du 12 juillet 1991 portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat, le législateur entendait souligner la mission socio-éducative des CSEE, ainsi que leurs fonctions psychosociale et de formation scolaire et professionnelle. Dans le cadre de cette loi, les CSEE ont gardé leur mission spécifique de préservation et de garde et ils ont continué à accueillir les jeunes qui ne pouvaient être placés dans des structures d'accueil classiques, alors qu'ils nécessitaient un encadrement plus spécifique.

Il y a encore une quinzaine d'années, le pensionnaire type des CSEE était un jeune de nationalité luxembourgeoise ayant adopté un comportement violent (p. ex. ayant porté des coups et blessures violents à autrui) ou délinquant (p. ex. vols) suite aux difficultés sociales et financières (chômage, difficultés de logement, surendettement, exclusion sociale) de ses parents.

Or, la population des CSEE a changé en l'espace de 15 ans. Un nombre sans cesse grandissant de pensionnaires est originaire de familles bien intégrées dans la vie sociale et professionnelle de notre pays. Les jeunes qui sont actuellement placés dans des CSEE souffrent surtout de problèmes psychiques et relationnels. Le phénomène de la déstructuration devient de plus en plus important. Dans une ambiance éducative caractérisée par le laisser-faire, la confusion des rôles, la manipulation, la loi de l'arbitraire semble se substituer aux valeurs et normes à partir desquelles un être humain structure sa personnalité et construit son identité⁶⁴.

Le nombre d'admissions a également augmenté ces dernières années, alors que la durée moyenne de séjour a diminué. Cette évolution reste liée au fait que les CSEE sont, à l'exception du Centre pénitentier de Schrassig, les seuls établissements à accueillir de manière inconditionnelle des mineurs placés par les autorités judiciaires. La plupart des autres structures insistent sur la nécessité de préparer les admissions sur une plus longue durée. Cette obligation d'admission imposée aux CSEE explique par ailleurs le caractère très hétérogène de ses pensionnaires⁶⁵.

Le nombre de mineurs délinquants a également augmenté ces dernières années, parallèlement à la population en générale. Il y a aussi de plus en plus de jeunes récidivistes.

Si une majorité de membres de la Commission estime qu'il y aurait éventuellement lieu de maintenir dans certaines circonstances la possibilité d'un internement au Centre pénitentiaire de Luxembourg (voir point 1.3.1.), il n'en demeure pas moins qu'il ne constitue pas la réponse par excellence à la délinquance juvénile.

Toutes ces constatations ont amené une majorité des membres de la Commission à se prononcer pour la mise en place d'une structure fermée pour mineurs délinquants et à saluer partant l'initiative du gouvernement qui consiste à créer une telle unité au sein du centre socio-éducatif de l'Etat de Dreiborn.

Une telle structure ne saurait accueillir, aux yeux de ses partisans, que des mineurs délinquants accusés d'avoir commis des infractions graves (p. ex. viols répétés) et/ou dont l'expertise psychiatrique conclut à un danger de récidive ou à une déstructuration de la personnalité nécessitant un encadrement spécifique, voire les pensionnaires des CSEE qui ont manqué gravement et/ou de manière répétitive aux règlements intérieurs.

Il est important d'inscrire dans le cadre législatif les objectifs de cette nouvelle structure à créer et qui ne sauraient se limiter à une simple mission de garde. L'unité fermée doit viser à rééduquer les mineurs qui y sont placés, à favoriser leur insertion familiale et sociale ce qui implique une coopération étroite avec l'entourage sociofamilial du jeune. A noter dans cet ordre d'idées que le projet de loi 5162 portant réorganisation des centres socio-éducatifs de l'Etat prévoit la réalisation de différentes unités de petite taille permettant de s'occuper individuellement des jeunes concernés. Pour fonctionner correctement, la nouvelle structure devra être dotée en personnel spécialisé et en nombre suffisant.

Les constatations au niveau du centre socio-éducatif de Dreiborn amène également la Commission à conclure à la nécessaire adaptation des centres socio-éducatifs aux besoins de ses pensionnaires. La

⁶⁴ Doc. parl. 5162.

⁶⁵ Le projet de loi No 5162 portant réorganisation des centres socio-éducatifs de l'Etat vient d'être déposé en date du 20 mai 2003.

Commission salue également dans ce contexte l'initiative du gouvernement qui consiste à adapter le cadre législatif aux défis de la prise en charge des jeunes accusant un comportement gravement déstructuré. L'article 1er du projet de loi 5162 dispose en effet que „les centres socio-éducatifs de l'Etat (...) accueillent principalement des mineurs, garçons et filles, confrontés à des difficultés psychosociales diverses et qui se caractérisent par un comportement déstructuré“.

