

N° 7994¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification :

- 1. du Code du travail ;**
- 2. du Code de la sécurité sociale ;**
- 3. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 4. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ;**
- 5. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
- 6. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;**
- 7. de la loi du 1er août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;**
et portant abrogation
 - 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;**
 - 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

* * *

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

(28.2.2023)

TABLE DES MATIERES

Introduction	2
I. Observations générales	4
II. Projet de loi	6
A. ONE	6
B. Mesures d'aide, de soutien et de protection	8
1. Mesure d'accueil socio-éducatif à l'étranger	9
2. Mesures d'accueil en famille d'accueil	10
a) Terminologie	11
b) Augmentation de l'offre	11
c) Formes et statuts	12
d) Maison de l'accueil en famille	13

e) Congé d'accueil	13
f) Droits procéduraux pour l'accueillant	14
g) Déménagement à l'étranger de la famille d'accueil	15
C. Procédures	15
1. Procédure volontaire	16
a) Champ d'application matériel et déroulement de la procédure volontaire	16
b) Champ d'application territorial	18
c) Droits du mineur	18
d) Partage et échange d'informations entre professionnels	20
2. Procédure judiciaire	21
a) Champ d'application matériel	22
b) Champ d'application territorial	22
c) Droits du mineur	23
D. Recueil d'informations préoccupantes	26
1. Mise en place d'un nouveau système : la CRIP	26
2. Composition de la CRIP	27
3. Missions et fonctionnement de la CRIP	28
E. Exécution des mesures de placement	32
F. Autorité parentale	33
G. Formations	35
H. Données statistiques et recherches	35
I. Hospitalisation sans consentement	36
Conclusion	37
Recommandations	38

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

*

INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH a été saisie en date du 6 avril 2022 du projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.

Ce projet de loi vise à remplacer la loi de 1992 relative à la protection de la jeunesse et la loi de 2008 relative à l'aide à l'enfance et à fusionner les deux thématiques dans un même texte de loi.

La CCDH salue cette décision ainsi que celle d'**opter en faveur de deux textes distincts** pour traiter des cas de mineurs en conflit avec la loi d'un côté et des cas de mineurs en détresse de l'autre côté, au lieu d'avoir un texte qui soit applicable à une panoplie de situations comme c'était le cas jusqu'ici avec la loi de 1992 relative à la protection de la jeunesse. Cet amalgame des deux systèmes dans un même texte a eu des impacts néfastes sur les enfants, leurs familles et le respect de leurs droits fondamentaux et des garanties procédurales.¹

¹ Avis 02/2019 de la CCDH le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse, Avis de la CCDH du 4 novembre 2014 sur le PL n°6593 ; Avis 03/2013 de la CCDH sur les PL 6381 et 6382 ; Avis 03/2008, La situation des mineurs en prison, 2013

En effet, la loi relative à la protection de la jeunesse de 1992, qui fête ses 30 ans, est basée sur un modèle de justice paternaliste ou « Welfare » qui a vu le jour au début du XXe siècle.

Même si théoriquement, le modèle « Welfare » peut avoir des avantages alors qu'il permet d'adopter une certaine flexibilité et une approche au cas par cas, il a pourtant été critiqué ces dernières années. Il perçoit certes l'enfant comme un objet de droit qui a besoin d'être protégé, mais cette approche ne répond pas aux standards internationaux en matière de droits humains et de droits de l'enfant. Ces standards exigent l'adoption d'une vision holistique à son égard, mettant l'enfant en avant comme un titulaire de droits et misant sur sa participation active.

La CCDH note positivement qu'en 2019, à l'occasion du 30e anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant (ci-après la « CIDE »), le gouvernement luxembourgeois s'est également engagé auprès du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (ci-après le « Comité des droits de l'enfant ») à introduire une **réforme globale de la législation nationale sur la protection de la jeunesse afin de renforcer les droits de l'enfant** tels qu'ils sont garantis dans la CIDE en tenant compte de la jurisprudence et des lignes directrices européennes et internationales pertinentes.²

Voilà pourquoi la CCDH se félicite que le gouvernement luxembourgeois a enfin eu le courage de rompre complètement avec l'ancien système. Cette réforme du système de justice pour mineurs constitue un **véritable changement de paradigme qui tient à mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec les standards internationaux**. Dans ce contexte, la CCDH souligne d'ailleurs qu'à partir du 1^{er} juillet 2023,³ les droits de l'enfant seront enfin garantis par la Constitution luxembourgeoise.

Dans ce contexte, il est aussi à noter positivement que ce processus de réforme a été marqué par une **approche participative et transparente** visant à tenir compte des points de vue de toutes les parties prenantes.⁴

Le présent projet de loi apporte de nettes améliorations et **changements positifs** en se basant sur les droits de l'enfant et les droits humains.

De manière générale, la CCDH salue non seulement la séparation des dispositions en matière de protection et de répression des enfants, mais aussi la prise en compte des recommandations du Comité des droits de l'enfant, la formulation de nombreuses garanties procédurales pour l'enfant aussi bien lors de la procédure volontaire que judiciaire, la priorisation des mesures de prévention et des mesures volontaires, le remplacement de la procédure pénale par la procédure civile ou encore l'introduction du principe du maintien de l'autorité parentale auprès des titulaires de celle-ci.

Par ailleurs, la CCDH prend note des amendements gouvernementaux relatifs au présent projet de loi, publiés le 20 février 2023,⁵ dont elle tiendra compte, dans la mesure du possible, dans le cadre du présent avis. La numérotation des différents articles du projet de loi, auxquels il est fait référence dans le présent avis, a été adaptée à celle proposée par les amendements gouvernementaux. Par contre, sauf précision contraire, toute mention des commentaires des articles dans le présent avis se réfère aux commentaires des articles de la version initiale du projet de loi n°7994.

Tout en saluant les changements envisagés par le projet de loi et les amendements y relatifs, la CCDH estime que le **projet de loi mérite néanmoins d'être complété, précisé et adapté** afin d'offrir à tous les enfants des garanties davantage étendues, en conformité avec les standards internationaux en la matière.

Dans le présent avis, la CCDH abordera d'abord quelques questions de nature plus générale (II), avant de faire une analyse en détail du projet de loi (III). Elle se concentrera uniquement sur les points qui lui semblent particulièrement importants, sans pour autant analyser toutes les dispositions dans le détail.

*

2 Pledge by Luxembourg – Celebrating 30 years of the Convention on the Rights of the Child, 2019, disponible sur www.ohchr.org

3 Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre II de la Constitution, Mémorial A n°28, disponible sur legilux.public.lu, qui entrera en vigueur le 1er juillet 2023

4 Avis de Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l relatif au projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, doc.parl. 7994/06 ; Charel Schmit, *Vom Schutzobjekt zum Rechtssubjekt*, Forum n°427, pages 24 à 28, septembre 2022

5 Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, 20 février 2023, doc.parl. 7994/12

I. OBSERVATIONS GENERALES

La CCDH salue la claire séparation entre le projet de loi traitant des enfants ayant commis une infraction pénale⁶ et le projet de loi visant à gérer les mesures d'aide aux enfants en détresse.⁷

Il échet néanmoins de souligner l'**importance d'une bonne coordination entre les différents textes**, y compris le projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale,⁸ pour garantir la sécurité juridique et éviter de se retrouver face à des situations où il existe un vide juridique et où aucune solution concrète n'est prévue pour le mineur.

Voilà pourquoi, la CCDH souligne l'importance de prévoir **dans les différents projets de loi une disposition transversale** qui prévoit un **partage d'informations** strictement nécessaires entre les différents acteurs de terrain, mais aussi entre les différentes juridictions. Alors que le projet de loi n°7991 instituant un droit pénal pour mineurs contient une disposition particulière relative à l'échange d'informations⁹ et prévoit à différents endroits une obligation ou une faculté d'échange d'informations entre les juridictions pénales pour mineurs et les juridictions de la jeunesse,¹⁰ le présent projet de loi, dans sa version initiale, n'en faisait aucune mention. Etant donné qu'un enfant peut en même temps avoir besoin d'une aide, d'un soutien ou d'une protection et être en conflit avec la loi pénale, et que donc plusieurs acteurs et juridictions peuvent avoir affaire au même enfant, la CCDH note favorablement que **les amendements gouvernementaux prévoient des modifications dans ce domaine** pour prendre en compte cette réalité.

Alors que la CCDH salue les modifications ponctuelles, introduites par les amendements gouvernementaux, elle invite le législateur à veiller à une **harmonisation des différents projets de loi**. Elle souligne que la réforme doit être ée considérée comme un **cadre légal cohérent et transversal**, qui est certes composé de différents textes légaux, mais doit finalement permettre une prise en charge globale de l'enfant. Dans ce contexte et afin d'assurer une telle prise en charge globale du mineur à tous les niveaux, il ne faut pas oublier que les différents acteurs, prestataires et administrations devraient s'échanger, coopérer et collaborer dans le cadre de la mise en œuvre de la présente réforme.

Alors que les auteurs du projet de loi ont opté en faveur du terme « mineur », sans pourtant introduire à l'article 1^{er} une définition de ce qu'il faut entendre par ce terme, il est important de souligner qu'au sens de la CIDE, toute personne âgée de moins de dix-huit ans est à considérer comme un « enfant ».¹¹ Ce terme permet de refléter encore davantage la vulnérabilité des enfants et leur besoin de protection particulière.¹²

La CCDH regrette encore que les auteurs du projet de loi fassent référence à plusieurs reprises à des règlements grand-ducaux qui n'ont pourtant été publiés que plusieurs mois après la publication du projet de loi sous avis.¹³ Elle souligne que cette façon de procéder met le lecteur face à un manque d'éléments nécessaires à la pleine compréhension du texte. Au vu des délais restreints et de la

6 Projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs, disponible sur www.chd.lu

7 Projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, disponible sur www.chd.lu

8 Projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale, disponible sur www.chd.lu

9 Article 41 du projet de loi n°7994

10 Voir p.ex. articles 11, 23, 30 et 41 du projet de loi n°7994

11 CIDE, article 1er : « Au sens de la présente Convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable. » Il est aussi intéressant de noter que dans son Observation générale n°10 de 2007, le Comité international des droits de l'enfant utilisait encore le terme « mineur » alors que dans la version actualisée de 2019 (Observation générale n°24), il a opté en faveur du terme « enfant ».

12 Goasguen, Claude, et Jean-Pierre Rosenczveig. « Avant-propos. Mineurs ou enfants ? », *Quelle justice pour les enfants délinquants ?*, Autrement, 2010, pp. 13-16.

13 Voir notamment : Projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil, disponible sur legilux.public.lu ; Projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation et le mode de fonctionnement du conseil supérieur de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, disponible sur legilux.public.lu ; Projet de règlement grand-ducal précisant le financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, disponible sur legilux.public.lu ;

Projet de règlement grand-ducal concernant les mesures d'aide de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, l'agrément à accorder aux prestataires des mesures et le dispositif de l'assurance de la qualité des services, disponible sur legilux.public.lu

publication tardive des règlements grand-ducaux, la CCDH ne sera pas en mesure de prendre compte ces derniers dans le cadre du présent avis.

Plus précisément, la CCDH tient à constater dans ce contexte plusieurs failles dans la réforme proposée.

Premièrement, on peut constater que le projet de loi n°7991 instituant un droit pénal pour mineurs, dans sa version initiale, se limitait à clarifier que ce texte s'appliquerait uniquement aux **enfants en conflit avec la loi au-dessus de quatorze ans** sans pourtant donner des explications supplémentaires sur la prise en charge d'un enfant ayant moins de quatorze ans.¹⁴ La CCDH note pourtant que les récents amendements gouvernementaux relatifs à ce projet de loi n°7991 prévoient la saisine de la cellule de recueil des informations préoccupantes (ci-après « CRIP ») en cas de présence d'un mineur âgé de moins de treize ans, qui serait suspecté d'avoir commis des faits emportant une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement d'après la loi portant incrimination. Tout en réservant l'appréciation de ce texte à son avis y dédié, la CCDH note néanmoins favorablement cette précision dans le projet de loi n°7991.

En ce qui concerne le présent projet de loi n°7994, il échet de noter que sa version initiale ne faisait aucune mention par rapport à son application éventuelle, mais que les amendements du 20 février 2023 ont clarifié quelque peu la situation. Dorénavant, il existe une « *présomption simple de compromission du développement social du mineur* », permettant au tribunal de la jeunesse de prendre des mesures judiciaires lorsque le mineur a commis une infraction pénale pour laquelle il encourt une peine d'emprisonnement de plus de 2 ans.¹⁵ Le commentaire explique que cette disposition s'applique à tous les mineurs, sans prendre en considération leur âge, de sorte que les enfants âgés de moins de 13 ans qui ont commis un fait, qualifié comme infraction pénale par le Code pénal, mais qui ne tombent pas sous le champ d'application du droit pénal pour mineurs du fait de leur âge seront également couverts par le présent projet de loi.

Deuxièmement, la CCDH prévient qu'il est crucial de veiller à ne pas créer de vide juridique en abrogeant des lois sans pour autant prévoir d'autres dispositions pour les remplacer. Dans ce contexte, elle se permet de relever que la prohibition explicite des violences en famille, qui était prévue dans la loi de 2008 relative à l'aide à l'enfance¹⁶ et sera abrogée avec l'adoption du présent projet de loi, ne fait pas partie des dispositions du présent projet de loi. Si certaines dispositions du Code pénal¹⁷ traitent de la matière, elles restent néanmoins plus limitées que la loi de 2008.¹⁸

En outre, la CCDH tient à souligner qu'il ne suffit pas de remanier la législation, mais que tout dépendra de sa **correcte application sur le terrain**. Dans ce sens, il est essentiel que tous les professionnels adhèrent à cette **nouvelle approche et philosophie** d'une meilleure implication de parents, et ceci aussi bien dans un contexte plus général que dans des situations plus concrètes comme p.ex. en ce qui concerne le maintien de l'autorité parentale auprès des parents ou encore l'exécution des mesures judiciaires de placement de l'enfant, où il faudra adopter dans de nombreux cas un **revirement des habitudes et pratiques actuelles**.

Finalement, la CCDH tient à rappeler que l'article 3 de la CIDE et l'article 15, paragraphe 5, de la Constitution luxembourgeoise, telle qu'elle sera applicable à partir du 1^{er} juillet 2023, prévoient que **l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants**. Alors que ceci était encore explicitement prévu dans une version de l'avant-projet de loi, la CCDH regrette de constater que dans le projet de loi initial, les auteurs avaient choisi d'opter en faveur d'une formulation beaucoup plus affaiblie. Ainsi, l'article 2 prévoyait simplement que l'« *objectif de la loi est la promotion de l'intérêt supérieur du mineur, du jeune adulte et de la famille* ».

14 Une procédure explicite est uniquement prévue à l'article 11 du projet de loi n°7991 en cas d'incertitude quant à l'âge du mineur, mais il n'existe pas de disposition générale quant à la saisine du juge de la jeunesse et à une évaluation des besoins du mineur qui serait applicable à tout enfant en conflit avec la loi en dessous de 14 ans à qui les dispositions du projet de loi n°7991 ne seraient pas applicables.

15 Amendements gouvernementaux du 20 février 2023, op.cit., amendement n°21

16 Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, Article 2 Principes, alinéa 3 : « *Au sein notamment des familles et des communautés éducatives, la violence physique et sexuelle, les transgressions intergénérationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales sont prohibés.* »

17 Voir par exemple les articles 354-360 et l'article 401bis du Code pénal luxembourgeois

18 Voir Avis d'UNICEF Luxembourg relatif au projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, p. 1-4, décembre 2022, disponible sur www.unicef.lu

La CCDH note que les auteurs du projet de loi évoquaient « *l'intérêt supérieur du mineur, du jeune adulte et de la famille* » à plusieurs reprises dans le projet de loi,¹⁹ tout en expliquant que « *[c]e projet de loi étend le concept de l'intérêt supérieur du mineur pour englober aussi le jeune adulte et la famille. Cette décision est basée sur le constat que l'intérêt supérieur du mineur ne peut être vu en dehors de son contexte familial.* »²⁰

Il faut souligner que l'intérêt supérieur de l'enfant, surtout dans le domaine de la protection des enfants, risque d'être en opposition avec les intérêts de parents, donc de sa famille et qu'il devient alors nécessaire de mettre en balance les différents intérêts en cause. Or, tel que prévu à l'article 3.1 de la CIDE, dans toutes les décisions concernant les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être une considération primordiale. Alors que l'esprit de la Convention est, certes, favorable à la famille, en dernier ressort, elle fait toujours prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant, par exemple, en cas de maltraitance ou de négligence parentale.²¹ Il est évidemment nécessaire de créer les conditions nécessaires au bon développement de l'enfant et dans ce sens, de miser sur la détection précoce des problèmes au sein de la famille, de favoriser le maintien des liens familiaux et sur la mise en place de mesures préventives.

