

N° 6593²²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

portant modification

1. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat;
2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique;
3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire;
4. de l'article 32 du Livre 1^{er} du code de la sécurité sociale

* * *

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA
COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME**

(5.2017)

La CCDH a rendu un premier avis sur le projet de loi 6593¹, sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des cadres des différentes carrières du Centre socio-éducatif de l'Etat en date du 4 novembre 2014.²

La CCDH a ensuite émis un deuxième avis relatif à des amendements gouvernementaux au projet de loi et au nouveau projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat déposés le 1^{er} juin 2016.³

Finalement, en date du 10 mai 2017, des amendements ont été proposés par la Commission parlementaire de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse afin de prendre en considération les nombreuses remarques émises par les différents organismes consultés, et surtout par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 janvier 2017.⁴

Le présent avis se limitera à commenter les dispositions relatives au régime disciplinaire qui aux yeux de la CCDH soulèvent des questions quant au respect des droits de l'Homme.

A titre subsidiaire, et en guise d'introduction du présent avis, la CCDH tient à remarquer que le régime disciplinaire prévu par le présent projet de loi s'appliquera, par la force des choses, non pas seulement à l'Unité de sécurité, mais à l'ensemble des Centres socio-éducatifs de l'Etat sis à Dreibern et à Schrassig.

1 Projet de loi portant modification 1. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat; 2. de la loi modifiée au 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire; 4. de l'article 32 du Livre 1^{er} du code de la sécurité sociale

2 Avis de la CCDH sur le projet de loi 6593, sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des cadres des différentes carrières du centre socio-éducatif de l'Etat du 4.11.2014, doc. parl. 6593⁸ disponible sur www.ccdh.public.lu

3 Avis 06/2016 sur les amendements gouvernementaux au projet de loi n° 6593 et au projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat, doc. parl. 6593¹⁶ disponible sur www.ccdh.public.lu

4 Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 24.1.2017, doc. par. 6593¹⁷

Dans ce contexte, la CCDH se pose la question de savoir dans quelle mesure ces modifications conçues pour l'Unisec, impacteront aussi la philosophie des concepts des prises en charge dans les centres socio-éducatifs.

La CCDH salue le fait que par le biais des amendements parlementaires, les auteurs introduisent dans la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du Centre socio-éducatif de l'Etat une claire distinction entre une „mesure à caractère éducatif“ et le „régime disciplinaire“ applicable audit Centre. Si la première mesure a essentiellement un caractère de „réparation“, la deuxième a quant à elle un caractère plutôt „répressif“. La CCDH tient pourtant à souligner que les mesures prévues dans le cadre du régime disciplinaire ont tout aussi bien un effet éducatif que répressif.

La CCDH se pose la question quant à savoir en quoi il est possible de différencier une „mesure à caractère disciplinaire“ d'une „sanction disciplinaire“. A fortiori, il faut se demander si l'enfant mineur, pourtant le premier concerné par ces décisions, réussira à comprendre la subtile distinction qu'il y a entre ces deux situations. La CCDH aurait une large préférence à ce que l'expression „mesure à caractère disciplinaire“ soit remplacée par celle de „mesure visant à rétablir le bon ordre“. Cette dernière a le mérite d'être claire et concrète et est d'ailleurs reprise du commentaire de l'amendement qui définit entre autre ladite mesure.

Il est également à saluer le fait que les auteurs ont ajouté à la loi précitée de 2004 la précision que dans l'application des mesures à caractère disciplinaire et de la sanction disciplinaire, il sera „tenu compte de l'état de santé, de la vulnérabilité, du degré de maturité du pensionnaire et de son contexte socio-psychologique individuel, ainsi que des circonstances et de la gravité des faits qui lui sont reprochés.“. Le mineur est ainsi placé au coeur des préoccupations, d'une part, par un „encadrement pédagogique, socio-éducatif et psychopédagogique“ qui l'accompagne à travers sa procédure menant à une éventuelle décision à son encontre, et, d'autre part, en lui accordant également le principe du contradictoire. Le pensionnaire sera ainsi sensibilisé à la faute ou à l'infraction qui lui sont reprochées, et il pourra, en présence de son avocat ou non, selon ce qu'il aura décidé, présenter sa défense. La CCDH reste en effet convaincue que la meilleure réponse aux difficultés que peut rencontrer un enfant en détresse, est celle de lui permettre de s'exprimer par rapport à ses agissements et de lui donner les moyens de comprendre en quoi son comportement a été inadéquat ou inapproprié.

L'amendement 4, qui modifie l'article 9 de la loi précitée du 16 juin 2004, définit ce qu'il faut comprendre par „mesures à caractère disciplinaire“ (selon la CCDH: „mesure visant à rétablir le bon ordre“). Celles-ci sont, dans le texte tel que proposé, limitées à deux: l'avertissement écrit et l'exécution d'un travail non rémunéré de nettoyage ou de réparation pendant une durée n'excédant pas huit heures.