1.2.4. Création de centres d'accueil en milieu ouvert pour jeunes du type pension

Beaucoup de jeunes éprouvent le besoin de se distancer de leur milieu familial ressenti comme étouffant. La situation de ces jeunes ne nécessite pas forcément des mesures de garde, d'éducation ou de préservation. Ils ont juste besoin d'un endroit où séjourner afin de prendre leur distance. La Commission soutient l'idée avancée par certains acteurs sociaux de créer des centres d'accueil en milieu ouvert pour jeunes du type pensions qui seraient destinés à accueillir des mineurs de plus de 16 ans qui souhaitent quitter le foyer familial soit temporairement, soit définitivement.

1.3. *Adaptation des structures de placement existantes*

1.3.1. Adaptation du Centre pénitentiaire de Luxembourg

La création d'une unité fermée pour jeunes délinquants pose la question du maintien de la possibilité de détenir des jeunes âgés de moins de 18 ans au CPL.

Certains membres de la Commission font observer que la mise en place d'une structure fermée pour mineurs délinquants aurait pour but d'exclure que des mineurs ne soient à l'avenir emprisonnés au CPL. D'autres estiment au contraire, que le CPL devrait pouvoir continuer à accueillir des mineurs délinquants de plus de seize ans condamnés à de longues peines.

Une majorité des membres de la Commission se demande s'il n'y aurait pas lieu de continuer à prévoir l'internement de mineurs délinquants au CPL quitte à adapter le CPL, alors que l'internement de jeunes de moins de 18 ans dans un établissement carcéral pour adultes pose deux sortes de problèmes: d'une part, celui de l'isolement et de ses conséquences psychologiques, et d'autre part, paradoxalement, celui du contact avec les adultes incarcérés.

Si des améliorations ont été apportées ces dernières années et que la séparation des mineurs avec la population carcérale adulte est actuellement, sauf incident, respectée au CPL, il serait préférable de prévoir un bloc à part pour les mineurs qui y font/feront l'objet d'un internement, et ce afin de garantir une séparation complète des mineurs et faciliter leur prise en charge pédagogique et thérapeutique.

A noter que contrairement à une idée reçue, l'internement d'un mineur dans une prison où sont détenus des adultes n'est ni contraire au droit international, ni aux pratiques européennes, voire internationales.

En effet, quand bien même le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) est d'avis que les mineurs privés de liberté, prévenus ou condamnés pour une infraction pénale, devraient être incarcérés dans des centres de détention spécialement conçus pour des personnes de cet âge⁶⁶, l'internement de mineurs dans des prisons d'adultes n'est actuellement interdit par aucune convention internationale majeure. A titre d'exemple, ni la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée le 4 novembre 1950, ni la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 ne contiennent de dispositions interdisant l'incarcération de jeunes mineurs dans des établissements pénitentiaires pour adultes. L'internement de prévenus et condamnés mineurs et majeurs dans un même établissement n'est pas non plus contraire à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le problème de la détention de jeunes âgés de moins de 18 ans dans des structures accueillant des adultes ne se pose pas du moins d'un point de vue juridique.

1.3.2. Augmentation des capacités d'accueil et priorité aux placements judiciaires au niveau des centres et foyers pour jeunes

Au vu de l'insuffisance de places disponibles dans les structures d'accueil pour enfants et adolescents, il échet d'augmenter de manière générale les capacités d'accueil de ces structures et en particulier

⁶⁶ Voir „Les normes du CPT – Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond.“; www.cpt.coe.int

celles réservées aux garçons entre 12 et 18 ans, alors que c'est essentiellement pour cette catégorie de jeunes que le problème de la disponibilité de places se pose de manière aiguë.

Au-delà de cette problématique, les juridictions de la jeunesse doivent souvent affronter un autre problème, à savoir celui de devoir „négocier“ les placements. En effet, chaque accueil est subordonné à une décision d'acceptation du directeur d'établissement qui se prononce au vu du dossier du mineur, et qui peut le cas échéant refuser d'accueillir un jeune même quand les disponibilités de placement ne seraient pas toutes épuisées.

Dans la mesure où les placements judiciaires résultent dans l'immense majorité des cas de situations familiales et sociales particulièrement graves, il semble évident qu'ils doivent obtenir un rang de priorité par rapport aux placements volontaires. Il appartient au Ministère de la Famille de veiller à ce que les institutions, dont le financement est garanti soit totalement soit en partie par des deniers publics, admettent prioritairement des enfants et des jeunes placés par décision de justice. Dans ce contexte, il est envisageable de réexaminer les modalités de la participation financière de l'Etat et de renforcer les missions de la Commission nationale d'arbitrage en matière de placement, organe chargé de la gestion des demandes et des offres de placement.