Par le biais d'amendements, les auteurs ont finalement décidé de limiter la promotion de l'intérêt supérieur au mineur, et non plus au jeune adulte et à la famille, en expliquant poursuivre le but de « *ne pas courir le risque de fausser le sens d'un des principes fondamentaux de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et d'étendre la notion d'intérêt supérieur du mineur, principe clé de la CIDE, au-delà de son vrai sens* ». ²²

La CCDH ne peut que saluer la reformulation de l'article 2 relatif à l'objectif de la loi, ainsi que des autres références à l'intérêt supérieur de l'enfant à travers tout le projet de loi, qui est dorénavant, aux yeux de la CCDH, davantage conforme à l'esprit de la CIDE.

*

II. PROJET DE LOI

A. ONE

La nouvelle loi, qui introduit un changement de paradigme important, entrainera aussi des conséquences systémiques qui toucheront une partie de la chaîne des aides qui sont destinées aux enfants en difficulté, ainsi qu'à leur famille. Ainsi, la mise en place de ces aides ne relèvera plus de la compétence d'un service judiciaire qui jusqu'à présent était le Service central d'assistance sociale (ci-après le « SCAS ») qui travaillait sous l'autorité du Parquet général. Dorénavant, la déjudiciarisation sortant ses effets, **l'Office national de l'enfant** (ci-après l'« ONE »), un service du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, **verra ses missions et compétences élargies** et deviendra **l'acteur central en matière d'aide, de soutien et de protection des mineurs, des jeunes adultes et de leurs familles**. Le ministère public par contre n'interviendra plus directement dans ce domaine.

Les missions générales de l'ONE sont définies à l'article 33 du projet de loi et contiennent, entre autres, les domaines de la prévention, du déclenchement de la procédure judiciaire, de la mise en place des mesures dans le cadre de la procédure volontaire ou judiciaire mais aussi de la coordination, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de ces mesures. Il aura encore comme mission de mettre en place et de gérer un système de gestion de plaintes pour les prestataires et bénéficiaires.

En outre, l'ONE remplacera le SCAS dans la mise en œuvre des enquêtes sociales sollicitées dans le cadre des procédures judiciaires dans les dossiers d'aide, de soutien et de protection des mineurs.

Il est d'ailleurs prévu de créer de nouveaux services au sein de l'ONE, comme par exemple la « *maison de l'accueil* » ou encore la « *cellule de recueil des informations préoccupantes* », qui seront abordées plus en détail dans la suite de l'avis, et de développer des services existants comme les offices régionaux.

¹⁹ Voir exposé des motifs et articles 1-2 du projet de loi n°7994

²⁰ Commentaire de l'article 2 du projet de loi n°7994

²¹ Article 9 de la CIDE

²² Amendements gouvernementaux du 20 février 2023, op.cit., commentaire de l'amendement n°2

Ces aménagements et renforcements des compétences de l'ONE entraineront nécessairement des mises au point au niveau des stratégies et aussi une augmentation de ses moyens en termes de ressources humaines. Dans ce contexte, la CCDH invite le gouvernement à **mettre à disposition de cette administration toutes les ressources humaines et financières nécessaires** pour lui permettre de fonctionner et de répondre à cette surcharge de travail qu'elle aura avec l'adoption du projet de loi qui lui confère de nouvelles missions et crée de nouveaux services.

Or, une prise en charge adéquate des enfants en détresse ne pourra pas être garantie uniquement par la mise à disposition de ressources financières. Il faudra également investir dans **l'information, la sensibilisation et surtout la formation du personnel**.

L'ONE a la mission de veiller à la mise en œuvre de l'aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse, notamment en assurant la coordination et le suivi de la mise en place des mesures d'aide avec les différents intervenants du secteur de l'aide à l'enfance et à la famille et le financement de ces derniers. Dans ce sens, il s'agit d'un service important pour la place qu'il occupe dans la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La CCDH fait sienne un certain nombre de préoccupations du terrain qui ne sont pas nouvelles et qui ont trait au nombre de plus en plus important d'enfants en difficulté. Ces difficultés ne sont, le plus souvent, que détectées dans le contexte scolaire, parfois aussi dans les structures de garde qui accueillent les enfants plus jeunes. Si le développement de structures extra-familiales est certainement à recommander, il a aussi entraîné un déplacement de la responsabilité éducative.

Pour parer à ces développements, il est important de **favoriser la prévention et de disposer d'un réseau de services d'aide qui offrent aux enfants et à leurs familles des possibilités de prises en charge**. Une étude réalisée en 2010²³ sur demande du Ministère de la Santé, a fait le bilan sur la santé mentale des enfants, sur les aides qui étaient fournies et les évolutions qu'il fallait favoriser. Il s'agit d'un document de référence qui garde encore aujourd'hui un grand intérêt. De même, il est clair que ni le gouvernement de l'époque, ni ceux successifs n'ont pris en compte les nombreux constats qui étaient faits tout comme les recommandations qui avaient été élaborées.

Il serait important de mettre en œuvre une gouvernance nationale pour la prise en charge des enfants et des jeunes pour parer aux stratégies sectorielles, de **faire des études épidémiologiques pour décrire, analyser et quantifier l'importance des problèmes de santé mentale des enfants** et développer une cartographie des structures d'aide qui couvrent toutes les phases de la vie des jeunes, qui favorisent la prévention, qui tiennent compte de l'accessibilité géographique, de la proximité des lieux de vie, de la complémentarité des interventions.

Le constat était que les prises en charge sont « *souvent parallèle, voire doubles ou multiples, quelque fois incohérentes, que les filières ne communiquent que peu entre elles* » et que « *[l]a discontinuité est une question récurrente autant dans les témoignages des parents que des professionnels. Certains enfants passent d'un service à un autre, d'une école à une autre sans projet individuel de prise en charge concertée* ». ²⁴ Il coulait de source aussi de mettre la **très forte judiciarisation des situations des enfants en difficulté** en lien avec ces problématiques des services d'aide. À l'époque, mais encore plus aujourd'hui, il n'est pas rare de voir qu'un enfant et sa famille sont suivis par dix ou douze services différents. Tout cela fait le lit de **nombreuses ruptures de prises en charge** ce qui ne rend que plus difficile à traiter les difficultés des enfants. ²⁵

La CCDH se doit d'évoquer les nombreux services qui fonctionnent à l'intérieur des écoles, de même que les centres de compétences dont l'objectif était de créer une meilleure cohérence. Les listes d'attente sont interminables, tout comme la mise en place des aides met souvent des temps très longs à se réaliser. Dans ce même contexte, il faut aussi mentionner le manque de collaboration entre les services de l'Éducation nationale et la médecine scolaire dont la CCDH a été informée.

En résumé, il est clair que souvent les parents, tout comme les professionnels de première ligne, ne voient **pas de réponses adéquates concrètes pour les difficultés des enfants**.

²³ Centre d'études en Santé et Direction de la Santé du Ministère de la Santé, Rapport des recommandations, *Pour une stratégie nationale en faveur de la santé mentale des enfants et des jeunes au Luxembourg – Promotion, prévention, prise en charge, intégration*, 23 Juillet 2010, disponible sur sante.public.lu

²⁴ Ibid., p. 68

²⁵ Voir dans ce sens aussi : Fanny Dedenbach, *Jugendschutz im Wandel der Zeit*, Forum n°427, p. 23, septembre 2022

Des progrès ont certes été réalisés ou sont en voie de réalisation, avec la mise en place de structures de coordination, alors qu'à d'autres niveaux on constate une dégradation de la situation. L'enfant n'est pas qu'un élève ou un patient, mais doit être compris dans sa globalité. Il faut évoquer ici la création d'un Observatoire national de l'Enfance, de la Jeunesse et de la Qualité scolaire, dont on attend de voir ses effets. L'objectif est de considérer l'enfant de façon holistique et justement non plus seulement en tant qu'élève, de mettre en cohérence les systèmes d'aide qui existent dans le contexte scolaire et dans le secteur de l'aide à l'enfance et à la famille. On voit naître aussi un intérêt croissant pour les troubles de la petite enfance.

Tous les efforts restent en l'état actuel insuffisants et il est toujours très difficile de se retrouver dans la multitude de structures qui existent. Ce n'est pas la multiplication des moyens qui garantit des prises en charge adéquates.

Si la CCDH approuve les réformes en matière de protection de la jeunesse, il faut garder à l'esprit que ce changement de paradigme ne remédiera pas aux difficultés qui naissent du fonctionnement et de l'interaction des nombreux services d'aide. Voilà pourquoi, la CCDH recommande vivement de charger un organisme indépendant de réaliser une nouvelle étude qui viendrait donner une image de la situation telle qu'elle se présente actuellement.

Il est sans surprise que le retrait complet du ministère public et la **concentration des compétences entre les mains d'une seule administration** risque d'engendrer des sentiments de doutes chez certains acteurs de terrain.²⁶ Ainsi, l'ONE est censé intervenir d'abord de manière volontaire auprès des familles, pour ensuite pouvoir saisir le juge de la jeunesse si la famille ne collabore pas et intervenir comme partie au procès et aussi mettre en place les mesures décidées par le juge. Alors qu'il n'est pas encore possible d'anticiper les impacts concrets, on peut néanmoins se demander comment ce cumul de fonctions et de différents rôles dans le chef de l'ONE sera vécu par les bénéficiaires.

La CCDH rappelle qu'il est primordial de ne pas perdre de vue le fait que l'intérêt supérieur du mineur doit toujours être la considération primordiale dans le cadre des discussions autour des changements annoncés. Elle insiste dans ce contexte sur **l'importance d'une bonne communication, mais aussi coordination et coopération entre tous les acteurs**. La mise en œuvre effective des mesures prévues dans le présent projet de loi devra être assurée en étroite collaboration avec tous ces acteurs.

Par ailleurs, la CCDH rappelle encore une fois l'importance de **s'assurer qu'aucun mineur ne tombe entre les « mailles » du système. La redistribution des compétences doit être claire pour les bénéficiaires qui doivent toujours savoir à qui ils peuvent s'adresser en cas de besoin**. Dans ce sens, la CCDH réitère sa recommandation d'introduire une disposition transversale dans le projet de loi pour garantir une claire connexion entre les différents textes qui font partie de la présente réforme. Dans ce contexte, la CCDH regrette encore que dans la version actuelle, le texte de la loi à venir n'attribue pas explicitement à certains acteurs de terrain un rôle actif dans les échanges avec l'ONE, dont notamment les services de l'Éducation nationale ou encore les services de la Santé (p.ex. la médecine scolaire).

Enfin, la CCDH insiste sur **l'importance d'une évaluation externe de l'ONE à des intervalles réguliers** qui devrait être explicitement prévue dans le projet de loi, afin de faire un état des lieux du fonctionnement de cette administration, d'identifier des problèmes éventuels et surtout de contribuer au développement des pratiques.

B. Mesures d'aide, de soutien et de protection

Le titre II du projet de loi énumère et explique les **différents types de mesures d'aide, de soutien et de protection au mineur, au jeune adulte et à la famille**. Elles se déclinent en mesures préventives, mesures ambulatoires, mesures d'accueil de jour, mesures d'accueil stationnaire et mesures d'accueil en famille d'accueil.

Alors que la loi actuelle relative à l'aide à l'enfance liste déjà toute une série de mesures d'aide sociale,²⁷ le présent projet de loi va encore plus loin en expliquant plus en détail les différentes mesures

²⁶ Voir par exemple: Avis de la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg sur le projet de loi n°7994, doc.parl. 7994/02 et Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet Général, des Parquets de Diekirch et de Luxembourg et des Tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg sur le projet de loi n°7994, doc. parl. 7994/07 ; Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg sur le projet de loi n°7994, doc.parl. 7994/10

²⁷ Art. 11. « Mesures d'aide sociale » de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

et en prévoyant l'**expansion de l'offre préventive et ambulatoire**, qui deviendra d'ailleurs gratuite pour les bénéficiaires. L'ONE diversifiera son offre par l'introduction de mesures préventives qui s'adressent à la société entière et qui misent sur la sensibilisation et le soutien général à la parentalité. C'est l'idée qu'une prévention primaire pourra soutenir les parents dans leurs responsabilités le plus tôt possible, et permettra ainsi de prévenir des situations où d'autres mesures ayant un impact plus invasif sur la vie familiale devront être mises en place.

La CCDH ne peut que saluer les modifications envisagées qui sont censées **promouvoir une meilleure collaboration et participation des parents** et mettent un plus grand focus sur des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents.

Finalement, il échet de souligner que **le maintien de l'enfant dans sa famille d'origine devrait toujours être privilégié sauf si ceci n'est pas dans son intérêt supérieur**. Par ailleurs, la CCDH se demande si, en cas d'impossibilité de maintien dans la famille d'origine, le projet de loi ne devrait pas néanmoins prévoir une hiérarchie entre les différentes mesures à mettre en place. La loi belge prévoit par exemple que les mesures prises doivent en priorité favoriser l'épanouissement de l'enfant dans son milieu de vie et que si l'intérêt de l'enfant exige qu'il soit éloigné de ce milieu, l'enfant sera alors confié, par ordre de priorité, à un membre de famille, un « accueillant familial » et en dernier lieu un établissement.²⁸

Dans le présent avis, la CCDH se limitera à se prononcer sur les dispositions relatives à l'accueil socio-éducatif à l'étranger (1) ainsi que sur l'accueil en famille d'accueil (2).

1. Mesure d'accueil socio-éducatif à l'étranger

En ce qui concerne l'accueil socio-éducatif à l'étranger, l'article 19 du projet de loi prévoit ce qui suit : « *On entend par accueil socio-éducatif à l'étranger la mesure qui consiste dans un accueil de jour et de nuit dans une institution spécialisée à l'étranger ou dans le cadre d'une mesure de pédagogie intensive individualisée s'adressant à des mineurs ou à des jeunes adultes si la prise en charge spécialisée ne peut pas se faire au Grand-Duché de Luxembourg* ».

Le commentaire note qu'il s'agit de situations très particulières où l'encadrement ne peut pas être assuré au Luxembourg faute d'une offre adaptée ou parce qu'il est indiqué que cette mesure se fasse à distance pour créer une rupture avec le milieu dans lequel vit le jeune.²⁹ Selon les informations à la disposition de la CCDH, il s'agit surtout de mesures pédagogiques individuelles (« *individualpädagogische Maßnahmen* ») ou des mesures médico-socio-thérapeutiques pour lesquelles le nombre de mineurs entrant en compte est trop limité et ne permet pas de développer une structure spécifique dans notre pays. Or, le **nombre d'enfants et de jeunes adultes placés dans des institutions à l'étranger n'est pas négligeable**. En date du 1^{er} avril 2022, sur 772 enfants et jeunes adultes accueillis dans un

²⁸ Décret belge portant le code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse, 18 janvier 2018, Art. 25. « Les mesures prises par le conseiller tendent par priorité à favoriser l'épanouissement de l'enfant dans son milieu de vie.

Toutefois, si l'intérêt de l'enfant exige qu'il faille l'en éloigner, l'aide apportée à l'enfant lui assure en tout cas les conditions de vie et de développement appropriées à ses besoins et à son âge.

Lorsque le conseiller propose d'héberger l'enfant hors de son milieu de vie, il envisage de le confier dans l'ordre de priorité suivant :

1° à un membre de sa famille ou à un de ses familiers;

2° à un accueillant familial qui n'est ni un membre de sa famille ni un de ses familiers; 3° à un établissement approprié en vue de son éducation ou de son traitement.

Le conseiller veille également, sauf si cela n'est pas possible ou si l'intérêt de l'enfant s'y oppose, à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses frères et sœurs. », disponible sur www.ejustice.just.fgov.be

²⁹ Ad Article 19 – L'accueil socio-éducatif à l'étranger :

« *Cet article vise certaines situations très particulières, en général suite à une prise en charge en psychiatrie juvénile ou dans un autre cadre très spécialisé au Luxembourg. L'encadrement nécessaire à ces mineurs ou jeunes adultes ne peut pas être pris en charge au Luxembourg, faut d'une offre adaptée. Dans nos pays voisins, les instances nationales compétentes ont mis en place des dispositifs d'accueil « au loin » de certains bénéficiaires, qui ne peuvent évoluer positivement que s'ils se trouvent à une distance significative de leur base (famille, cercles d'amis, réseaux), permettant un dépaysement favorable à l'apprentissage de nouvelles structures comportementales. Dès lors, le Luxembourg collabore avec des prestataires étrangers offrant ce type de mesures spécialisées. De manière générale, on distingue les mesures stationnaires de pédagogie intensive des mesures stationnaires de pédagogie individualisée (individualpädagogische Maßnahmen), permettant la prise en charge de bénéficiaires présentant des difficultés majeures à s'intégrer dans un groupe* ».

cadre institutionnel, 80 l'ont été dans des institutions à l'étranger, ce qui correspond à plus de 10%.³⁰ Alors qu'à l'heure actuelle, la majorité des placements à l'étranger se fait dans les pays limitrophes, ceci n'a pas toujours été le cas dans le passé.