Comme proposé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 janvier 2017, les auteurs ont décidé de faire une distinction entre les mesures à caractère disciplinaire destinées à maintenir/rétablir le bon ordre et les sanctions disciplinaires qui ont un caractère répressif. La CCDH comprend le raisonnement des auteurs tout en trouvant curieux le choix fort réduit de mesures visant à rétablir le bon ordre qui n'a pas été développé par les auteurs.

En ce qui concerne l'„exécution d'un travail non rémunéré“, la CCDH a du mal à accepter l'insertion dans un texte de loi le concept qu'un enfant mineur puisse être obligé à s'adonner à un „travail non rémunéré de nettoyage“. En outre, elle estime qu'afin de garantir effectivement le caractère réparateur de „l'exécution d'un travail non rémunéré de nettoyage ou de réparation“, il échet de préciser dans la loi que l'exécution du travail non rémunéré est supposé avoir un effet éducatif et qu'elle est destinée à amener le pensionnaire à nettoyer ou à réparer ce qu'il a détruit ou dégradé. Alors que le commentaire de l'amendement 4 note que „la mesure, qui consiste dans l'exécution, par le pensionnaire, d'un travail non rémunéré de nettoyage ou de réparation pendant une durée n'excédant pas huit heures, est appelée à s'appliquer en cas de la dégradation ou de la destruction par le pensionnaire de propriétés au détriment soit de l'Etat, soit de particuliers“, cette précision n'est pourtant pas reprise dans le texte des amendements.⁵ Pour pallier à cette inconvenance, il suffit de rédiger la phrase de la manière qui suit:

„2. L'exécution d'une tâche à caractère pédagogique ou de réparation pendant une durée non continue de huit heures“. Il convient en effet également de préciser dans la loi que les huit heures ne sont pas à prester d'un seul trait.

⁵ Amendement 4 concernant l'article 1^{er} point 8: „Sont considérées comme fautes pouvant donner lieu à l'application d'une mesure à caractère disciplinaire (...) 4. La dégradation ou la destruction de propriétés au détriment soit de l'Etat, soit de particuliers.“

Ensuite, la CCDH demande à ce que soit précisé dans la loi précitée de 2004 dans quels délais précis le manquement du pensionnaire à la discipline sera acté dans un rapport. Par ailleurs, la CCDH ne voit pas la raison pour laquelle ledit rapport, qui est destiné à acter un manquement ponctuel à la discipline devrait, en sus des faits actuels lui reprochés, revenir sur „ses antécédents disciplinaires éventuels“. Il est en effet de la responsabilité des accompagnants en charge de l'enfant mineur de connaître ces antécédents, sans devoir à chaque fois le rappeler, voire l'acter, dès qu'il y a un manquement quelconque. Rien n'interdit aux agents pédagogiques en charge de l'enfant mineur de consulter son dossier, archivé au Centre socio-éducatif de l'État. Le principe du contradictoire permettant désormais au mineur d'avoir accès audit rapport, est-il vraiment opportun de lui rappeler à toute occasion ces antécédents disciplinaires? La CCDH n'en est pas convaincue.

La CCDH a également du mal à comprendre la raison pour laquelle les poursuites disciplinaires peuvent être entamées jusqu'à un mois après la découverte des faits reprochés à l'enfant mineur. Elle estime en effet que laisser l'enfant pendant une si longue durée sans réponse réelle à ses agissements ne contribue certainement pas à un apaisement dans son comportement. Bien au contraire.

Ensuite, la possibilité qu'est donnée à l'enfant mineur de contester la décision sur la mesure disciplinaire qu'il aura à subir ne satisfait pas non plus la CCDH. En effet, la durée de quarante-huit heures suivant la notification peut facilement être tronquée si le pensionnaire en est par exemple informé vendredi soir.

Ainsi, la CCDH demande à ce que cette durée soit fixée à cinq jours ouvrables, laissant, d'une part, au pensionnaire le temps de réflexion si telle est réellement sa volonté de contester ou pas, et, d'autre part, lui laissant également le temps de contacter son avocat et d'échanger avec lui de la pertinence d'une telle contestation.

La CCDH salue le fait que le juge de la jeunesse pourra, s'il l'estime opportun, ordonner à ce qu'il soit sursoit à l'exécution de la décision. Il pourra également la modifier. La CCDH voit néanmoins d'un très mauvais oeil le fait que la décision du juge de la jeunesse soit exempte de toute voie de recours, surtout si le juge de la jeunesse décide de modifier cette décision en défaveur du pensionnaire. En effet, la disposition dans sa rédaction actuelle pourrait effectivement permettre au juge de la jeunesse d'aller au-delà de la décision du directeur du Centre. Par ailleurs, et toujours en ce qui concerne la contestation de la décision, la CCDH est à se demander si le pensionnaire ne pourrait pas tout bonnement saisir le juge administratif, du fait qu'il s'agit d'une décision administrative rendue par le directeur, chef d'administration, et ce dans le respect de la procédure administrative non contentieuse. Quelle serait alors l'interaction entre les deux justices ?