2. Au niveau juridictionnel

2.1. Opportunité du cumul de compétences

La question de la partialité des juridictions de la jeunesse est une question récurrente, alors qu'en pratique un même juge peut prendre une mesure de garde provisoire et être amené à siéger au tribunal de la jeunesse, partant à statuer sur la mesure définitive. Pour certains un tel cumul serait contraire à l'article 6 al. 1er de la Convention européenne relative à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En premier lieu, il échet de se demander si l'article 6 alinéa 1er de la Convention susmentionnée s'applique en matière de protection de la jeunesse.

La Cour de Cassation belge⁶⁷, ainsi que notre Chambre d'appel de la jeunesse⁶⁸ ont jugé que l'article 6 alinéa 1er de la Convention européenne relative aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales n'était pas applicable aux instances de protection de la jeunesse au motif que celles-ci n'ont pour objet ni des contestations sur des droits et des obligations de caractère civil, ni des accusations en matière pénale. En effet, aux termes de l'article 6 alinéa 1er de la Convention précitée, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal impartial qui décidera soit des contestations sur des droits et obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

A noter toutefois dans ce contexte que la Chambre d'appel de la Jeunesse a considéré dans un arrêt récent⁶⁹ que les juridictions de la jeunesse sont appelées à statuer sur des contestations qui portent sur des droits de nature civile.

Cet arrêt jette un certain trouble dans la mesure où l'on pourrait en déduire que l'article 6 alinéa 1er de la Convention européenne relative aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales s'appliquerait en matière de protection de la jeunesse.

A supposer que l'article 6 alinéa 1er de la Convention européenne s'applique, la question est de savoir si notre pratique du cumul – pratique qui n'est pas isolée au niveau européen – est conforme ou non à cette disposition du droit international.

La Cour de cassation belge⁷⁰ a estimé que l'identité de magistrat aux différents stades de la procédure n'était pas susceptible de susciter un doute légitime et n'était pas contraire à l'article 6 alinéa 1er de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour de Cassation française partage ce point de vue. Selon cette dernière „la juridiction des mineurs, où la

67 Cour de Cassation belge 17 septembre 1986; Pas. b. 1987. I. 70; J.T. 1987.69.

68 Cour d'Appel 16 juin 1993, Arrêt 14/93.

69 Arrêt No 5/99 du 1er février 1999.

70 Cass., 17 septembre 1986, Journ. proc., 1986, No 94, p. 30, cité dans Droit de la Jeunesse. Aide-Assistance-Protection, op. cit. page 761.

*nécessité de rendre une justice plus éclairée, plus pédagogique prime sur le grief d'impartialité tiré de l'exercice successif des fonctions d'instruction et de jugement*⁷¹“.

Au-delà de la question de la conformité du cumul de compétences, il semble être dans l'intérêt du jeune de maintenir notre pratique. En effet, qui mieux que le magistrat qui suit le dossier du mineur depuis le début peut en assurer le suivi? Il ne faut pas oublier qu'au magistrat de la jeunesse est attaché une image particulière: celle du „juge psychologue, du père, du confesseur et médecin qui, abandonnant tout formalisme, comprend l'intérêt de l'enfant et se situe par rapport à lui non pas dans une position de conflit mais de protection“⁷².

Au vu de ce qui précède, une majorité de membres de la Commission se prononce pour le maintien du cumul de compétences.

2.2. Maintien d'une formation à juge unique

En guise d'alternative au système actuel, certains imaginent un tribunal de la jeunesse se composant paritairement d'un juge professionnel, d'un représentant socio-éducatif et d'un représentant du corps médical.

Or, aux yeux de la majorité des membres de la Commission, une telle composition collégiale compliquerait inutilement la procédure, alors qu'une composition à juge unique présente l'avantage d'être suffisamment flexible pour permettre au tribunal de la jeunesse d'agir rapidement en présence d'une situation urgente.

Une majorité de membres de la Commission estiment qu'il ne serait pas opportun de modifier la composition actuelle du tribunal de la jeunesse et se prononcent partant pour le maintien d'un juge unique.

3. Au niveau des textes de loi

3.1. Au niveau de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse

3.1.1. Limitation dans le temps des mesures de garde provisoires

L'article 25 de la loi précitée du 10 août 1992 prévoit que le juge de la jeunesse et le Procureur d'Etat peuvent, en cas d'urgence, et dans des circonstances exceptionnelles en ce qui concerne le juge d'instruction, prendre des mesures de garde provisoires. Or, cette mesure n'est pas limitée dans le temps et la loi ne prévoit aucun délai endéans lequel elle doit faire l'objet d'un débat contradictoire, sauf en cas de placement provisoire en maison d'arrêt. Une telle situation est difficilement compatible avec les droits de la défense. Aussi la Commission plaide-t-elle pour une limitation dans le temps des mesures de garde provisoire. Un délai de six mois, renouvelable après audition des parties concernées semble répondre tant aux intérêts de la défense qu'au principe de protection des mineurs.