Aux yeux de la CCDH, la formulation très sommaire de l'article 19 du projet de loi soulève toute une série de questions qui mériteraient pourtant des réponses.

Quelles garanties existent pour ne pas avoir recours de manière disproportionnée à des prestataires étrangers ; existe-t-il des critères et un cadre suffisamment clair et précis ? Comment garantir au mieux la proximité géographique lorsqu'elle est nécessaire entre le mineur ou jeune majeur et sa famille ? Comment garantir le lien familial avec la famille du bénéficiaire ? Comment l'échange d'informations avec la communauté scolaire au Luxembourg sera-t-il assuré ?

En jetant un regard en arrière sur les placements à l'étranger que le Luxembourg a connus dans le passé, la CCDH estime qu'il serait utile **d'inclure des garanties additionnelles dans le projet de loi** au lieu de simplement se fier au changement de pratiques et aux décisions des acteurs individuels. On pourrait ainsi par exemple s'imaginer de prévoir le fait que l'institution devra se trouver au plus près possible de la famille du mineur/jeune adulte, si cela est dans son intérêt, et, lorsqu'il ne s'agit pas d'un pays frontalier, la nécessité d'avoir un lien fort avec le pays de destination et que l'intérêt supérieur de l'enfant soit davantage ou à nouveau analysé dans ce cadre. Dans ce contexte, il échet encore d'insister sur l'importance d'une **collaboration intensive entre les acteurs nationaux et ceux à l'étranger et à la mise à disposition des moyens pour que la famille puisse continuer à être impliquée dans la vie de leur enfant** (par exemple par le remboursement des frais de voyage ou encore l'attribution de jours de congés spéciaux). De même, il est indispensable de prévoir la mise en place d'un suivi après le retour au Luxembourg.

On peut d'ailleurs noter que le fait de laisser ouverte l'option d'un placement dans des institutions à l'étranger, sans conditions ou garanties additionnelles, évite d'une certaine manière aussi de devoir se questionner sur les changements nécessaires pour créer les mêmes conditions de prise en charge au Luxembourg.

2. Mesures d'accueil en famille d'accueil

Les mesures d'**accueil en famille d'accueil** sont règlementées par les articles 20 à 24 du projet de loi. Or, les détails de nombreuses obligations qui, à l'avenir, s'imposeront aux accueillants seront précisés par des règlements grand-ducaux.³¹

Or, comme déjà mentionné ci-dessus, la CCDH regrette qu'elle n'ait pas eu la possibilité d'analyser les règlements grand-ducaux auxquels le projet de loi fait référence à plusieurs reprises à cause de leur dépôt tardif.

Ce type d'accueil présente de nombreux avantages pour les bénéficiaires par rapport à un placement en institution. Il permet aux enfants d'être accueillis et d'évoluer dans un cadre familial stable et d'avoir leur(s) personne(s) de référence présente(s) 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. L'accueillant doit répondre aux besoins affectifs, émotionnels et éducatifs de l'enfant, en lui procurant un lien d'attachement sécurisant, tout en permettant le maintien ou la reconstruction du lien avec ses parents, sa fratrie ou les autres membres de sa famille. C'est une tâche qui est difficile et complexe et exige beaucoup des personnes qui assument ce rôle.³²

Au vu de ce qui précède, la CCDH rappelle son idée de prévoir une hiérarchie entre les différentes mesures à mettre en place lorsque l'intérêt de l'enfant exige qu'il soit éloigné de son milieu familial. Dans ce contexte, l'accueil dans un cadre familial serait à privilégier à l'accueil dans un établissement et dans ce contexte d milieu, l'enfant sera alors confié, par ordre de priorité, à un membre de famille, un « accueillant familial » et en dernier lieu un établissement.³³

³⁰ Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, *Liste des enfants et des jeunes adultes vivant au Luxembourg qui sont accueillis, placés en institution ou en famille d'accueil au Luxembourg ou à l'étranger au 1er avril 2022*, disponible sur men.public.lu

³¹ Voir les articles 20, 35 et 87 du projet de loi n°7994

³² Avis de Fleégeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l sur le projet de loi n°7994, doc.parl. 7994/06

³³ Décret belge portant le code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse, Art. 25, op.cit.

Or, on constate depuis longtemps que le nombre de candidats est inférieur aux besoins du secteur. Le présent projet de loi tente dès lors d'améliorer la situation actuelle en essayant de créer de meilleures conditions pour attirer plus de familles intéressées à assumer ce rôle. La CCDH se prononcera d'abord sur la terminologie employée dans le projet de loi (a) ainsi que sur l'importance d'une augmentation de l'offre de l'accueil dans un cadre familial (b), avant de se pencher sur les différentes modifications qui sont prévues par le législateur pour y arriver, que ce soit l'introduction d'un nouveau statut légal (c), la création d'une maison d'accueil au sein de l'ONE (d), l'introduction du congé d'accueil (e) ou l'introduction explicite de certains droits procéduraux pour les accueillants dans le texte de la loi (f). La CCDH abordera en dernier lieu la question du déménagement à l'étranger de la famille d'accueil (g).

a) Terminologie

L'article 20 (1) du projet de loi précise qu'« *on entend par accueil en famille d'accueil la mesure qui consiste à prendre en charge de jour et de nuit, de façon non occasionnelle, de façon permanente ou par périodes de jour et de nuit, des mineurs ou des jeunes adultes dans un cadre familial. Cet accueil a lieu dans un cadre qui correspond à la résidence ou au domicile d'au moins un des accueillants. Le mineur ou le jeune adulte y partage la vie familiale* » et l'article 1^{er} 8^o définit l'« *accueillant* » comme « *la personne physique qui exerce l'activité d'accueil socio-éducatif en famille d'accueil* ».

À la lecture de ces dispositions, il ressort que la volonté du législateur ne semble pas être de limiter ce type d'accueil exclusivement aux couples, mais plutôt d'insister sur le cadre familial que ce type d'accueil offre à l'enfant.

On peut néanmoins se demander si l'utilisation constante dans le projet de loi du terme d'accueil en « famille d'accueil » permet réellement de refléter cette ouverture d'esprit, alors qu'une famille se compose toujours d'au moins deux membres de famille, au sens large du terme.³⁴ Il doit pourtant être clair que **l'accueil dans un cadre familial doit être accessible à toutes les configurations familiales** et que toute personne remplissant les conditions fixées par la loi et, le cas échéant, le règlement grand-ducal, doit avoir la possibilité d'accueillir un enfant. La CCDH pourrait dès lors s'imaginer **une formulation alternative** faisant plutôt référence à un accueil dans un cadre familial.

À tout le moins, la CCDH invite les autorités compétentes à veiller à l'avenir, dans la promotion de cette activité ainsi que dans leur communication avec des potentiels candidats, à clairement indiquer que **l'accueil familial est une démarche ouverte à tous, peu importe l'âge, la culture ou la situation sociale**. Il doit être clair que tous les types de familles entrent en question : en couple hétérosexuel ou homosexuel, avec des enfants ou sans, famille recomposée ou monoparentale, etc. Cela peut aussi concerner la situation d'une personne qui vit seule.

Dans ce cadre, la CCDH constate également qu'à différents endroits, le projet de loi fait référence aux « **parents biologiques** »³⁵ pour parler de la famille de l'enfant, alors qu'à d'autres endroits le terme de « famille d'origine »³⁶ est employé. Ces deux termes ne sont pourtant pas interchangeables. Dans ce sens, il faut souligner qu'**un enfant ne doit pas nécessairement avoir un lien biologique avec ses parents ou d'autres membres de sa famille et que le terme de « famille d'origine » est plus inclusif alors qu'il permet d'intégrer les différentes formes de famille qui existent dans notre société**. La CCDH invite dès lors le législateur à prendre en compte ces réflexions et à adopter une terminologie uniforme à travers l'ensemble du projet de loi.

b) Augmentation de l'offre

En comparaison avec d'autres pays, **le Luxembourg privilégie clairement l'accueil institutionnel qui reste dominant**. Ainsi, selon le dernier recensement, publié en date du 1^{er} octobre 2021, 772 enfants étaient accueillis dans un cadre institutionnel contre 527 enfants accueillis en famille

34 Jean-Manuel Larralde, *Famille et Convention européenne des droits de l'homme*, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, 11/2013, p.21-29

35 Voir par exemple l'article 37(1)3 et le commentaire des anciens articles 8 et 10 de la version initiale du projet de loi n°7994

36 Voir par exemple l'article 8 du PL 7994, l'exposé des motifs et le commentaire de l'ancien article 24 de la version initiale du projet de loi n°7994

d'accueil.³⁷ L'explication en est évidente : **il n'existe actuellement pas suffisamment de familles d'accueil.**³⁸ On constate en effet depuis longtemps, comme cela a déjà été relevé, que le nombre de candidats est inférieur aux besoins du secteur. Il y a une absence de nouveaux candidats qui seraient prêts à s'engager dans cette tâche et les raisons en sont variées.

Le commentaire de l'article 20 note que « *l'accueil en famille s'adresse principalement à des profils très spécifiques comme des bébés ou mineurs en très bas âge pour lesquels un accueil institutionnel serait néfaste ou au contraire, des mineurs et jeunes adultes qui ne supportent pas les contraintes d'un accueil institutionnel* ». La CCDH estime pourtant que tout enfant doit avoir la possibilité d'être accueilli dans un cadre familial, pour les raisons mentionnées plus haut, et que cette forme d'accueil ne devrait pas seulement être réservée aux enfants en très bas âge. Les causes créant cette pénurie de candidats méritent d'être explorées.

L'importance du développement de ce type d'accueil a également été soulignée par le Comité des droits de l'enfant dans ses récentes observations finales qui y a recommandé au Luxembourg « *[d]'éliminer progressivement les placements en institution et de favoriser la prise en charge des enfants en milieu familial chaque fois que cela est possible, et de développer le système de placement en famille d'accueil pour les enfants qui ne peuvent pas être maintenus dans leur famille, afin de réduire le nombre d'enfants placés en institution* ».³⁹

Même s'il paraît évident que le législateur ne peut répondre à toutes les recommandations et revendications, il lui incombe de **trouver un juste équilibre entre les différents besoins et intérêts en cause, ceux de l'enfant en premier lieu, mais aussi de la famille d'accueil et de la famille d'origine.** Il est donc important de **créer un cadre légal pour les familles d'accueil permettant à ces personnes de pouvoir exercer leurs missions dans les meilleures conditions possibles.**

Le présent projet de loi tente dès lors d'améliorer la situation actuelle et de rendre l'activité d'accueillant plus « attractive ». Selon les informations dont dispose la CCDH, il est également prévu d'organiser une campagne d'information et de recrutement dès que la loi sera votée.

La CCDH estime néanmoins que les dispositions prévues devront être adaptées davantage si le législateur espère vraiment augmenter les capacités de ce type d'accueil. Ses critiques et recommandations seront élaborées plus en détail dans la suite du présent chapitre. Alors qu'il existe un véritable besoin d'augmenter l'offre pour ce type d'accueil, il est tout aussi important de mettre en place les garanties nécessaires pour un accueil de qualité. La CCDH souligne dans ce contexte également que l'ONE devra assumer son rôle d'interlocuteur pour ces familles et véritablement informer, aider et accompagner ces dernières.

c) *Formes et statuts*

Le présent projet de loi vise à **réformer l'accueil des mineurs en famille d'accueil.** Le but est de **prendre en compte la diversité des différentes situations** qui peuvent se présenter en définissant les différentes formes d'accueil et en instaurant des statuts juridiques différents.

Concernant les différentes formes, l'article 21 du projet de loi établit 3 formes différentes. Il s'agit d'abord de l'accueil en famille classique, qui lui se divise en 3 sous-catégories (accueil standard, accueil séquentiel et accueil urgent). Ensuite, le texte prévoit encore la possibilité de l'accueil en famille d'accueil proche ainsi que l'accueil en famille d'accueil pédagogique intensif.

En outre, « *pour rendre compte de la diversité des situations et des motivations des candidats-accueillants* »⁴⁰, le **projet de loi instaure trois statuts juridiques différents**, à savoir le statut de volontaire, le statut d'accueillant proche et le statut d'indépendant. La CCDH salue l'introduction d'un statut juridique pour les accueillants, qui jusqu'ici n'en disposait pas ce qui les mettait face à de nombreux obstacles au quotidien, notamment dans leur contact avec les administrations et services.⁴¹

37 Informations fournies à la CCDH par le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

38 Selon les informations fournies à la CCDH par le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, il y a actuellement 242 familles d'accueil standard (volontaires) et 310 familles d'accueil proche au Luxembourg, voir aussi Avis de Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l sur le PL 7994, doc.parl. 7994/06

39 Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques, p.6, 21 juin 2021, CRC/C/LUX/CO/5-6, disponible sur : disponible sur : www.ohchr.org

40 Commentaire de l'ancien article 24 de la version initiale du projet de loi n°7994

41 Avis de Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l sur le projet de loi n°7994, doc.parl. 7994/06

La majorité des accueillants actuels tombera sous le statut de « volontaire » et à un moindre degré d'accueillant proche. Toutefois, la **véritable nouveauté** par rapport à la situation actuelle est la **création du statut d'indépendant**, qui existe déjà dans d'autres pays.⁴² Selon le gouvernement, il s'agit de « *tenir compte de la diversité des situations et des motivations des candidats-accueillants, et aussi [de] rendre l'activité d'accueillant plus attractive* ».⁴³

Alors que la CCDH n'est pas en mesure d'anticiper l'impact que cette nouveauté aura effectivement sur l'augmentation du nombre de candidats d'accueillants, elle se demande néanmoins si elle reflète véritablement les besoins du terrain. Dans ce contexte, la CCDH note que dans un récent avis sur le présent projet de loi, l'association des familles d'accueil au Luxembourg « *Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l.* », souligne que « *[l]a proposition que les familles d'accueil peuvent changer de métier en optant pour le statut d'indépendant après l'accueil d'un enfant ne répond pas à nos besoins réels. Nous avons déjà notre métier et souhaitons l'exercer en réintégrant la fonction professionnelle occupée auparavant une fois la phase de (re)construction d'un attachement sécure chez l'enfant placé terminée* » et insiste par contre sur l'importance d'une rémunération adaptée ainsi que sur le congé d'accueil.

d) Maison de l'accueil en famille

Avec ce projet de loi, il est institué, au sein de l'ONE, une « **Maison de l'accueil en famille** », qui dans le futur sera le « **guichet unique** » pour tous les accueillants. Elle aura pour mission de sélectionner les accueillants sur base de critères clairs et transparents et d'organiser aussi bien la formation initiale que continue des accueillants. La procédure afférente à la sélection, à la formation de base et continue et à la supervision sera fixée par un règlement grand-ducal,⁴⁴ qui n'a pas été publié en temps utile pour être pris en compte dans le présent avis.

En outre, la maison de l'accueil de famille sera responsable de l'information et de la promotion de l'accueil en famille d'accueil et de l'établissement de données statistiques.

Ces modifications envisagées par le projet de loi sous avis semblent vouloir répondre aux revendications des familles d'accueil qui dans le passé se plaignaient du **manque d'harmonisation des méthodologies de travail des différents acteurs**, notamment en ce qui concerne la philosophie de travail, le nombre d'enfants encadrés par un professionnel ou encore des différences en matière de droit de visites des familles d'origine.⁴⁵ La CCDH espère que cette approche permettra d'apporter plus de transparence et de clarté aux accueillants.

Elle estime néanmoins que le **rôle de ce service de l'ONE ne devrait pas se limiter à la supervision des accueillants mais aussi être celui d'informer, d'accompagner et d'aider les accueillants en cas de problèmes**. Elle recommande dès lors d'ajouter encore la mission de l'accompagnement et de conseil des familles de l'accueil aux missions prévues à l'article 35 du projet de loi.

e) Congé d'accueil

L'article 24 du projet de loi prévoit le **droit à un congé d'accueil pour la famille d'accueil standard et la famille d'accueil proche ayant opté pour le statut de volontaire, tout en limitant celui-ci à 10 jours et en réservant ce droit à un seul accueillant si la famille se compose de plusieurs accueillants**.