Quoi qu'il en soit, la CCDH ne peut pas se déclarer d'accord avec la disposition qui enlève à l'enfant mineur la possibilité de faire un recours contre la décision du juge de la jeunesse. Le droit de contester une décision devant une nouvelle juridiction, est un des principes essentiels de la procédure judiciaire et une garantie d'équité pour les justiciables.

Quant à l'amendement 5, c'est avec regret que la CCDH constate que les auteurs insistent sur la mesure d'isolement temporaire d'un enfant mineur en cas de comportement fautif au sens du paragraphe 3. Elle rappelle à cet égard son avis 6/2016 du 30 novembre 2016 dans lequel elle insistait sur le fait qu'une „mesure privative de liberté et d'isolement d'un mineur doit rester une mesure de dernier recours et ne saurait être réduite à une simple mesure disciplinaire“.

Dans cette même optique, elle se réfère à la recommandation 95.4. des Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures du Conseil de l'Europe qui prévoit que „La mise à l'isolement à titre disciplinaire ne peut être infligée que dans des cas exceptionnels, où d'autres sanctions seraient sans effet. Une telle mesure doit être ordonnée pour une durée déterminée, qui doit être aussi courte que possible. Le régime pendant l'isolement doit assurer des contacts humains appropriés, garantir l'accès à la lecture et offrir au moins une heure d'exercice en plein air par jour, si les conditions météorologiques le permettent.“

La CCDH insiste sur le caractère exceptionnel de cette mesure et elle recommande de prévoir le principe de la „durée aussi courte que possible“ dans le texte de la loi. Elle propose d'intégrer cette précision à l'article 9 (paragraphe 2) qui énumère différents principes généraux pour l'application des mesures et de la sanction prévues.

Par ailleurs, la CCDH reste d'avis qu'une heure d'exercice en plein air par jour est bien peu pour un enfant qui a besoin de se dépenser quotidiennement.

Pour ce qui est de la procédure, et de l'expression „*les plus brefs délais*“, ou encore la question portant sur les „*antécédents disciplinaires éventuels*“ du pensionnaire, la CCDH renvoie à ses remarques faites plus haut et qui sont également valables à cet endroit.

La CCDH salue encore le fait que désormais, l'amendement 6 introduit explicitement dans la loi précitée de 2004 l'interdiction de toute violence et toute voie de fait à l'égard des pensionnaires. Le texte est ainsi clair en ce qu'il limite lesdites mesures qu'aux cas exceptionnels et lorsque les autres moyens utilisés ont été inopérants. Même si le texte reste muet à ce sujet, il va de soi que l'ensemble du personnel du Centre s'exposerait à des mesures disciplinaires dans le cas contraire.

L'amendement 7 permet désormais au mineur de se faire assister par son avocat „*à tout moment*“ s'il en ressent le besoin. Dans ce contexte, la CCDH insiste sur l'importance, pour les avocats qui accompagnent ces mineurs, d'une formation en droit de l'enfant. La mission de l'avocat ne doit en effet pas se limiter à servir d'interface entre le mineur et les autorités judiciaires ou l'institution. L'avocat du mineur a lui aussi un rôle important à jouer dans l'éducation de ce dernier.

Par ailleurs, la CCDH rappelle l'importance de la formation spécialisée en droits de l'Homme pour l'ensemble du personnel travaillant avec ces mineurs.⁶

Finalement, la CCDH invite le gouvernement à respecter son engagement sur le principe de la non-incarcération des mineurs dans une prison pour adultes. Or, en attendant que l'Etat se conforme à ses obligations quant à la non-incarcération des mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg, la CCDH tient aussi à rappeler qu'en l'état actuel des choses, tout comme dans le passé, aucun projet éducatif n'est prévu pour la prise en charge des mineurs incarcérés au CPL de Schrassig.

Ils tombent sous le même régime que les détenus adultes, alors même qu'ils devraient profiter d'une attention particulière compte tenu qu'il s'agit de mineurs qui doivent profiter, comme la loi le prévoit, d'une protection spécifique. Il s'agit-là pour la CCDH d'une situation à laquelle elle accorde une haute préoccupation.

⁶ Voir aussi: Andrew Coyle, Gérer les prisons dans le souci du respect des droits de l'homme, Manuel destiné au personnel pénitentiaire, Foreign and Commonwealth Office London, 2002