3.1.2. Maintien de la procédure unilatérale en cas de placement provisoire

La Commission estime que le principe de la procédure unilatérale doit être maintenu en cas de placement provisoire et ce dans l'intérêt de l'enfant et de l'adolescent. Obliger le juge de la jeunesse à entendre préalablement les personnes concernées avant de prendre une mesure de garde provisoire reviendrait à exposer le jeune à des pressions inacceptables. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les parties en cause ont la possibilité de provoquer en tout état de cause un débat contradictoire en déposant une requête en mainlevée de la mesure de garde provisoire sur laquelle il doit être statué dans un bref délai.

3.1.3. Réduction du délai de révision des mesures prises par les juridictions de la jeunesse

En principe les mesures arrêtées par les juridictions de la jeunesse sont illimitées dans le temps et ne prennent fin que lorsque l'objectif souhaité est atteint et/ou lorsque le mineur a atteint l'âge de la majorité.

⁷¹ Crim. 7.4.1993 – D. 1993 J.p. 553, voir site de l'Ecole nationale de magistrature www.enm.justice.fr.

⁷² Droit de la Jeunesse. Aide-Assistance-Protection, op. cit. pages 595 et ss.

Indépendamment des voies de recours ordinaires (opposition, appel et/ou cassation), ces mesures peuvent faire l'objet d'une révision tant facultative qu'obligatoire.

Les mineurs, les parents, les tuteurs et d'autres personnes qui ont la garde du mineur peuvent demander à ce que les mesures prises soient reportées ou modifiées à l'expiration d'un délai de un an à compter du jour où les décisions ayant ordonné les mesures en question sont devenues définitives. Ces mesures font également l'objet d'une révision d'office tous les trois ans lorsque leurs effets n'ont pas cessé dans l'intervalle.

Or, la Commission estime que ces délais, notamment le délai de révision légal, sont trop longs.

La situation d'un enfant ou d'un adolescent, de même que celle de sa famille, peut changer en l'espace de quelques semaines ou de quelques mois, de sorte que la mesure prise à un moment donné et parfaitement justifiée n'a plus de raison d'être quelques semaines ou mois plus tard. Il échet dès lors de prévoir des délais de révision plus courts.

La Commission propose de réduire le délai de révision facultatif de un an à six mois, voire même un délai plus court encore, et de porter celui de la révision légale obligatoire à un an au lieu de trois ans. A noter que des délais raccourcis permettraient d'améliorer la qualité du suivi des affaires pour le plus grand bien des enfants et adolescents concernés.

A noter que la réduction du délai de révision des mesures judiciaires, de même que la limitation dans le temps des mesures de garde provisoires (point 3.1.1.) tiennent compte des revendications de certains acteurs sociaux pour lesquels l'aide doit principalement être accordée dans le milieu de vie du jeune. Ce principe doit guider les acteurs sociaux ainsi que les juridictions de la jeunesse et l'instance de médiation à créer non seulement au moment où l'éloignement du jeune est proposé ou décidé, mais également pendant toute la durée de celui-ci, de sorte qu'il échet de reconsidérer régulièrement les mesures prises à l'encontre du jeune notamment lorsqu'il s'agit d'une mesure de placement.

3.1.4. Réduction du délai de prolongation des mesures

Les dispositions actuelles permettent de prolonger dans certaines circonstances les mesures au-delà de la majorité du mineur. Or, si une prolongation peut s'avérer nécessaire dans différentes hypothèses, il est impératif que le terme maximal de la mesure soit fixé à 21 ans au plus. La Commission est d'avis que toute prolongation au-delà de 21 ans est excessive. Si les juridictions compétentes estiment, au vu de la gravité de la situation, qu'une mesure d'internement d'une durée supérieure est nécessaire, il y aurait lieu de renvoyer l'affaire devant les juridictions de droit commun conformément à l'article 32 de la loi du 10 août 1992 plutôt que de prendre des mesures sur base de l'article 7 de la loi précitée et de les prolonger au-delà de la 21^{ème} année du jeune en question.