Avant de se prononcer sur cette modification, qui à première vue peut sembler positive, il y a lieu d'abord de rappeler le contexte plus général qui existe actuellement en matière de congés accordés lorsqu'un enfant est « accueilli » dans une famille. Il échet ainsi de noter qu'en cas de naissance d'un enfant, la mère a droit à un congé de maternité de +5 mois, alors que qu'en cas d'adoption d'un enfant, un des parents a droit à un congé d'accueil de 12 semaines. Dans les deux cas, l'autre parent a droit à un congé de naissance/paternité de 10 jours. En outre, chacun des deux parents a droit à un congé

⁴² Art. 24 du projet de loi n°7994

⁴³ Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, *Une réforme de la protection de la jeunesse conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant*, Dossier de presse, 29 mars 2022

⁴⁴ Projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil, disponible sur www.legilux.public.lu

⁴⁵ Voir : Exposé des motifs du projet de loi n° 7994 et Avis de Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l sur le projet de loi n°7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, doc.parl. 7276/06, entretemps retiré du rôle des affaires de la Chambre des Députés

parental de 6 mois à temps plein. Par contre, les accueillants n'ont à l'heure actuelle aucun droit à un congé spécial. Ils semblent en effet souvent suspendre leur activité professionnelle pendant un certain temps en ayant recours à un congé sans solde,⁴⁶ ou même démissionner pour pouvoir se dédier à l'enfant qui leur a été confié.

Selon le commentaire de l'article, le nouveau congé d'accueil de dix jours doit permettre aux accueillants de faire connaissance, de se familiariser avec les routines de la famille et de trouver leurs repères dans la nouvelle constellation. La CCDH estime néanmoins qu'il est fort illusoire de penser que ce temps permettrait d'atteindre ce but. **Dix jours ne permettent pas à la famille d'accueil de vraiment apprendre à connaître cet enfant et – encore plus important – ce temps ne permet pas à l'enfant, ayant souvent un passé compliqué et souffrant de traumatismes, de prendre racine dans la nouvelle famille d'accueil et de former des liens d'attachement avec celle-ci.**

La CCDH invite dès lors le législateur à trouver une solution plus adaptée, qui ne crée pas de différence de traitement injustifiée, mais surtout qui permette de garantir l'intérêt supérieur de chaque enfant.

Par ailleurs, il faut souligner que le **droit à un congé d'accueil est réservé à un seul accueillant**. Les auteurs du projet de loi ne semblent donc pas uniquement s'être inspirés du congé de naissance/paternité pour fixer la durée du congé d'accueil à 10 jours, mais aussi des modalités de celui-ci alors que dans les deux cas, seulement une personne peut en profiter. Or, la CCDH souligne qu'en cas de congé de naissance/paternité, l'autre parent est également en congé, plus précisément en congé de maternité. En limitant le congé d'accueil à un accueillant, le gouvernement encourage l'idée du modèle anachronique où très probablement, ce sera de nouveau la femme qui prendra ce congé d'accueil et le partenaire n'aura alors pas la possibilité de pleinement s'investir dans ce rôle. Cette réflexion est également valable pour le congé en cas d'adoption d'un enfant.

En ce qui concerne la durée du congé de naissance/paternité, la CCDH se permet de faire référence à la prise de position de la plateforme JIF (Journée internationale des femmes), dans laquelle il est souligné que « *le congé de paternité pose les conditions nécessaires pour favoriser un partage égalitaire du travail de soin dans le couple et rend possible un investissement à part égale de chaque partenaire dans le rôle parental dès la naissance de l'enfant* » et qui revendique d'augmenter celui-ci à 3 mois à temps plein.⁴⁷

Au vu de ce qui précède, **la CCDH invite le gouvernement à adopter une vue plus égalitaire de la parentalité, que ce soit pour les parents de naissance, adoptifs ou encore, comme c'est le cas ici, en cas d'accueil d'un enfant.**

f) Droits procéduraux pour l'accueillant

Selon les auteurs du projet de loi, il est prévu **d'accorder certains droits procéduraux aux accueillants**.

Il échet néanmoins de constater que le **projet de loi n'accorde aux accueillants que ponctuellement des droits spécifiques dans la procédure judiciaire devant le juge de la jeunesse**, comme par exemple le droit d'être cités à l'audience telle que prévue à l'article 60. En outre, l'article 78 du projet de loi établit un droit de correspondance au profit de l'accueillant après la fin de la mesure d'accueil en famille d'accueil.

Or, à part ces exemples ponctuels, à la lecture du projet de loi, il devient clair que **l'accueillant n'est pas considéré comme véritable partie au procès**. En effet, l'article 52 spécifie explicitement que l'accueillant n'a pas la qualité de partie au procès et par conséquent le législateur ne lui attribue pas les mêmes droits qu'aux autres parties au procès. Il n'aura dès lors pas non plus de droit à un avocat, il ne pourra pas saisir le juge ni consulter le dossier. La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas plus d'informations sur les raisons les ayant amenés à adopter **cette approche** qui aux yeux de la CCDH **ne prend pas suffisamment en compte les droits de l'accueillant**, et la place que ce dernier prend aux yeux de l'enfant placé. À la lecture de l'avis de l'association « Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l. », il devient aussi clair que les revendications de celle-ci n'ont pas

⁴⁶ Avis de Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l sur le projet de loi n°7276

⁴⁷ Voir la prise de position de la plateforme JIF, disponible sur : <https://fraestreik.lu>

été prises en compte par le législateur.⁴⁸ La CCDH estime que surtout dans des cas où l'enfant a déjà été placé auprès d'un accueillant par décision judiciaire et où il s'agit de modifier les conditions de placement ou d'y mettre fin, **l'accueillant aurait tout intérêt et droit à pouvoir activement participer au procès et de pouvoir bénéficier des mêmes droits procéduraux que les autres parties au procès.**

g) Déménagement à l'étranger de la famille d'accueil

L'article 20 (2) du projet de loi régleme le **déménagement à l'étranger de la famille d'accueil** en précisant les règles applicables et la procédure à suivre. Il est ainsi prévu que « [l]a famille d'accueil informe l'ONE de son intention au moins 6 mois avant la date de déménagement prévue. L'ONE en informe le cas échéant les juridictions de la jeunesse et leur soumet son avis à ce sujet. »

Il y a donc certaines restrictions qui sont mises en place. Le commentaire de l'article précise ainsi que cette obligation d'information préalable est censé « permettre à l'ONE d'analyser la situation du mineur et de donner un avis au tribunal par rapport aux effets potentiels du déménagement sur celui-ci ». ⁴⁹ Le déménagement à l'étranger ne semble donc possible qu'avec l'accord préalable de l'ONE en cas de procédure volontaire et celui du juge de la jeunesse en cas de procédure judiciaire.

Alors que les auteurs du projet de loi ne mentionnent pas du tout le rôle de la famille d'origine dans ce contexte, on peut néanmoins supposer qu'en cas de maintien de l'autorité parentale auprès de la famille d'origine, l'accord préalable de cette dernière sera également requis alors qu'il s'agit d'un acte non-usuel. Par contre, si tel n'est pas le cas, la famille d'origine ne semble pas avoir de moyens pour s'y opposer.

Le commentaire de l'article note que « cette disposition est surtout importante pour assurer que le bénéficiaire puisse garder ses liens d'attachement avec sa famille d'origine ». ⁵⁰ La CCDH se demande néanmoins comment cette disposition devrait permettre d'assurer ce but.

Ainsi dans la mesure où, **dans le cadre du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, il est primordial de garantir le maintien du lien familial**, et surtout sachant que le but devrait être pour un enfant de pouvoir retourner dans sa famille d'origine, la CCDH se demande si on ne devrait pas **restreindre davantage les déménagements à l'étranger des familles d'accueil**. Il se pose par ailleurs la question de la **prise en compte de la proximité géographique de l'enfant avec son milieu habituel, lui permettant de maintenir des liens avec son réseau familial, social et amical**.

Dans ce contexte, il échet également de rappeler les recommandations du Comité des droits de l'enfant qui dans ses plus récentes observations finales avait recommandé au gouvernement luxembourgeois « de veiller à ce que les parents reçoivent un appui approprié leur permettant d'être impliqués dans la vie de leurs enfants et faire en sorte que les enfants placés en milieu de substitution puissent retrouver leur famille » et surtout « de faire en sorte que les enfants soient placés en famille d'accueil sur son territoire et à proximité immédiate de leur famille [d'origine] ». ⁵¹

C. Procédures

Lorsqu'il s'agit de mettre en place des mesures d'aide, de soutien et de protection au profit du mineur et de sa famille, **la procédure peut soit être volontaire, soit judiciaire. Les deux procédures sont fondamentalement distinctes** et ceci à différents niveaux.

Premièrement, comme le terme le suggère, la procédure volontaire est mise en place à la demande des bénéficiaires et sans intervention du juge, alors que la procédure judiciaire peut être imposée et implique l'intervention du juge de la jeunesse. Or, dans le futur, l'ONE sera dans les deux cas l'acteur principal car il lui appartiendra de veiller à la mise en place des mesures.

Deuxièmement, le champ d'application matériel est différent dans les deux cas. Alors que les mesures volontaires peuvent être mises en place lorsque l'intérêt supérieur du mineur n'est pas garanti

⁴⁸ Avis de Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l sur le projet de loi n°7994, doc.parl. 7994/06

⁴⁹ Commentaire de l'ancien article 22 de la version initiale du projet de loi n° 7994

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques, op.cit., p.7

ou risque de ne pas être garanti ou pour aider ou soutenir le mineur, le jeune adulte ou la famille, le déclenchement de la procédure judiciaire est beaucoup plus restreint.⁵²

Troisièmement, comme l'impact sur la vie du mineur et de sa famille risque d'être différent, l'étendue des droits et garanties procédurales qui leur sont conférés varient aussi considérablement en fonction de la procédure dans laquelle on se retrouve. Quatrièmement, alors que la procédure volontaire ne se limite pas seulement aux mineurs mais peut aussi s'appliquer aux jeunes adultes jusqu'à l'âge de 25, et le cas échéant même 27 ans, ceci n'est pas le cas pour la procédure judiciaire qui est uniquement applicable aux enfants de moins de 18 ans.

Dans son avis, la CCDH va analyser en premier lieu la procédure volontaire, pour ensuite se pencher sur la procédure judiciaire. Cette analyse se focalisera surtout sur le champ d'application matériel et territorial ainsi que sur les droits du mineur, pour ensuite aborder quelques questions spécifiques à l'une et l'autre procédure.

1. Procédure volontaire

Le Luxembourg connaît une judiciarisation beaucoup plus importante que d'autres pays européens. Les auteurs du projet de loi précisent dès lors dans l'exposé des motifs qu'un des buts de ce texte consiste à **prioriser la procédure volontaire et de n'avoir recours à la procédure judiciaire qu'en dernier ressort. La CCDH se demande néanmoins comment cet objectif est concrètement garanti dans le PL et estime que ceci ne ressort pas clairement de celui-ci.** Même s'il semble y avoir une intention de mettre en place cette priorisation en pratique, **une inclusion textuelle aurait l'avantage de garantir une meilleure sécurité juridique** et de garantir cette priorisation par la loi et non seulement à travers des engagements.

Dans ce contexte, il faut souligner que, sans garantie explicite dans le projet de loi, la **mise en œuvre pratique dépendra des professionnels du terrain.** Certains se sont déjà engagés dans une voie qui favorise la participation active des parents et des mineurs en les responsabilisant et les motivant. D'autres, au contraire, sont restés dans la logique de la loi de 1992 qui accorde une large part à judiciariser des situations dès qu'ils se rendent compte que les parents ne sont pas prêts d'adhérer de suite aux mesures proposées. Il faudra un important travail de sensibilisation et d'information pour pousser ces professionnels à développer d'autres approches.

a) Champ d'application matériel et déroulement de la procédure volontaire

L'élément déclencheur de la procédure volontaire est l'« intérêt supérieur du mineur » Ainsi, l'article 41 du projet de loi prévoit que « *chaque fois que l'intérêt supérieur du mineur n'est pas garanti ou risque de ne pas être garanti des mesures volontaires peuvent être mises en place* ». De plus, « *une mesure peut également être mise en place pour aider ou soutenir le mineur, jeune adulte ou la famille* ».

En ce qui concerne le **déroulement de la procédure**, la prise en charge peut être mise en place à la demande du mineur, du jeune adulte ou de la famille. Dans ce contexte, la CCDH rappelle encore une fois que la procédure volontaire est applicable jusqu'à 25 ans et exceptionnellement jusqu'à 27 ans.

Lorsque **la demande pour une prise en charge vient d'un mineur**, l'article 44 du projet de loi prévoit des limites. Alors qu'il est prévu de manière générale dans le 2e alinéa que « *le mineur et le jeune adulte sont en droit de demander, sous quelque forme que ce soit, l'assistance de l'ONE* », le 3e alinéa précise pourtant que pour la mise en place d'une mesure ambulatoire individuelle,⁵³ la demande peut uniquement venir d'un enfant de plus de 14 ans. Dans la version initiale, une condition supplémentaire était celle de devoir disposer de la capacité de discernement.

52 Art. 51 (1) du projet de loi n°7994 : « Le tribunal de la jeunesse peut ordonner sur requête des mesures judiciaires à l'égard d'un mineur *chaque fois que la santé ou sécurité du mineur sont en danger ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, sentimental, intellectuel ou social sont gravement compromises* »

53 Il s'agit des mesure ambulatoire individuelles prévues aux articles 10 à 14 : la prise en charge psychothérapeutique (art.10), la prise en charge psychologique (art.11), l'intervention précoce (art.12), le soutien au développement par la psychomotricité ou l'ergothérapie (art.13) et le soutien au développement par l'orthophonie (art.14)

Selon le commentaire de l'article, l'idée était de s'aligner sur l'article 13 de la loi de 2014 relative aux droits des patients,⁵⁴ qui réglemente les droits du patient mineur non émancipé. Il échet pourtant de préciser que la loi de 2014, qui semble avoir servi comme source d'inspiration aux auteurs du projet de loi, ne prévoit pas d'âge minimum mais se base uniquement sur la capacité de discernement et prévoit que le mineur peut recevoir des soins sans accord explicite ou à l'insu des parents. On note dans ce contexte que le Code civil (p. ex. articles 378-2 et 388-1) ne prévoit pas non plus de limitation d'âge, mais utilise comme seul critère la capacité de discernement qui est donc évaluée au cas par cas. La CCDH estime qu'il n'est **pas raisonnable d'imposer une limite d'âge fixe pour toute demande d'aide provenant d'un mineur**, mais qu'il faudrait plutôt adopter une **approche plus flexible** qui permet d'entendre les besoins exprimés par l'enfant et d'**évaluer sa situation individuelle**.

Alors qu'on part d'une bonne intention, celle d'offrir une aide à tout enfant qui en fait la demande, finalement **plusieurs obstacles sont mis en place qui rendent l'accès à cette aide assez difficile en pratique**. À part la condition de l'âge, il est également prévu que dès que les parents s'y opposent, on doit y mettre fin, sans qu'il ne soit pourtant précisé à quel moment les parents seront effectivement informés qu'une mesure a été mise en place. Certes, en cas d'opposition par les parents, l'ONE ou le prestataire peuvent servir comme médiateur et en cas de maintien du désaccord, une judiciarisation de la situation est possible. Toutefois, cette procédure est assez fastidieuse et difficile à accomplir pour un enfant de sorte que l'accès à une aide devient de fait presque inaccessible. Dans ce sens, la CCDH fait référence à l'idée des autorités judiciaires selon laquelle « *[l]a procédure en cas d'opposition des parents ou détenteurs d'autorité parentale à une mesure ambulatoire nécessite d'être clarifiée et précisée* ». ⁵⁵ Il faudrait **prévoir une procédure rapide en cas d'opposition des parents pour ne pas bloquer excessivement la prise en charge de l'enfant**. Les intérêts des parents ne devraient pas prédominer sur les besoins de l'enfant.

Dans le projet de loi initial, une autre procédure était également prévue pour une **prise en charge en urgence**. Par le biais d'un amendement, cette procédure a été supprimée et remplacée par l'article 37, paragraphe 4 qui prévoit la possibilité pour un prestataire d'admettre un bénéficiaire pour une « *prise en charge immédiate* », sans l'accord de l'ONE en cas de demande de la part du mineur ou du jeune adulte. La durée peut s'étendre à un mois pour une prise en charge ambulatoire et à 10 jours pour une prise en charge stationnaire. Dans ce dernier cas, il incombe au prestataire d'informer « *immédiatement* » les titulaires de l'autorité parentale. En cas de refus de la part de ces derniers, l'ONE doit mettre fin à la mesure volontaire.

En ce qui concerne **l'information des titulaires de l'autorité parentale**, et leur possible opposition, il s'agit de différencier entre les mesures stationnaires et non stationnaires. En cas de demande de **prise en charge immédiate ambulatoire**, rien n'est prévu dans le texte sur le moment de l'information des **titulaires de l'autorité parentale**. Le commentaire de l'ancien article notait uniquement qu'ils ne sont pas informés « de suite ». Il s'agissait donc d'une décision au cas par cas qui restait, comme il semble, à la libre appréciation des prestataires. Le commentaire du nouvel article ne donne malheureusement pas davantage d'informations à ce sujet. Ainsi, dans la mesure où il s'agit de prestations de courte durée, peut-on s'imaginer que les parents ne seront pas du tout contactés ? À quel moment seront-ils avertis ? La CCDH estime que ces **questions sur la mise en pratique de cette obligation d'information des parents méritent d'être clarifiées**.

Par contre, en cas d'accueil stationnaire, les parents sont à contacter immédiatement et une procédure à suivre est prévue. Ainsi, en cas de refus de la part des personnes titulaires de l'autorité parentale, le prestataire doit informer l'ONE « *sans délai* », qui met alors fin à la prise en charge immédiate d'accueil stationnaire. La CCDH souligne néanmoins que les raisons ayant amené le mineur à demander une telle prise en charge peuvent persister même en cas de refus de la part des personnes titulaires de l'autorité parentale. Elle invite dès lors les auteurs à trouver des solutions adéquates pour assurer, en cas de besoin, la continuité de la prise en charge.

54 Loi du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient, Mémorial A n°140 du 31 juillet 2014

55 Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet Général, des Parquets de Diekirch et de Luxembourg et des Tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg sur le projet de loi n°7994, p.27, doc. parl. 7994/07

b) *Champ d'application territorial*

En ce qui concerne le champ d'application territorial, l'article 43 du projet de loi précise que le **chapitre sur la procédure volontaire s'applique à tous les mineurs et jeunes se trouvant sur le territoire luxembourgeois**. Le commentaire de l'article ajoute que ceci inclut évidemment aussi les **mineurs non accompagnés**.

Cette précision, qui peut paraître anodine à première vue, est extrêmement importante et contribue à **combler un vide juridique**, qui existait depuis longtemps. Ainsi, tel que noté par l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (ci-après « OKAJU ») dans son rapport de 2021 au Comité des droits de l'enfant,⁵⁶ « à l'état actuel, la loi de la protection de la jeunesse ne s'applique pas aux mineurs non accompagnés qui n'ont pas de tuteur; par le simple fait que personne ne détient l'autorité parentale sur ces jeunes »⁵⁷ et « l'ONE leur refuse aussi, en pratique, un encadrement, conformément à la loi sur l'aide à l'enfance (...)»⁵⁸

Dans son dernier rapport au Comité des droits de l'enfant, en octobre 2020, la CCDH avait également insisté sur la particulière vulnérabilité de ces enfants et avait souligné l'importance d'un accueil et d'un accompagnement adapté si on veut identifier les vulnérabilités particulières et les protéger contre les risques de violence, d'exploitation et de traite des êtres humains. Elle avait invité le gouvernement à **garantir une prise en charge adéquate pour tous les mineurs non accompagnés se trouvant sur le territoire luxembourgeois, nonobstant leur statut légal**.⁵⁹ Dans son récent rapport annuel de 2021, l'OKAJU note que « la pratique s'est établie récemment que le ONE prend en charge les enfants et les jeunes qui arrivent au Luxembourg sans être accompagnés et qui sont encadrés et pris en charge selon les modalités et mesures de l'aide à l'enfance et à la famille ». Or, il n'existe à l'heure actuelle toujours pas **de statut particulier pour les mineurs non accompagnés** en dehors de toute procédure d'asile, ce qui fait que ces enfants restent dans un flou juridique.

c) *Droits du mineur*

La procédure volontaire est basée sur les **droits des bénéficiaires, donc du mineur et de la famille**. Certains droits sont ainsi explicitement prévus dans le projet de loi, dont notamment la participation à toutes les étapes, y compris le droit d'être entendu, le droit à un traducteur/interprète, le réexamen périodique des mesures, la transparence des décisions, les voies de recours ou encore le partage d'informations entre professionnels. Tous ces points, ainsi que la question du droit à un avocat lors de la procédure volontaire, seront abordés plus en détail dans la suite de ce chapitre.

Il échet pourtant de souligner qu'« [e]ntre reconnaître des droits aux enfants dans le cadre des procédures protectionnelles qui les concernent et leur permettre de les exercer concrètement et réellement, il y a bien souvent une marge importante. »⁶⁰ Ainsi, **même si certains droits leur sont explicitement reconnus dans le projet de loi, il faut aussi les rendre accessibles à tous les enfants concernés en veillant à une information spécifique et détaillée qui soit adaptée à leur âge, leurs connaissances linguistiques et leurs vulnérabilités individuelles**.

56 Les Observations relatives aux 5ème et 6ème rapports périodiques du Luxembourg en application de l'art 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant par l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKAJU), octobre 2020, disponible sur www.okaju.lu

57 *Ibid.*, §266

58 *Ibid.*

59 Les Observations relatives aux 5ème et 6ème rapports périodiques du Luxembourg en application de l'art 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant par la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, octobre 2020, p. 25-26, disponible sur www.ohchr.org ; voir aussi : CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg – Années 2017-2018, p.60, disponible sur www.ccdh.public.lu

60 Défense des enfants – International Belgique, Outil pédagogique N°4-2016, Droits procéduraux et justice des mineurs, Septembre 2016

En outre, la CCDH salue l'introduction du **principe de non-discrimination** dans le projet de loi (voir l'article 45⁶¹ et commentaire de l'article 2), mais se demande comment il sera garanti en pratique de sorte à ce qu'aucune famille et aucun enfant ne soient discriminés.

Elle souligne qu'il ne suffit pas de proclamer ce droit, mais qu'il faut adopter une approche transversale dans la mise en œuvre du présent projet de loi, qui prenne en compte les différentes vulnérabilités et besoins spécifiques de chaque enfant se trouvant sur le territoire luxembourgeois si on veut garantir le respect du principe de non-discrimination dans la pratique.

(1) Droit d'être entendu

L'article 47 du projet de loi prévoit le **principe de la participation du bénéficiaire et son droit d'être entendu**. Il est ainsi noté que « *[l]e mineur et le jeune adulte ont le droit d'être entendus et d'exprimer leur opinion sur toute question qui les concerne* », mais avec la précision que ce droit peut être limité « *en cas d'urgence ou de situation exceptionnelle* ». Il est encore ajouté que « *[l]e mineur peut se faire assister par une personne de son choix pour communiquer son opinion* » et que « *[l]e mineur et le jeune adulte reçoivent toute information nécessaire pour assurer leur droit à l'information et à la participation.* »

Tout en notant que la terminologie employée est inspirée du Code civil et du Nouveau Code de procédure civile, la CCDH souligne pourtant qu'**il s'agit ici de garantir les droits d'un enfant, et que les limitations de ce droit devraient être évitées dans la mesure du possible**. Dans ce sens, la CCDH aurait préféré un **encadrement plus strict des notions d'« urgence » et de « situation exceptionnelle »** afin de délimiter davantage les situations dans lesquelles cette exception peut être utilisée. Dans son Observation générale n°12, le Comité des droits de l'enfant avait souligné que le droit de l'enfant à être entendu, ne devrait pas être suspendu pendant ou après les situations de crise et que ces derniers « *devraient être encouragés à participer à l'analyse de leur situation (...)* ». ⁶²

Alors qu'elle aurait une préférence pour une adaptation du texte de loi, elle souligne qu'il serait judicieux de l'inclure tout au moins dans le commentaire des articles, afin de définir plus clairement l'intention du législateur.

(2) Droit à un avocat

La CCDH note que l'article 47 du projet de loi prévoit la possibilité pour le mineur de se faire assister par une personne de son choix pour communiquer son opinion, mais ne parle pas explicitement d'un avocat. Elle note que même s'il s'agit d'une procédure volontaire, un désaccord entre les bénéficiaires et l'ONE n'est pourtant pas impossible. Dans la mesure où il s'agit néanmoins de mesures qui ont un impact sur la vie familiale, sur l'enfant et sur ses droits, on peut s'imaginer que **la présence d'un avocat peut, le cas échéant, être utile si les personnes concernées en ressentent le besoin**.

(3) Droit à un traducteur

L'article 48 du projet de loi prévoit qu'en cas de besoin, l'État met un traducteur à la disposition du mineur, du jeune adulte et de la famille et prend en charge les frais, ce qui est à saluer. Néanmoins, l'assistance d'un traducteur est limitée à certaines situations,⁶³ ce qui soulève la question de savoir quelles autres situations, régies par le présent projet de loi, risquent alors d'être exclues. On peut s'imaginer qu'il s'agit surtout de la volonté d'utiliser convenablement les fonds publics. Or, dans la mesure où, comme les auteurs le notent dans le commentaire de l'article, il s'agit de « *garantir que*

61 Article 45 « Les critères pris en compte » : « *Pour chaque mesure il convient de prendre en compte les critères suivants : (...) 5° la mesure prend en compte les droits du bénéficiaire sans discrimination ou distinction aucune fondée sur la race, l'origine, la couleur de peau, le sexe, l'orientation sexuelle, le changement de sexe, l'identité de genre, la situation familiale, l'âge, l'état de santé, le handicap, les mœurs, les opinions politiques ou philosophiques, la langue, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une nation, ethnique, une race ou religion déterminée, la situation de fortune, l'incapacité, la naissance ou de toute autre situation du mineur, du jeune adulte et de la famille ;* »

62 Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°12 (2009) Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, p.25, §125

63 Art. 48 du PL 7994 : « (...) L'intervention se limite aux entretiens de concertation relatives au PI, au premier contact avec la famille, aux situations où des documents officiels doivent être expliqués et potentiellement signés et aux situations où les professionnels de l'ONE accompagnent la famille pour diverses démarches administratives. »

dans un pays fondamentalement multiculturel et plurilinguistique, les bénéficiaires potentiels de mesures puissent comprendre les enjeux qui les concernent et ainsi, participer en connaissance de cause aux procédures », il échet de souligner que **le droit de participation à la procédure doit être pleinement garanti à toutes les étapes de la procédure** et qu'il est primordial d'éviter des situations où les bénéficiaires ne se trouveraient pas en mesure de comprendre les mesures à adopter ou d'exprimer leur opinion. Dans ce sens, la CCDH souligne que **toutes les informations fournies à l'enfant devraient toujours être communiquées d'une manière adaptée à l'âge et à la maturité de l'enfant, mais aussi tenir compte des différences culturelles et de genre ainsi que des besoins particuliers des enfants ayant un handicap physique ou mental, ou des difficultés de communication. Il faut d'ailleurs s'assurer que, dans la pratique, l'enfant ait effectivement compris les informations lui fournies.**

Enfin, la CCDH s'interroge sur la terminologie employée par les auteurs du projet de loi. Il échet ainsi de noter que dans le cadre de cette procédure, **les bénéficiaires devraient aussi bien avoir droit à un traducteur qu'à un interprète.** Ceci semble être la volonté des auteurs alors qu'ils prévoient que son intervention se fait aussi bien pour traduire des documents que lors des entretiens. La CCDH invite donc les auteurs à **adapter la terminologie afin d'éviter toute confusion ou insécurité juridique.**

(4) Réexamen périodique des mesures

L'article 46 prévoit un **réexamen périodique des mesures mises en place**, c'est-à-dire ces dernières sont réexaminées et adaptées en cas de besoin et ceci au minimum tous les 6 mois. Il s'agit d'**assurer que la situation du mineur soit réévaluée régulièrement** et surtout de garantir la continuité de la prise en charge et le cas échéant de sa justification. Cela doit se faire indépendamment de la question de savoir si le bénéficiaire en a fait la demande ou pas.

Tout en notant que la réévaluation est un bon outil pour éviter tout risque de continuité d'une prise en charge non nécessaire, la CCDH estime qu'en même temps il faut faire attention à ne pas créer de surcharge administrative.

(5) Voies de recours

Enfin, ce chapitre prévoit les voies de recours contre les décisions d'octroi, de refus ou de retrait de l'ONE dans le cadre de la procédure volontaire. Le projet de loi initial prévoyait que toute décision administrative pouvait faire l'objet d'un recours gracieux devant le ministre compétent ou d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Or, comme les auteurs l'admettent dans le commentaire de l'article amendé, *« les juridictions administratives ne disposent, ni des compétences techniques pour appréhender des mesures éducatives ou thérapeutiques, ni les ressources en personnel et en temps pour acquérir de telles nouvelles compétences »*. Voilà pourquoi, il est prévu d'en charger un organe judiciaire spécialisé. Le recours se fait dorénavant devant le tribunal de la jeunesse et, en appel, la chambre d'appel de la jeunesse auprès de la Cour supérieure de justice. Dans ces cas, le recours est introduit, instruit et jugé conformément à la procédure judiciaire, telle que réglemée par les articles 52 à 66 du projet de loi. Contrairement aux voies de recours prévues dans le projet de loi initial, l'amendement a le mérite d'avoir clarifié la procédure à suivre, ainsi que les décisions pouvant être contestées.

Or, finalement, si déjà dans le cadre de la procédure volontaire, on n'est pas assisté par un avocat, on peut se demander si les parties concernées auront vraiment toutes les informations nécessaires pour exercer effectivement leur droit de faire un recours. Cette question se pose plus particulièrement pour un mineur.

d) Partage et échange d'informations entre professionnels

Suite aux amendements, le nouvel article 39 prévoit ce qui suit : *« Par dérogation à l'article 8 du Code de procédure pénale et à l'article 458 du Code pénal, les personnes soumises au secret de l'instruction ou au secret professionnel et tous les autres professionnels qui concourent à l'exécution de la présente loi, sont autorisés à partager entre eux des informations à caractère secret nécessaires, afin d'évaluer la situation individuelle du bénéficiaire, de déterminer et de mettre en œuvre les missions prévues par la présente loi.*

Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission d'aide, de soutien ou de protection des mineurs, des jeunes adultes et des familles. Les parents, les personnes titulaires de l'autorité parentale et le mineur, en fonction de son âge et de sa maturité, sont préalablement informés, suivant des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt du mineur. »

Ce nouvel article, qui s'applique dorénavant également à la procédure judiciaire, est fortement inspiré de la disposition présente dans la législation française, comme l'a suggéré la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) dans son avis relatif au projet de loi. Toutefois, il est à noter qu'à travers l'amendement, les auteurs ont rajouté l'information préalable à tout partage d'information en faveur des personnes concernées, tout en omettant de reprendre explicitement la possibilité d'opposition de la part du bénéficiaire qui était initialement prévue. Il est donc à se demander l'intention des auteurs était vraiment de ne plus prévoir de possibilité d'opposition au partage d'informations.

De manière générale, l'échange entre les différents professionnels, peu importe le domaine, est essentiel pour coordonner les différentes actions visant le bien-être, la santé et le développement des enfants. En effet, **la protection de l'enfance** ne peut pas relever de la responsabilité d'un seul acteur, mais **nécessite la mise en réseau et une étroite collaboration entre différents acteurs**, sur le plan formel et non formel. En Allemagne, on parle d'une « *Verantwortungsgemeinschaft* »⁶⁴, donc d'une sorte de « **communauté de responsabilité partagée** » qui réunit tous les acteurs clés pour garantir la protection des enfants et des jeunes en danger.

Dans ce contexte, il est à souligner que malgré une certaine clarification du texte par l'amendement, **la formulation du secret professionnel partagé demeure assez large** et il se pose la question de savoir si cette notion est suffisamment bien encadrée pour permettre à tout professionnel concerné de savoir exactement quelles données peuvent être partagées. De même, il se pose la question de savoir comment gérer les situations où les acteurs ne sont pas forcément au courant des informations dont disposent les autres professionnels.

On pourrait ainsi s'imaginer l'élaboration d'une sorte de vadémécum avec des lignes directrices, pour assurer une prise en charge globale et holistique du mineur et de sa famille et apporter des précisions sur le cadre, le déroulement précis du partage d'informations, ainsi que les données pouvant faire l'objet d'un tel partage.