3.1.5. Assistance du mineur par un avocat

L'article 18 al 2 de la loi du 10 août 1992 précitée prévoit que le juge de la jeunesse est obligé de désigner un conseil au mineur, même en l'absence de toute demande y afférente, dès lors que le mineur se voit imputer des faits constituant une infraction d'après la loi pénale, et du chef desquels une mesure de garde provisoire a été prise à son encontre.

Dans la mesure où les juridictions de la jeunesse sont amenées à prendre des mesures „graves“ en dehors de l'hypothèse d'une infraction commise par le mineur, la Commission propose de modifier l'article 18 en ce sens que les juridictions de la jeunesse doivent être obligées d'assurer au mineur une assistance par un avocat dans tous les cas où l'intérêt du jeune l'exige c.-à-d. dans les affaires graves. Une telle représentation participe de la défense des droits de l'enfant. Elle permettrait aussi de régler le problème auquel le Parquet est confronté lorsqu'il souhaite avoir un entretien avec le jeune. En pratique, un tel entretien se déroule en présence des parents, voire du/des avocat(s) et du juge de la jeunesse, alors que les parents ont pris l'habitude via leur représentant de demander à y assister. Un tel état des choses ne manque pas d'avoir un effet déstabilisant pour l'enfant notamment dans les affaires délicates. Si un avocat chargé de la défense des intérêts du jeune est nommé d'office dans les affaires de jeunesse les plus sensibles, les entretiens pourraient en cas de nécessité avoir lieu en dehors de la présence des parents.

3.1.6. Possibilité de demander une contre-expertise, voire de demander l'audition de témoins

Le tribunal de la jeunesse ou le juge de la jeunesse peuvent en vertu de l'article 23 de la loi du 10 août 1992 faire procéder à une étude de la personnalité du mineur notamment par le moyen d'une enquête sociale ou d'une expertise médicale ou psychiatrique. La loi est muette sur la possibilité pour les parties concernées de demander une contre-expertise, voire de demander l'audition de témoins.

S'il est vrai qu'en principe au cours d'une enquête sociale du SCAS toutes les parties sont entendues et ont partant le moyen de s'exprimer, il n'en demeure pas moins que les droits de la défense seraient mieux pris en compte et mieux protégés par la possibilité de demander une contre-expertise ou l'audition de témoins éventuels. De l'avis de la Commission, il y aurait lieu de prévoir cette possibilité dans le cadre de la loi sur la protection de la jeunesse.

3.1.7. Précision des missions d'enquête et d'expertise

Les autorités judiciaires compétentes ont la possibilité d'ordonner une enquête ou une expertise dans le but de se renseigner sur la personnalité du jeune. Or, il est évident que les investigations ne sauraient se limiter à la seule personne du mineur. Elles doivent pouvoir s'étendre au milieu familial du jeune, afin de déterminer si celui-ci se trouve effectivement dans une des situations énoncées par l'article 7 de la loi du 10 août 1992. Bien que dans la pratique, les enquêtes aillent généralement au-delà d'une simple étude de la personnalité du jeune, il y aurait lieu de préciser dans le cadre de l'article 23 de la loi sur la protection de la jeunesse les droits des enquêteurs, respectivement des experts.

3.1.8. Consultation du dossier

L'accès au dossier du jeune constitue une revendication de bon nombre de personnes, notamment des parents des jeunes concernés.

Au-delà de la question de savoir si les parents sont ou non parties au procès devant les instances juvéniles et ont partant le droit d'accéder au dossier, il est évident que les affirmations de l'enfant méritent d'être protégées de manière efficace.

L'accès au dossier devrait être réglé de telle façon à ce que le droit de l'enfant à l'intimité soit garanti.

Dans les affaires particulièrement sensibles (p. ex. en cas d'abus sexuels), l'accès au dossier ne devrait cependant être possible tant que l'instruction pénale est en cours.

La Commission préconise de supprimer la restriction prévue par l'article 28 de la loi de 1992 qui règle la consultation du dossier avant l'audience. En effet, ledit article prévoit que les pièces du dossier ne peuvent être consultées que par les avocats des parties. Or, dans la mesure où une représentation par un avocat n'est pas obligatoire devant les juridictions de la jeunesse une telle restriction n'est pas justifiée. Il y aurait lieu de supprimer la dernière phrase de l'article 28 de la loi de 1992.

3.1.9. Maintien du transfert de l'autorité parentale en cas de placement du mineur

Aux yeux de la Commission, le transfert de l'autorité parentale en cas de placement du mineur est juste et nécessaire.