2. Procédure judiciaire

Il est des cas où une démarche volontaire ne sort pas ses effets. Si la déjudiciarisation reste toujours la voie à préconiser il faut tenir compte qu'il est des cas où l'intervention contraignante est nécessaire. **Quelles que soient les mesures prises, elles doivent toujours être de sorte à impliquer toutes les parties concernées et à les responsabiliser.** Dans le passé de nombreuses interventions judiciaires étaient vécues comme punitives et « injustes », dans la mesure aussi où elles étaient perçues comme voulant opposer l'enfant à sa famille. Cette façon de comprendre les choses se fonde sur une pensée que l'on retrouve jusque dans les années 90 du siècle dernier dans nos pays voisins. Elle a progressivement changé de sorte qu'à partir d'un moment où il s'agissait de **tout faire pour que les parents adhèrent à la mesure qui est prise même si elle est contraignante.** C'était certes une question de respecter la dignité des parents, de s'extirper d'une attitude moralisante, mais avant tout c'était se rendre compte qu'il n'était pas possible de penser qu'un enfant allait s'opposer à ses parents et accepter en son for intérieur une parentectomie qui a pour objet de couper les liens entre l'enfant et sa famille. Penser pouvoir « punir » les parents en comptant que l'enfant acceptera la mesure était une illusion porteuse aussi d'effets collatéraux voire traumatisants. Cette vision des choses a été prise en compte par un certain nombre de professionnels, mais le cadre légal n'a jamais suivi cette évolution. Preuve en sont les nombreuses mesures de garde provisoire sans en informer les parents ou les mineurs, la **pratique du Parquet en cas de mesure de placement à charger la police à récupérer les enfants** dans les écoles, les crèches, les foyers de jours sans que les parents n'en soient informés au préalable, l'interdiction en cas de placement d'autoriser des rencontres entre les enfants et leur parent ou à les réduire de telle sorte que la relation en souffrait et n'avait plus de consistance concrète. Sauf cas

⁶⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Neues Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, Informationen zum Gesetz, 2021, disponible sur www.bmfsfj.de

particuliers, cette façon de procéder pouvait être considérée comme une **pratique de violence institutionnelle**, et était une grave intrusion dans la vie de l'enfant, de sa famille et **attentatoire au respect des droits de l'enfant tels que consacrés dans la CIDE**.

Il est en l'état actuel impossible d'anticiper combien souvent le juge sera impliqué à l'avenir, étant donné que jusqu'à présent la judiciarisation des situations complexes était prioritaire. On ne peut qu'espérer qu'avec la priorisation des mesures volontaires, on assistera à une diminution des interventions judiciaires. Dans ce même contexte, la CCDH note que par la déjudiciarisation, des acteurs comme l'OKAJU⁶⁵ et le Médiateur⁶⁶ pourront intervenir plus facilement que ceci est actuellement le cas.

Dans la mesure où il y aura des situations où l'intervention du tribunal de la jeunesse restera nécessaire, il est surtout important de prévoir toutes les garanties procédurales et respecter les droits fondamentaux du mineur et des membres de la famille, et de les impliquer tant que faire se peut dans la procédure.

Comme pour la procédure volontaire, la CCDH analysera les champs d'application matériel (a) et territorial (b) avant de se pencher sur les différents droits du mineur lors de la procédure judiciaire (c).

a) *Champ d'application matériel*

Pour la procédure judiciaire, l'élément déclencheur de la compétence matérielle du juge de la jeunesse, tel que défini par le nouvel article 51 (1) est le suivant : « *Chaque fois que la santé ou sécurité du mineur sont en danger ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, sentimental, intellectuel et social sont gravement compromises* », le tribunal de la jeunesse peut ordonner des mesures judiciaires à l'égard du mineur.

La CCDH note qu'il s'agit d'un seuil qui semble plus élevé que celui pour les mesures volontaires. Par contre, elle estime que dans le contexte du présent article, l'emploi du terme « sentimental », qui renvoie à la vie affective et amoureuse, n'est pas adapté et devrait être remplacé par le terme « émotionnel » qui recouvre l'ensemble des sentiments qu'une personne peut éprouver. Elle souligne par ailleurs que la notion de « la santé ou la sécurité du mineur » qui seraient en danger est assez large.

Comme déjà mentionné dans les observations générales du présent avis, l'amendement n° 21 complète le paragraphe 1^{er} en prévoyant que « *[l]e développement social du mineur est présumé être gravement compromis lorsqu'il a commis une infraction pénale punie d'une peine de réclusion à vie ou à temps ou d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans* ».

Tout en saluant l'introduction de cette précision dans le présent projet de loi, la CCDH estime qu'il aurait également été envisageable de prévoir explicitement que les faits faisant encourir une peine d'emprisonnement de moins de 2 ans peuvent être considérés, au cas par cas, comme pouvant compromettre son développement social, sans pour autant introduire une présomption.

b) *Champ d'application territorial*

En ce qui concerne la compétence territoriale du tribunal de la jeunesse, il échet de noter que l'article 51 du projet de loi prévoit non seulement que celle-ci est déterminée par la résidence du mineur ou des titulaires de l'autorité parentale, mais spécifie explicitement qu'elle l'est aussi par le « lieu où le mineur a été retrouvé ».

Alors qu'à première vue cette formulation peut paraître surprenante, en réalité l'inclusion des mineurs trouvés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg répond à des revendications de longue date par les acteurs de protection des droits de l'enfant au niveau national et international⁶⁷ et qui sont abordés de manière plus détaillée dans le chapitre précédent (Voir supra : Chapitre C. Procédures, 1. Procédure volontaire, b) champ d'application territorial).

65 L'article 3 (6) de la loi du 1er avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher prévoit que « *L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle* ».

66 Article 3 (3) de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur : « *Le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle* ».

67 Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques, op.cit.

Voilà pourquoi la CCDH ne peut que saluer la décision des auteurs du projet de loi de prévoir explicitement que **le tribunal de la jeunesse est aussi compétent pour les mineurs retrouvés sur le territoire luxembourgeois**. Elle souligne néanmoins que le commentaire de l'article 51 est formulé de manière plus restrictive, dans la mesure où il précise qu'il s'agit de permettre la saisine du tribunal de la jeunesse pour un mineur qui est retrouvé au Luxembourg et qui « *nécessite une prise en charge dans le cadre de la procédure d'urgence* » prévue à l'article 66.

Dans ce contexte, la CCDH se demande s'il ne serait pas préférable de **clarifier de manière générale que le projet de loi dans son entièreté s'applique à tout mineur et jeune adulte se trouvant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui tombe dans le champ d'application matériel dudit projet de loi**.

La CCDH tient à souligner qu'il ne suffit évidemment pas d'introduire des dispositions sporadiques dans le présent projet de loi, mais qu'il s'agit de repenser et réformer le système actuel de la prise en charge des enfants non accompagnés au Luxembourg. Il est donc essentiel de **créer un cadre juridique spécifique** ainsi qu'une structure spécifique **pour les enfants non accompagnés qui ne se trouvent pas en procédure d'asile afin de leur offrir un statut juridique et une prise en charge adaptée**.

Pour plus de détails, la CCDH se permet de renvoyer au récent rapport du CELPL et de l'OKAJU sur l'UNISEC qui offre de plus profondes réflexions sur la thématique tout en soulevant que « *le Luxembourg doit, tout comme l'Europe entière, dans l'intérêt des jeunes concerné.e.s et de la société en général, repenser fondamentalement la prise en charge des MNA afin de créer de réelles perspectives d'insertion (...)* ». ⁶⁸

c) Droits du mineur

Le projet de loi met en place une **panoplie de droits et garanties procédurales pour le mineur**, mais aussi pour les autres parties intervenant dans la procédure. Évidemment, certains droits et garanties sont identiques quant à leur principe, aussi bien dans la procédure volontaire que dans la procédure judiciaire, alors que d'autres diffèrent. Alors que le respect des droits fondamentaux et des garanties procédurales est bien sûr aussi important dans la procédure volontaire, il est absolument crucial pour la procédure judiciaire, qui est à priori non volontaire, donc imposée et ayant des effets potentiels plus importants.

Voilà pourquoi la CCDH regrette que contrairement à la procédure volontaire, les auteurs n'aient pas inclus un **chapitre spécifique sur les droits du mineur, du jeune adulte et de sa famille dans le cadre de la procédure judiciaire**. La CCDH est d'avis que ceci **aurait contribué à la lisibilité et à la clarté du texte, mais aussi permis de mettre un accent sur l'importance du respect des droits fondamentaux et garanties procédurales du mineur et de sa famille**, tel que revendiqué par le gouvernement. ⁶⁹ Dans ce contexte, il échet de noter que le projet de loi n°7991 instaurant un droit pénal pour mineurs introduit toute une série de droits procéduraux pour les mineurs en conflit avec la loi, en s'inspirant notamment de la *Directive européenne 2016/800 du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales* ⁷⁰ ou encore des Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. ⁷¹

Il échet pourtant de souligner que ces lignes directrices et les droits procéduraux y mentionnés sont applicables pour tous les mineurs qui se trouvent dans une procédure judiciaire. Il s'agit en effet de **garantir une justice adaptée aux enfants avant, pendant et après la procédure judiciaire**, peu importe dans quel contexte celle-ci est à placer. La CCDH regrette pourtant que les auteurs du projet de loi omettent d'intégrer cette approche dans le cadre du présent projet de loi. **Alors que certains droits** comme le droit à un avocat, le droit d'être entendu ou encore le droit de consultation du dossier **sont explicitement mentionnés, d'autres droits**, comme p.ex. le droit à l'information, le droit à la

⁶⁸ Ombudsman -Contrôle externe des lieux privatifs de liberté (CELPL) et l'Ombudsman fir Kanner an Jugendlecher (OKAJU), L'unité de sécurité du CSEE, Rapport spécial, mars 2022, pages 36-41, disponible sur www.okaju.lu

⁶⁹ Voir l'exposé des motifs du projet de loi n°7994 : Cinq objectifs spécifiques, 3. Améliorer les garanties procédurales

⁷⁰ Directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, OJ L 132, 21.5.2016, p. 1-20

⁷¹ Conseil de l'Europe, Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010, disponible sur www.coe.int/fr

traduction/interprétation font défaut. La CCDH invite dès lors les auteurs du présent projet de loi à **s’inspirer des normes internationales pour mettre en place une justice véritablement adaptée aux enfants.**

En ce qui concerne les droits et garanties spécifiques du mineur qui sont effectivement prévus dans le chapitre sur la procédure judiciaire, la CCDH se penchera particulièrement sur le droit à un avocat, le droit à la consultation du dossier et le droit d’être entendu.

(1) Droit à un avocat

L’avocat de l’enfant joue un rôle particulièrement important permettant aux enfants et aux jeunes de s’impliquer ou d’être impliqués dans tous les contacts et procédures avec les autorités judiciaires en tant que véritables sujets de droit, et ceci non seulement dans les procédures pénales mais également dans toutes les procédures civiles.

L’article 58 du projet de loi prévoit que *« tout mineur est obligatoirement assisté par un avocat »*. La CCDH ne peut que saluer **l’introduction d’une assistance obligatoire par un avocat pour tout mineur en procédure judiciaire**, ce qui jusqu’ici faisait malheureusement défaut.

Il est pourtant intéressant de noter qu’alors que le projet de loi prévoit certes au premier paragraphe de l’article 58 que *« les parties (...) ont le libre choix de l’avocat »*, le 2^e paragraphe qui traite plus particulièrement de l’assistance du mineur par un avocat, reste muet sur la question du **libre choix de l’avocat**. Alors que le commentaire de l’article 58 apporte plus de précisions sur la volonté du législateur, en précisant que *« (...) [l]e juge de la jeunesse demande à cette fin au Bâtonnier de l’ordre des avocats de désigner un avocat d’office pour le mineur. Le mineur garde toutefois le libre choix de son conseil et peut demander à ce qu’il lui soit désigné un autre avocat par le Bâtonnier de l’ordre des avocats »*, la CCDH regrette que ceci ne ressort absolument pas de la formulation de l’article 62. Elle invite dès lors les auteurs du projet de loi à **reformuler l’article 58 afin de clarifier que même si le mineur doit obligatoirement être assisté par un avocat, il revient effectivement au mineur de librement choisir celui-ci et uniquement, s’il ne le fait pas, il revient alors au Bâtonnier de l’ordre des avocats de lui en désigner un d’office**. Dans ce sens, elle se permet de faire référence à l’article 6 (3) du projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale, qui prévoit explicitement que le mineur a le libre choix de son avocat.⁷²

Dans ce contexte, la CCDH estime qu’il est aussi important de prévoir le recours à des avocats ayant l’expertise et l’expérience nécessaires en matière de droits et de la psychologie de l’enfant.⁷³ Même si toute partie, y inclus le mineur, doit garder le libre choix de l’avocat, on peut néanmoins s’imaginer que la liste d’avocats spécialisés, qui existe déjà à l’heure actuelle, leur soit soumise pour leur offrir la possibilité d’un choix éclairé.

Par contre, si le mineur ne peut ou ne veut pas lui-même choisir un avocat et qu’il revient alors au Bâtonnier de lui en désigner un, la CCDH recommande de prévoir explicitement dans le texte de la loi qu’il doit s’agir d’un avocat spécialisé en matière de droits de l’enfant et d’aligner ainsi les dispositions du présent projet de loi avec celles du projet de loi n°7991 instituant un droit pénal pour mineurs. Dans ce sens, la CCDH rappelle que le principe d’une justice adaptée aux enfants est d’une portée générale et transversale.

(2) Consultation du dossier

En ce qui concerne la **consultation du dossier**, l’article 59 prévoit qu’un mineur de plus de 14 ans pourra uniquement le faire en présence de son avocat alors qu’un mineur de moins de 14 ans ne pourra pas du tout le consulter. La CCDH estime qu’au lieu d’imposer une limite d’âge fixe, il faudrait plutôt **adopter une approche plus flexible qui permet d’évaluer la situation individuelle de l’enfant**. Dans

⁷² Projet de loi n° 7992, Article 6(3) *« Le mineur a le libre choix de son avocat. Si l’avocat désigné par le mineur ne peut être contacté ou refuse de l’assister ou si le mineur ne peut désigner un avocat, l’avocat est désigné par le Bâtonnier parmi la liste d’avocats spécialisés en matière de droits de l’enfant établie par le Bâtonnier »*.

⁷³ Voir intervention de Valérie Dupong à la Table ronde sur l’avenir de la protection de la jeunesse au Grand-Duché de Luxembourg du 20 mai 1999 dans OKAJU, *Jeunes en conflit avec la loi et les droits de l’enfant, Acquis et futurs défis pour le système de justice*, 2022, p. 253, *« Depuis quelques années, le Barreau du Luxembourg a donc mis en place une formation bisannuelle pour avocats pour enfants. (...) Le but actuel est de professionnaliser encore plus cette formation qui est en pleine évolution »*.

les deux cas, il incombera à l'avocat d'expliquer le contenu à l'enfant dans un langage adapté et compréhensible. Voilà pourquoi, il est d'autant plus important que l'avocat de l'enfant soit formé en matière de droits et de la psychologie de l'enfant.

(3) Le droit d'être entendu

Le droit de l'enfant d'être entendu est garanti à l'article 12 de la CIDE, qui dispose ce qui suit:

«1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.»

Dans son Observation générale n°12 (2009) sur « Le droit de l'enfant d'être entendu », le Comité des droits de l'enfant offre des explications additionnelles sur l'interprétation de cette disposition et des recommandations sur sa mise en œuvre pratique.

La CCDH salue la décision des auteurs d'ancrer le droit de l'enfant d'être entendu dans le projet de loi, alors que la loi de 1992 relative à la protection de la jeunesse, actuellement en vigueur, n'en tient pas suffisamment compte. La CCDH regrette néanmoins que ce droit se retrouve quelque peu caché à l'article 60, intitulé « le déroulement de l'audience ».

Le projet de loi rend obligatoire pour le tribunal de la jeunesse d'entendre tout mineur âgé de plus de 6 ans. La CCDH note pourtant que le fait d'entendre l'enfant **ne permet pas** nécessairement **de garantir une réelle prise en considération de son opinion** lors de la décision prise par le juge de la jeunesse.

Par contre, **il n'existe pas de droit d'être entendu pour un enfant âgé de moins de 6 ans**, mais le tribunal peut le faire s'il le juge utile.

Alors que le commentaire de l'article fait encore référence à l'article 388 du Code civil pour préciser que tout mineur capable de discernement peut également demander à être entendu, la CCDH insiste sur l'importance de ne **pas adopter une vue restrictive de la « capacité de discernement »**, alors qu'on doit toujours présumer qu'un enfant a la capacité de se forger une opinion propre et reconnaître qu'il a le droit de l'exprimer.

La CCDH note que le projet de loi réserve la décision finale au juge de la jeunesse, sans offrir une possibilité à l'enfant de moins de 6 ans de faire une demande, par le biais de son avocat, d'être entendu par le juge.

La CCDH note, dans ce contexte, que dans son Observation générale n°12 précitée, le **Comité des droits de l'enfant** souligne que « *l'article 12 n'impose aucune limite d'âge en ce qui concerne le droit de l'enfant d'exprimer son opinion, et décourage les États parties d'adopter, que ce soit en droit ou en pratique, des limites d'âge de nature à restreindre le droit de l'enfant d'être entendu sur toutes les questions l'intéressant* » et que « *[l]a recherche montre que l'enfant est capable de se forger une opinion dès le plus jeune âge, même s'il ne peut encore l'exprimer verbalement. Par conséquent, la mise en œuvre intégrale de l'article 12 exige la reconnaissance et le respect des formes non verbales de communication, y compris le jeu, le langage corporel, les mimiques, le dessin et la peinture, par lesquelles les enfants très jeunes montrent leur compréhension, leurs choix et leurs préférences* ». ⁷⁴

La CCDH invite dès lors les auteurs du projet de loi à repenser la formulation de l'article 60 du projet de loi en tenant dûment compte des recommandations du Comité des droits de l'enfant.

Par ailleurs, la CCDH souligne **qu'afin de garantir le droit de participation et d'être entendu de l'enfant non seulement en théorie, mais également en pratique, les conditions nécessaires doivent être mises en place.** Ainsi, les **audiences** au tribunal doivent être tenues **dans un environnement adapté à l'enfant** en tenant compte de ses besoins individuels spécifiques. Des efforts particuliers doivent être faits pour permettre notamment aux enfants en situation de handicap, en situation de migration et à ceux qui ne parlent aucune des langues officielles du pays, d'exprimer leurs opinions.

⁷⁴ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°12 (2009) Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, p.7, §21

L'enfant a d'ailleurs le droit d'être informé de son rôle pendant le procès, de se voir expliquer les procédures et présenter les autres intervenants.

Dans son Observation générale n°12, le Comité des droits de l'enfant précise encore qu'« *un enfant ne peut se faire entendre efficacement si le contexte est intimidant, hostile, peu réceptif ou inadapté à son âge. La procédure doit être à la fois accessible et adaptée à l'enfant. Il faut veiller en particulier à offrir à l'enfant des informations qui lui sont adaptées et à l'aider à défendre sa cause, et prêter attention à la mise à disposition d'un personnel spécialement formé, à l'apparence des salles d'audience, à l'habillement des juges et des avocats, et à la présence de paravents et de salles d'attente séparées.* »⁷⁵

Pour plus de détails sur les différents droits et garanties procéduraux dont doivent bénéficier les enfants, la CCDH se permet de faire un renvoi vers son avis sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs.

Après avoir analysé en détail la question du respect des différents droits et garanties procéduraux de l'enfant, la CCDH se penchera sur des questions plus générales, mais tout aussi importantes.

D. Recueil d'informations préoccupantes

1. Mise en place d'un nouveau système : la CRIP

Le projet de loi propose d'introduire une **procédure de recueil d'informations préoccupantes** qui est censée offrir une **alternative au système de signalement au juge de la jeunesse ou au service protection de la jeunesse du Parquet** qui existe actuellement.

Comme le ministère public n'interviendra plus dans les procédures d'aide, de soutien et de protection aux enfants, aux jeunes adultes et à leurs familles, il sera ainsi créée une **cellule de recueil des informations préoccupantes** (ci-après la « CRIP »), qui sera instituée au sein de l'ONE qui deviendra l'acteur principal en la matière. La CRIP **aura pour mission de recueillir et de traiter toute information préoccupante qui lui sera communiquée**. Le ministère public garde toutefois l'opportunité de poursuivre les auteurs présumés d'infractions pénales,⁷⁶ et la CRIP doit informer le procureur d'État de « *tout fait susceptible de constituer un crime ou un délit* ». ⁷⁷

Alors que le commentaire de l'article reste muet sur les raisons ayant mené les auteurs à proposer cette nouvelle approche, la CCDH estime qu'il est important de mettre en lumière les points faibles du système actuel afin de pouvoir faire une véritable comparaison avec les modifications proposées par les auteurs du projet de loi.

Actuellement, toute personne ayant connaissance d'une situation qui pourrait constituer un danger pour un enfant peut s'adresser au juge de la jeunesse ou au service de la protection de la jeunesse du Parquet.⁷⁸ L'idée est de donner la possibilité aux magistrats d'intervenir rapidement en cas de soupçon d'un enfant en danger. Même si a priori une telle approche peut paraître efficace, il échet néanmoins de constater que le système actuel ne fonctionne pas correctement et que justement toute personne n'est pas nécessairement en mesure de pouvoir évaluer ce qui constitue une situation qui mérite l'intervention d'une autorité judiciaire. Les auteurs du projet de loi sous avis semblent confirmer cela en estimant que la nouvelle procédure d'information préoccupante permettra d'éviter que « *les institutions et les personnes privées transmettent des informations sous le terme de « signalement » ou de « dénonciation » au ministère public, (...) sans qu'un fait pénal n'y soit pourtant mentionné* ». ⁷⁹ Or, une fois la procédure déclenchée, elle risque de causer beaucoup de dégâts et de traumatismes chez les enfants et leurs familles.

En 2018, un guide pratique sur les « Procédures à suivre par les professionnels de l'enfance et de la jeunesse en cas de maltraitance » avait été publié qui devait servir comme outil de travail pour les acteurs de terrain concernant le signalement aux autorités judiciaires. Ce guide avait été créé comme

⁷⁵ *Ibid.*, p.10, §34

⁷⁶ Voir notamment l'article 23 paragraphe 2 du Code de la procédure pénale (obligation pour professionnel de signaler des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit), l'article 410-1 du Code pénal (obligation de porter secours à une personne en danger) et l'article 140 du Code pénal (entrave à la justice).

⁷⁷ Amendements gouvernementaux du 20 février 2023, op.cit., amendement n°9.

⁷⁸ Voir informations sur le site de la justice, disponible sur justice.public.lu

⁷⁹ Commentaire de l'article 38 du projet de loi n°7994

réponse à une circulaire que le Parquet avait fait circuler parmi le personnel enseignant et éducatif et qui devait donner un peu plus d'orientation quant au signalement. Le document du Parquet adoptait une interprétation tellement large des situations nécessitant un signalement qu'il avait à l'époque occasionné beaucoup d'inquiétudes et d'insécurités parmi les acteurs de terrain.⁸⁰ Même si certaines améliorations ont été introduites par rapport à la situation antérieure, **le système actuel ne fonctionne néanmoins toujours pas de façon efficace.**

Évidemment, les signalements auprès des magistrats sont uniquement justifiés en cas d'un enfant en danger et s'il y a une urgence à faire intervenir une autorité judiciaire. La CCDH a toutefois pu constater que tel n'est pas toujours le cas en pratique. Ainsi, en 2018, la CCDH s'était exprimée sur une pratique inquiétante dans le système scolaire luxembourgeois concernant le signalement des enfants à besoins spécifiques. Il arrivait ainsi régulièrement que face au refus des parents de se conformer aux « recommandations » des autorités scolaires d'orienter leur enfant vers des établissements d'éducation différenciée, les parents subissaient d'importantes pressions qui allaient jusqu'à un signalement auprès des autorités judiciaires.⁸¹

L'évaluation de la dangerosité d'une situation exige une grande compétence et beaucoup de professionnalisme. Il y a des situations où une intervention ne saurait être décalée dans le temps et d'autres qui requièrent dans un délai court de faire une évaluation pour décider des suites à accorder au signalement.

Au vu de ce qui précède, la CCDH salue la décision du gouvernement de mettre en place une alternative à la pratique actuelle qui est censée offrir aux acteurs de terrain, en contact régulier avec les enfants, une solution qui est moins susceptible d'avoir des conséquences potentiellement négatives sur l'enfant et sa famille. Elle se pose néanmoins de nombreuses questions quant à la composition et au fonctionnement pratique de cette cellule.

2. Composition de la CRIP

Suite aux amendements, la CRIP ne sera plus une commission pluridisciplinaire regroupant des représentants de plusieurs ministères et administrations, assistée par un « Bureau », composé de fonctionnaires ou employés de l'État.

Dorénavant l'ancien « Bureau » est remplacé par une cellule, toujours composée d'agents de l'État, ayant les qualifications et compétences nécessaires pour évaluer les informations préoccupantes confiées à la CRIP. Le commentaire du nouvel article 36 indique qu'il s'agira de juristes, d'assistants sociaux, de pédagogues, de psychologues et d'éducateurs. Cette cellule aura dorénavant pour mission de traiter la majorité des informations préoccupantes qui leur seront confiées. Or, il demeure la question de savoir de combien de personnes cette nouvelle cellule sera composée. Alors que le projet de loi initial prévoyait dans sa fiche financière une création de 4 postes, les amendements n'apportent aucune précision quant à une augmentation éventuelle du nombre de postes prévus pour la nouvelle cellule. Ainsi, il convient de préciser le nombre de postes qui seront créés au sein de la nouvelle CRIP, et de garantir qu'un nombre suffisant de personnes présentant toutes les qualifications et compétences prévues au nouvel article 36 (2) soient disponibles à tout moment pour garantir un fonctionnement 24h/24h et 7 jours sur 7, ainsi qu'une décision collective.

La Commission multidisciplinaire initialement prévue, sera quant à elle remplacée par des experts individuels, auxquels la CRIP « peut recourir » en cas de besoin. De plus, ces experts pourront uniquement être consultés dans le cadre de la procédure ordinaire et non en cas d'urgence. Le commentaire de l'article indique encore que vu que les experts n'avisent que les informations préoccupantes « complexes et non urgentes », il s'agirait d'un « nombre assez restreint d'informations préoccupantes ». Outre le caractère très restrictif de l'inclusion de ces experts dans la prise de décision, il est aussi à noter que les amendements ne précisent aucunement les qualifications nécessaires de ces personnes, ni s'il s'agit de représentants de ministères ou d'administrations étatiques ou plutôt d'experts externes (p.ex. qui encadrent déjà le mineur).

⁸⁰ Ombudsman fir d'Rechter vum Kand (ORK), Rapport annuel de 2017, p.13

⁸¹ Communiqué commun de la Commission consultative des Droits de l'Homme et de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand sur la pratique des signalements des enfants à besoins spécifiques, 19 octobre 2018, disponible sur www.ccdh.public.lu

D'une manière plus générale, la CCDH estime qu'il est nécessaire de garantir dans tous les cas une adéquation entre l'expertise et la compétence dans le domaine de la protection de la jeunesse des intervenants au sein de la CRIP et les informations préoccupantes à traiter. Ainsi, il se pose la question de savoir s'il n'aurait pas été davantage judicieux de prévoir une CRIP composée **exclusivement, ou du moins majoritairement, d'acteurs non-étatiques et d'intervenants de première ligne issus des domaines social, éducatif, juridique et médical.**

3. Missions et fonctionnement de la CRIP

En ce qui concerne la mission principale de la CRIP, à la lecture du premier paragraphe du nouvel article 36, on pourrait la résumer comme suit : analyser et évaluer les informations préoccupantes lui transmises, déterminer leur degré d'urgence, et se prononcer sur la suite à y réserver. Dans ce contexte, elle sera, le cas échéant aussi amenée à demander l'avis d'experts et à transmettre les informations nécessaires aux services, instances étatiques ou autorités judiciaires compétents. Par ailleurs, en cas de présence d'un fait susceptible de constituer un crime ou un délit, elle devra en informer sans délai le procureur d'État.

Une autre de ses missions consiste dans l'élaboration des protocoles de transmission et de collaboration avec les services, les instances étatiques et les autorités judiciaires compétents.

Par contre, certaines missions, qui étaient encore prévues dans la version initiale du projet de loi, ne sont plus mentionnées par les amendements. Ainsi, les amendements restent muets sur la mission de formuler des avis et des recommandations au ministre ainsi que celle de rassembler les statistiques en relation avec le recueil des informations préoccupantes, les suites données, les prises en charge et les difficultés rencontrées.⁸² La CCDH regrette que les auteurs ne fournissent pas d'explications adéquates quant aux raisons les ayant amenés à enlever ces missions spécifiques, surtout en ce qui concerne la collecte des données statistiques qu'elle estime particulièrement importante.

Dans ce contexte, la CCDH note avec regret qu'il existe actuellement un manque de statistiques sur le nombre de signalements effectués et les raisons à la base de ces derniers qui permettraient d'avoir une vue plus globale de la problématique. Les auteurs des amendements indiquent avoir voulu tenir compte de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données.⁸³ Or, il faut souligner que cette dernière ne s'est pas opposée à la collecte de données statistiques, mais s'est légitimement interrogée si la disposition en cause « *déterminait avec une précision suffisante les données personnelles pouvant faire l'objet d'une telle transmission* » tout en soulignant que des données anonymes ne tomberaient pas dans le champ d'application du règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD »). La CCDH déplore que les auteurs des amendements, au lieu de faire des efforts pour améliorer et préciser la disposition conformément au RGPD, ont décidé de supprimer tout simplement toute référence y relative du projet de loi. La collecte de statistiques désagrégées au Luxembourg risquera par conséquent de rester lacunaire, voire inexistante. La CCDH invite le gouvernement à remédier à ce problème et à investir les ressources nécessaires dans une meilleure collecte de données statistiques.

Enfin, la CCDH estime que la restructuration de la CRIP et la simplification de son fonctionnement permettent de répondre à certains questionnements de la CCDH quant à la division des compétences et la coordination entre les différents organes, initialement prévus, de la CRIP. Avec les amendements, il est effectivement devenu plus clair que la cellule est seule responsable de décider des

82 Art. 38 (2) du projet de loi 7994 initial : « La CRIP a les missions suivantes :

- 1° analyser toute information préoccupante ;
- 2° évaluer individuellement les demandes ;
- 3° orienter les informations préoccupantes et les demandes ;
- 4° définir les procédures de gestion des situations difficiles ou aux interférences des domaines psychosocial, scolaire, médical ou judiciaire et vérifier la bonne collaboration entre domaines ;
- 5° formuler des avis et des recommandations au ministre ;
- 6° rassembler les statistiques en relation avec le recueil des informations préoccupantes, les suites données, les prises en charge et les difficultés rencontrées ;
- 7° assurer qu'une suite a été donnée à l'information préoccupante. »

83 Avis de la Commission nationale pour la protection des données sur le projet de loi n°7994, p. 8, doc.parl. 7994/09, disponible sur www.chd.lu

suites à réserver à une information préoccupante lui transmise et que les autres acteurs n'interviendront qu'à la demande de celle-ci.

Une des questions que la CCDH se posait initialement était de savoir comment il sera garanti à l'avenir que la CRIP puisse réagir rapidement en cas d'urgence. Afin de préciser le fonctionnement de la CRIP, les amendements proposent de prévoir une procédure ordinaire d'un côté et une procédure d'urgence de l'autre côté. Le commentaire du nouvel article 38 précise que « *cette distinction vise à préciser le flux d'une information préoccupante et à accélérer son analyse et sa transmission* ».

Tout en saluant cette idée en principe, la CCDH estime que la formulation actuelle de la partie relative au fonctionnement de la CRIP soulève néanmoins de nombreuses questions.

Le paragraphe 3 du nouvel article 36 prévoit ainsi que « *[t]oute personne communique à la CRIP, dès qu'elle en a connaissance, par tout moyen verbal, écrit ou digital, une information préoccupante relative à un mineur, et cela nonobstant toute règle de confidentialité, de secret professionnel ou de secret de l'instruction lui étant applicable le cas échéant* ».

De prime abord, la CCDH tient à saluer la reformulation de cette disposition qui permet de clarifier certaines questions que la CCDH se posait sur le projet de loi initial. Ainsi, le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait encore que toute personne peut communiquer à la CRIP « *une information qu'elle juge utile pour aider ou protéger un mineur* », formulation relativement vague et qui ne coïncide pas avec la définition plus restrictive de l'information préoccupante. Il est donc à saluer que les auteurs ont opté en faveur d'une terminologie uniformisée à travers tout le projet de loi en utilisant le terme d'« *information préoccupante* » qui a l'avantage d'être défini à l'article 1^{er} du projet de loi.

Initialement, la CCDH se posait d'ailleurs la question de savoir sur base de quelles informations la CRIP était supposée pouvoir décider de la suite à réserver à l'« *information préoccupante* » lui communiquée. Afin de pouvoir vraiment analyser les informations reçues et décider des suites à y réserver, elle doit évidemment d'abord disposer de toutes les informations nécessaires sur la situation de l'enfant en question. Alors que le projet de loi prévoyait initialement une dérogation au secret professionnel en faveur des fonctionnaires et employés de l'État de l'ONE lorsqu'il s'agit de tout fait susceptible de constituer un crime ou un délit (ancien article 38, (3), alinéa 3), pour ce qui est des autres partenaires institutionnels, des instances étatiques, etc., uniquement des protocoles de collaboration et de transmission à établir étaient prévus en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein de la CRIP. Or, comme ces protocoles ne pourront pas permettre à un service de déroger aux principes de la confidentialité et du secret professionnel légalement imposé, il n'était pas clair comment il pourra être assuré que les décisions que la CRIP sera amenée à prendre le seront en toute connaissance du dossier.