Le transfert de l'autorité parentale tel que prévu par l'article 11 de la loi de 1992 ne sanctionne nullement une faute des parents, à la différence de la déchéance parentale avec laquelle il ne doit pas être confondu. Le transfert de l'article 11 ne concerne que l'exercice de l'autorité parentale et non les droits parentaux proprement dits. Il n'est que la conséquence automatique et logique d'une mesure de placement destinée à assurer un encadrement adéquat à l'enfant et éviter tout blocage éventuel de la part des parents mécontents de la décision de placement. Par ailleurs, le transfert de l'exercice de l'autorité parentale a le mérite de résoudre le problème de la responsabilité civile des parents.

Pour la Commission un tel transfert doit être maintenu dans l'intérêt du jeune. Toutefois, il serait utile, d'une part, de prévoir l'obligation pour la personne ou l'établissement à qui le mineur est confié de tenir régulièrement les parents au courant de la situation de leur enfant et de les informer, si possible préalablement, des décisions les concernant, et, d'autre part, d'instaurer en cas de placement définitif

une voie de recours permettant aux parents d'agir contre des décisions prises ou à prendre par l'institution auxquelles ils ne consentent pas.

Il est également envisageable de prévoir la possibilité de retransmettre l'exercice de l'autorité parentale aux parents lors d'éventuels congés ou hébergements chez leurs familles. Outre à faciliter l'intégration des jeunes, les congés/hébergements permettraient aux parents de retrouver peu à peu l'exercice de leurs droits parentaux et constitueraient ainsi un moyen de réintégration familiale.

3.1.10. Droit de visite et d'hébergement des parents

L'article 11 de la loi sur la protection de la jeunesse reconnaît aux parents de mineurs placés uniquement un droit de visite et de correspondance dont les modalités seraient fixées par les autorités judiciaires compétentes. La loi est muette sur un éventuel droit d'hébergement. La Commission est d'avis qu'un tel droit devrait être énoncé dans la loi de 1992, alors qu'il est primordial de maintenir les liens entre l'enfant et sa famille. Certes, les mineurs placés peuvent à l'occasion d'un congé réintégrer leur famille, toutefois ces congés ne sont, d'une part, nullement réglementés et, d'autre part, accordés par la personne ou le foyer où l'enfant est placé. La Commission estime qu'il appartient aux juges et tribunaux de la jeunesse de statuer sur le droit d'hébergement, quitte à ce qu'ils puissent décider qu'en raison de la gravité de la situation, les parents ne se voient pas reconnaître, du moins temporairement, un tel droit.

En tout état de cause, la Commission préconise une réglementation plus précise du régime des congés. Comme nous l'avons déjà souligné sous le point 2.1.10., le congé est une mesure qui ne saurait se limiter à faciliter l'entrée des jeunes dans la vie active ou leur intégration sociale. Le congé constitue un formidable outil d'intégration familiale. L'article 12 devrait dès lors être rédigé de manière à prévoir également cet objectif. Pour plus de clarté, il y aurait également lieu de définir de manière plus stricte les notions de courte durée et de préciser les prérogatives du juge de la jeunesse en se conformant à la position de la jurisprudence qui estime que le juge de la jeunesse ne saurait se contenter de prendre acte de l'octroi d'un congé, mais doit pouvoir s'y opposer le cas échéant.

3.1.11. Elargissement du cercle des personnes pouvant effectuer des missions d'assistance éducative

Aux termes de l'article 13 de la loi sur la protection de la jeunesse, les mineurs qui ont été placés sous le régime de l'assistance éducative sont confiés par le tribunal ou le juge de la jeunesse à des agents de probation ou des personnes oeuvrant au sein d'un établissement ou d'un organisme qui apporte aide, conseil ou assistance aux enfants et à leur famille. Ainsi libellée, cette disposition ne permet pas de confier une mission d'assistance éducative à une personne morale. Dans la mesure où les autorités judiciaires se heurtent dans la pratique à un inconvénient majeur, à savoir la réticence affichée par certaines personnes physiques à accepter une mission d'assistance éducative prétextant que leur employeur refuserait de les voir exécuter une telle mission pendant leurs heures de travail dès lors que ce n'est pas l'organisme en tant que tel qui est désigné, il est souhaitable d'élargir le cercle des personnes pouvant effectuer des missions d'assistance éducative et de permettre aux juges de confier une telle mission à des organismes agréés du domaine social.

Cet élargissement permettrait de pallier au déficit en personnel qualifié auquel il est possible de recourir pour effectuer des missions d'assistance éducative.

Compte tenu de l'importance que revêt l'assistance éducative comme outil d'intervention, la Commission préconise également d'augmenter de manière considérable le personnel du SCAS afin que celui-ci soit à même de remplir correctement ses différentes fonctions dont l'accomplissement des missions d'assistance éducative.

3.1.12. Primauté de la décision protectionnelle

Il est essentiel de déterminer dans le cadre de la loi sur la protection de la jeunesse la hiérarchie des décisions judiciaires c.-à-d. de déterminer laquelle des décisions dites „civile“ et „de protection“ prévaut afin d'éviter que deux juridictions distinctes rendent des décisions contradictoires concernant un mineur donné. Il semble logique aux yeux de la Commission que les décisions prises en application des dispositions de la loi de 1992 devraient avoir autorité sur les décisions civiles dans la mesure où elles émanent d'une juridiction spéciale.

3.2. *Au niveau du Code pénal*

3.2.1. Introduction d'une infraction spécifique de non-révélation d'actes de maltraitance et/ou de négligences graves en droit pénal luxembourgeois

Il n'existe en droit luxembourgeois aucune infraction spécifique de non-révélation d'actes de maltraitance et/ou de négligences graves. Seuls les articles 1382 et 1383 du Code civil, respectivement l'article 410-1 du Code pénal relatif à la non-assistance à personne en danger sont susceptibles de sanctionner de telles abstentions. Or, la Commission a des doutes si ces dispositions sont suffisantes, de sorte que la Commission se demande s'il y aurait lieu d'introduire en droit pénal luxembourgeois une infraction spécifique de non-dénonciation en s'inspirant notamment de l'exemple français (article 434-3 du Code pénal français).

3.2.2. Réaménagement du secret professionnel

Parallèlement à l'introduction d'une infraction spécifique de non-dénonciation d'actes de maltraitance et/ou de négligences graves, il est utile de prévoir que l'article 458 du Code pénal qui incrimine la violation du secret professionnel ne soit pas applicable aux personnes qui informeraient les autorités judiciaires ou administratives des négligences ou maltraitances sur mineur dont elles auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs professions.

3.3. *Au niveau du Code civil*

Actuellement ni le juge, ni le tribunal de la jeunesse ne peuvent condamner les parents d'un enfant placé hors du milieu familial à une contribution financière. Une telle situation n'est pas seulement inéquitable à l'égard de la structure d'accueil, respectivement à l'égard de l'Etat qui prennent en charge l'intégralité des frais relatifs à l'entretien et l'éducation du mineur placé, mais n'incite pas non plus à la participation, la coopération et la responsabilisation des parents. La Commission estime dès lors qu'il faudrait prévoir dans le Code civil une disposition obligeant les parents à contribuer selon leurs facultés aux frais d'entretien de leur enfant placé.

3.4. *Au niveau du règlement grand-ducal du 20 mai 1985 modifiant le règlement grand-ducal du 23 décembre 1972 portant nouvelle fixation des indemnités à allouer en toutes matières aux témoins, experts et interprètes*

Il n'existe que très peu d'experts spécialisés en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent au Luxembourg, et tous ne parlent pas le luxembourgeois ce qui peut poser des problèmes de communication. Certains d'entre eux refusent par ailleurs d'effectuer des expertises judiciaires qui pourtant sont parfois nécessaires, au motif que le taux de rémunération est trop faible. La Commission plaide pour une augmentation substantielle du taux officiel afin de rendre l'expertise judiciaire plus attrayante.

3.5. *Au niveau du règlement grand-ducal du 9 septembre 1992 portant sur la sécurité et le régime de discipline dans les centres socio-éducatifs de l'Etat*

Le règlement précité règle le fonctionnement du système de punitions et de mesures disciplinaires dont l'isolement temporaire. Toutes ces mesures peuvent être appliquées par le personnel sur ordre du chargé de direction ou de son remplaçant. Le procureur d'Etat, le juge de la jeunesse, ainsi que les membres de la commission de surveillance et de coordination sont informés des mesures prises à l'encontre du mineur qui peuvent modifier ou suspendre les mesures ordonnées. Le règlement ne contient aucune disposition relative à l'information du jeune des mesures prises à son encontre. A noter que le règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires prévoit que les détenus ne peuvent être punis sans être informés de l'infraction ou de la faute qu'on leur reproche, et sans qu'ils aient eu l'occasion de présenter leur défense. Il appert au vu de ce qui précède que les droits des détenus adultes sont mieux garantis que ceux des mineurs placés dans un centre socio-éducatif de l'Etat. Or, une telle situation est difficilement justifiée. La Commission estime qu'il y aurait lieu de prévoir dans le cadre du règlement grand-ducal du 9 septembre 1992 l'obligation d'informer le mineur de ce qu'une mesure disciplinaire a été décidée à

son encounter et de lui permettre d'assurer sa défense, voire de lui reconnaître un droit de recours ou de réclamation.

*3.6. Au niveau du règlement grand-ducal
du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des
établissements pénitentiaires tel que modifié*

Le règlement précité ne règle nullement le problème de l'application des mesures disciplinaires prononcées contre des mineurs. En effet, il se contente juste de prévoir que les punitions prononcées contre les jeunes soient portées à la connaissance du juge de la jeunesse compétent, respectivement du Procureur d'Etat qui ont la faculté de modifier voire de suspendre l'exécution des mesures. Partant de ce constat, la Commission propose de préciser la procédure disciplinaire à l'encontre des mineurs dans le cadre du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 tel que modifié en s'inspirant des propositions faites au niveau du règlement grand-ducal du 9 septembre 1992 (point 3.5).

4. Divers

*4.1. Coordination du réseau social et coopération entre
services sociaux conventionnés et justice*

La coordination entre le réseau social et la justice, voire entre les différents services sociaux est lacunaire. Or, la coopération est la condition sine qua non de l'efficacité de l'aide et de la protection des jeunes.

Il serait envisageable de prévoir la mise en place d'un ou de plusieurs organes centralisateurs. Ils stimuleraient et favoriseraient la coordination du réseau social en supervisant les dossiers de jeunesse. Ils serviraient également d'intermédiaire entre les différents services, institutions et organismes sollicités. La mise en place de tels organes permettrait d'éviter qu'une même famille ou un même jeune soient suivis par plusieurs services sociaux différents et ce dans la plus parfaite ignorance mutuelle. Outre à éviter les conséquences parfois négatives d'interventions „multilatérales“ de tels organes éviteraient aussi la mobilisation inutile de plusieurs assistants sociaux sur un même et seul dossier.

Une telle coordination faciliterait, en plus de la coopération entre les différents acteurs sociaux, celle entre les services sociaux conventionnés et la justice.

Il est également possible d'inscrire le principe même d'une telle coopération dans les conventions à signer entre le Ministère de la Famille et le secteur social conventionné.

La Commission encourage en tout état de cause le Ministère de la Famille à intervenir sous une forme ou une autre auprès du secteur social afin d'assurer une réelle coopération en la matière. Il appartiendra au Ministère de la Justice d'en faire de même auprès du SCAS.

4.2. Donner la priorité à la prévention

La prévention doit être envisagée comme un instrument essentiel de politique à l'égard des enfants et des adolescents et ce à tous les stades, afin d'éviter dans la mesure du possible, l'apparition de problèmes chez le jeune et/ou sa famille. Elle relève tant de l'aide sociale que de l'aide aux familles ou encore de l'enseignement, de la santé, des loisirs, etc.

Afin d'optimiser le volet préventif, la Commission propose, en faisant siennes les vues de nombreux acteurs sociaux, de développer, voire de renforcer des modes d'intervention existants et originaux tel le travail sur le terrain ou „streetworking“.

Il est également d'avis qu'il échet d'affermir et d'améliorer les différents services d'animation, de formation et de communication, notamment les Maisons de Jeunes qui jouent un rôle préventif non négligeable. En effet, ces structures permettent aux jeunes de se retrouver entre eux, de discuter librement de leurs problèmes, d'échanger leurs idées et opinions.

*4.3. Formation en pédopsychiatrie des personnes impliquées
dans le domaine de la protection de la jeunesse*

Une formation en pédopsychiatrie des magistrats chargés des dossiers de jeunesse, de même que des médiateurs familiaux semble indispensable à la Commission.

Il en est de même du personnel du Centre pénitentiaire de Luxembourg qui devrait bénéficier d'une formation spécifique axée sur les jeunes délinquants et leurs problèmes afin de les encadrer au mieux, respectivement du personnel des CSEE qui ne disposent pas tous de qualifications au niveau socio-éducatif.

4.4. Augmenter le personnel au niveau des CSEE et du SCAS

Il est nécessaire d'augmenter de manière substantielle les effectifs des centres socio-éducatifs de l'Etat et du SCAS, deux institutions qui se caractérisent par un manque chronique en personnel qualifié (voir aussi sous 3.1.12.). A noter que le SCAS, au-delà de ses missions d'assistance éducative, est souvent sollicité par les juridictions de la jeunesse afin d'effectuer une enquête sociale. C'est sur base des rapports dressés par le SCAS que le juge/tribunal de la jeunesse rend ses décisions. Le manque crucial de personnel déteint sur la qualité des rapports qui sont déposés de plus en plus tardivement, obligeant les juridictions à prendre des mesures provisoires qui n'auraient pas forcément été nécessaires si les juridictions avaient disposé plus tôt d'informations fiables sur la situation du jeune et de sa famille.

Luxembourg, le 27 octobre 2003

La Rapporteuse,
Marie-Josée FRANK

Le Président,
Lucien WEILER