Au vu de ce qui précède, la CCDH salue que les amendements gouvernementaux précisent que la communication de toute information préoccupante a lieu « *nonobstant toute règle de confidentialité, de secret professionnel ou de secret de l'instruction lui étant applicable le cas échéant* ».

Elle note néanmoins qu'il n'est pas explicitement prévu dans le projet de loi que la CRIP pourra faire des enquêtes. Or, si elle est supposée pouvoir évaluer si l'information lui soumise nécessite un suivi ou pas, elle doit entre autres aussi savoir si des aides ou d'autres mesures ont déjà été mises en place ou pas. Dans ce contexte, il se pose donc la question de savoir si, à l'instar du Service de médiation scolaire et de l'OKAJU, elle ne devrait pas également disposer d'un droit d'enquête, et dans ce sens, si alors le secret professionnel pourra lui être opposé ou pas.

De manière plus générale, la CCDH insiste de nouveau, dans ce contexte, sur l'importance d'une bonne communication, mais aussi coordination et coopération entre tous les acteurs. En cas de communication d'une « *information préoccupante* » à la CRIP, il est crucial de garantir non seulement que la CRIP ait connaissance des mesures qui auraient le cas échéant déjà été mises en place, mais aussi qu'un suivi de cette prise en charge soit assuré et que des ruptures de prises en charge soient évitées. Dans ce sens, la CCDH note que le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait encore que « *[l]a personne qui a communiqué une information préoccupante à la CRIP est en droit de recevoir, dans un délai de 3 mois, une information quant à la suite qui a été réservée à sa communication* » alors que les amendements gouvernementaux prévoient maintenant seulement qu'une telle personne « *reçoit un accusé de réception* ». Alors que ceci semble justifié pour un particulier, qui ne doit pas nécessairement avoir le droit de connaître la suite réservée à sa communication, quand une information préoccupante est transmise par un professionnel, la CCDH se demande néanmoins si, dans un souci de suivi de prise

en charge, il ne devrait pas être explicitement prévu dans le texte de la loi que ce professionnel doit être informé des suites réservées à cette communication.

Dans ce même ordre d'idées, il convient à présent d'analyser les suites réservées à la décision de la CRIP.

Ainsi, en cas de procédure ordinaire, la CRIP déterminera si « *les faits relevés par l'information préoccupante tombent sous le champ d'application de la présente loi et s'il y a urgence* ». S'il n'y a pas d'urgence, mais que les faits tombent sous le champ d'application de la présente loi et que la mise en place d'une mesure s'impose, il est prévu que l'ONE engage soit une procédure volontaire soit une procédure judiciaire ordinaire. Il n'est pourtant pas clair pour la CCDH comment l'ONE est censé engager une procédure volontaire, alors que le nouvel article 44 prévoit que « *[d]ans le cadre d'une procédure volontaire, les mesures de la présente loi sont mises en place et exécutées par l'ONE à la demande du mineur, du jeune adulte ou de la famille* ». Si le législateur souhaite accorder à l'ONE la possibilité d'engager la procédure volontaire, la CCDH estime que ceci mériterait d'être explicitement prévu dans le chapitre relatif à la procédure volontaire.

Si par contre, les faits relevés tombent en dehors du champ d'application de la présente loi, il est prévu que « *la CRIP transmet l'information préoccupante vers les services, les instances étatiques ou les autorités judiciaires compétents pour traitement. Une information peut également contenir des éléments qui engendrent un transfert à plusieurs services, instances étatiques ou autorités judiciaires et le déclenchement d'une procédure volontaire ou judiciaire. La CRIP peut également décider de ne pas réserver de suite à l'information préoccupante* ».

Dans ce contexte, la CCDH se pose des questions quant aux suites réservées à la transmission de cette information préoccupante dans les différents scénarios envisagés.

Alors que la version initiale du projet de loi prévoyait encore que la CRIP devrait être informée des suites réservées à l'information transmise au service saisi et qu'elle ne clôturerait le dossier qu'après confirmation de l'offre de la prise en charge par ce dernier, la nouvelle formulation, telle que proposée par les amendements, est beaucoup plus limitée en ce qu'elle note uniquement que « *[l]es services, les instances étatiques et les autorités judiciaires saisis, accusent réception de l'information préoccupante à la CRIP. La CRIP clôture le dossier après réception dudit accusé de réception* ». Une telle formulation ne permet néanmoins pas de garantir le suivi du dossier par « *les services, les instances étatiques ou les autorités judiciaires compétents pour traitement* » avant que le dossier ne soit clôturé. Cette question se pose d'ailleurs aussi lorsque plusieurs acteurs sont concernés ou lorsqu'une procédure volontaire ou judiciaire est déclenchée en même temps. La CCDH invite dès lors les auteurs à fournir des précisions supplémentaires.

Par ailleurs, la CCDH aimerait aborder de nouveau la question de la prise en charge des enfants âgés de moins de 13 ans qui ont commis un fait, qualifié comme infraction pénale par le Code pénal, mais qui ne tombent pas sous le champ d'application du droit pénal pour mineurs du fait de leur âge, et qui seront dès lors couverts par le présent projet de loi.

Alors que la CCDH regrettait que le projet de loi initial n'était pas clair quant à cette question, ceci ressort maintenant clairement du nouvel article 51 introduit par les amendements gouvernementaux. Ce dernier prévoit que le tribunal de la jeunesse pourra prendre des mesures judiciaires lorsque le mineur a commis une infraction pénale pour laquelle il encourt une peine d'emprisonnement de plus de 2 ans, et ceci peu importe son âge. En outre, suite aux précisions apportées à l'article 56 par les amendements, il est aussi évident que le tribunal de la jeunesse peut se saisir d'office dans une telle situation.

Les amendements au présent projet de loi n'apportent pourtant aucune précision quant aux missions ou au rôle à jouer par la CRIP en cas de mineur âgé de moins de 13 ans qui aurait commis une infraction pénale.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7991 précité prévoient l'intervention de la CRIP en cas de mineur âgé de moins de treize ans, qui serait suspecté d'avoir commis des faits emportant une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement d'après la loi portant incrimination (article 2 (4) alinéa 3). De même, l'article 10 du projet de loi n°7991 prévoit qu'en cas de présence d'un mineur âgé de moins de 13 ans, le ministère public saisit la CRIP et peut lui fournir un « *bref rapport de [la] situation* ».

Il semble donc que les amendements permettent d'un côté au tribunal de la jeunesse de prendre des mesures judiciaires lorsque le mineur a commis une infraction pénale pour laquelle il encourt une peine d'emprisonnement de plus de 2 ans, et de se saisir d'office, tout en prévoyant en même temps une saisine de la CRIP par le ministère public. Or, la CCDH a du mal à voir comment l'interaction entre ces différents acteurs est censée fonctionner et elle regrette que ni les amendements proposés, ni les commentaires des articles ne fournissent des précisions additionnelles. Elle invite les auteurs à veiller à l'élaboration d'un cadre légal clair et compréhensible et à la cohérence des différentes dispositions introduites dans les différents projets de loi composant la présente réforme.

D'une manière plus générale, la CCDH souhaite attirer l'attention du gouvernement et du parlement sur le fait qu'une partie de ses questionnements formulés ci-dessus découlent de l'incohérence entre les différents projets de loi, mais aussi de l'imprécision du nouvel article 36. En effet, ce dernier soulève encore un certain nombre d'autres questions surtout en rapport avec le fonctionnement concret de la CRIP. Si la version initiale du projet de loi prévoyait encore qu'un règlement grand-ducal devrait préciser les modalités de fonctionnement de l'ancienne Commission, le texte actuel reste muet sur un grand nombre d'éléments importants relatifs au fonctionnement de la nouvelle Cellule (p.ex. modalités de la prise de décision, composition et sélection des membres, motivation des décisions). D'autre part, la formulation et la structure de l'article prêtent aussi à confusion : par exemple, la CCDH est d'avis qu'il faudra d'abord analyser et évaluer une information préoccupante, déterminer s'il s'agit d'une urgence ou non, avant de pouvoir procéder ensuite soit par la procédure ordinaire soit par la procédure urgente.⁸⁴ La CCDH invite par conséquent le législateur à revoir la formulation de l'article 36 en veillant à la clarté et à la lisibilité du texte afin que tant les membres de la CRIP que les professionnels et toute autre personne puissent facilement comprendre son fonctionnement.

Au-delà du texte du projet de loi lui-même, il convient également de soulever d'autres questions qui méritent des éclaircissements. En effet, les auteurs du projet de loi avaient noté dans le commentaire de l'article 38 initial, qui est entretemps devenu l'article 38, que « *la transmission d'une information préoccupante à la CRIP comporte toujours l'aveu d'une incertitude quant à la qualification des faits observés* ». Or, est-ce que le fait de pouvoir transmettre une « information préoccupante » à la CRIP au lieu de devoir assumer une « dénonciation » auprès du ministère public, ne risque désormais pas de rendre cet acte anodin pour l'émetteur ? Dans ce contexte, la CCDH se permet de renvoyer de nouveau vers son communiqué de 2018 sur le signalement des enfants à besoins spécifiques et espère dans ce contexte qu'avec la CRIP, les parents trouveront plutôt un partenaire qu'un adversaire dans le cadre de leurs démarches.

Si pour certains, la CRIP pourra être perçue comme une option privilégiée, d'autres personnes ne prendront pas de risque. Il est tout autant probable qu'une personne, qui informe la CRIP, sera aussi amenée à dénoncer ces mêmes faits au Procureur d'État pour éviter d'être accusée par la suite d'avoir violé l'obligation de dénonciation, tel qu'elle sera réglementée à l'avenir.⁸⁵ Ainsi, le projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale⁸⁶ prévoit d'imposer une obligation de dénonciation généralisée à toute personne « *qui acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit à l'encontre d'un mineur* ». Cette obligation s'imposera même « *nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel* » et en cas de non-respect, la personne concernée encourt une peine d'emprisonnement d'un an à trois ans et/ou une amende de 251 à 45.000 euros.⁸⁷ **La CCDH invite le législateur à fournir plus d'informations sur la relation entre l'obligation de dénonciation généralisée, telle que prévue dans le projet de loi n°7992, et le mécanisme d'information de la CRIP.** Pour plus de détails sur l'obligation de dénonciation généralisée, la CCDH se permet de renvoyer à son récent avis sur le projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale.⁸⁸

Finalement, il convient encore d'insister sur l'importance d'une plus grande **sensibilisation de tous les professionnels quant aux droits des parents et des enfants**. Par ailleurs, l'expérience a clairement

⁸⁴ Pour l'instant, cette étape préliminaire figure sous la procédure ordinaire.

⁸⁵ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, *Présentation du Projet de loi 7994*, p. 16, disponible sur <https://aef.lu/>.

⁸⁶ Projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale, doc.parl. 7992/00, disponible sur www.chd.lu

⁸⁷ Article 3 du projet de loi n°7992

⁸⁸ CCDH, Avis 03/2023 sur le projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale, disponible sur www.ccdh.lu

montré qu’afin de s’assurer que tous les acteurs de terrain sachent différencier entre les situations nécessitant véritablement une intervention des autorités judiciaires et celles pouvant être traitées par la CRIP, il faudra miser non seulement sur une plus grande sensibilisation de tous les professionnels quant aux droits des parents et des enfants, mais surtout **garantir que tous ces acteurs puissent bénéficier de formations spécialement dédiées à ce sujet et aux nouvelles procédures mises en place.**

E. Exécution des mesures de placement

Selon les informations à la disposition de la CCDH, **l’exécution des mesures de placement judiciaire d’enfants en institution se fait aujourd’hui encore par la police**, et ceci sans avertissement préalable des parents et donc sans que les parents aient la possibilité de préparer l’enfant à cette situation. La CCDH regrette pourtant le **manque de chiffres actualisés sur le nombre exact de telles interventions.**

La CCDH avait toujours estimé qu’une telle façon de procéder devrait être réservée uniquement à des situations de grande dangerosité et uniquement s’il y a une véritable urgence. Par contre, dans des circonstances normales, donc dans la grande majorité des cas, le placement d’un enfant doit être préparé et réalisé par des assistants sociaux et des éducateurs ensemble avec les parents, que ce soit de façon autonome ou en collaboration avec les forces de police selon ce que les cas individuels exigent. Les parents et les enfants devraient être informés à l’avance et tout doit être fait pour que ceux-ci adhèrent à la mesure prise par le juge.

En règle générale et en l’état actuel, ce sont les membres de la section « protection de la jeunesse » qui emmènent l’enfant à l’institution. Il faut néanmoins préciser que lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure d’exécuter cette tâche, les policiers, en uniforme, du commissariat le plus proche du domicile de l’enfant, qui n’ont pas de formation en la matière, sont alors chargés de l’exécution de la mesure de placement.

La CCDH tient encore à rappeler qu’il ne s’agit pas de critiquer les policiers qui interviennent dans ces situations, mais de souligner que la pratique actuelle traumatise les enfants et fragilise encore plus le lien entre les parents et leurs enfants.

La CCDH ne se lasse pas de critiquer **cette pratique qui ne respecte pas l’intérêt supérieur de l’enfant et représente une forme de maltraitance institutionnelle.**

Ainsi, déjà en 2014 et 2015, la CCDH avait rencontré le Premier Ministre ainsi que quatre ministres du gouvernement pour aborder cette problématique.⁸⁹ Il faut rappeler que c’est suite à ces interventions que le gouvernement avait décidé de réformer la loi sur la protection de la Jeunesse. Elle avait par la suite adressé plusieurs courriers aux membres du gouvernement et participé à des réunions de concertations sans que toutes les parties concernées puissent se mettre d’accord sur une démarche alternative. La CCDH regrette pourtant que les autorités compétentes n’ont jamais voulu remettre en question leurs procédures.

Plus récemment, la CCDH avait abordé cette problématique dans le rapport parallèle qu’elle avait adressé au Comité des droits de l’enfant. Dans ce contexte, elle note avec satisfaction que, dans ses observations finales, le Comité s’était montré préoccupé par le fait que le Luxembourg « *continue de faire intervenir la police au domicile ou à l’école des enfants dont la justice a ordonné le placement en institution et ces placements sont exécutés sans que les parents en soient informés* » et avait recommandé « *de faire en sorte que les enfants et les parents soient informés longtemps à l’avance du placement de l’enfant en institution ou en famille d’accueil et que l’enfant soit préparé à son nouvel environnement* ». ⁹⁰

Au vu de ce qui précède, **la CCDH ne peut que se féliciter de la décision du gouvernement de donner suite à ses recommandations et d’enfin prévoir une approche plus respectueuse des droits de l’enfant et de sa famille.**

Ainsi, l’article 74 du projet de loi prévoit que « *[l]a mise en œuvre des mesures et des mesures d’information ordonnées par les juridictions de la jeunesse est réalisée par l’ONE* », alors que

⁸⁹ Communiqué de la CCDH, Entrevue de la CCDH avec les Ministres Bettel, Braz, Cahen et Meisch, 10 février 2015, disponible sur www.ccdh.lu

⁹⁰ Comité des droits de l’enfant, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques, op.cit., p.6

l'article 75 du projet de loi précise que l'ONE peut se faire assister par la Police grand-ducale⁹¹, sans néanmoins encadrer cette intervention davantage. La police ne devrait intervenir qu'en dernier recours, notamment dans des situations de dangerosité ou en cas de refus persistant des parents. Alors que le commentaire de l'article semble refléter cette approche,⁹² la CCDH estime que ces limitations mériteraient d'être intégrées dans le texte de la loi.

Finalement, la CCDH partage l'opinion de l'association *Fleegeelteren a.s.b.l.* **qu'en cas de placement de l'enfant contre la volonté des titulaires de l'autorité parentale, il serait important d'offrir un support psychologique de crise** à de ces derniers.⁹³

F. Autorité parentale

Le **projet de loi** rompt avec la pratique actuelle, qui consiste à transférer l'autorité parentale à l'institution dans laquelle le mineur est placé, même s'il s'agit p.ex. d'un hôpital, et **introduit le principe du maintien de l'autorité parentale auprès des personnes titulaires de l'autorité parentale** avant la décision de placement, en général les parents, **en cas de placement judiciaire de l'enfant** (sauf cas exceptionnels qui seront explicités ci-dessous).

La CCDH se félicite de la modification envisagée qui répond à ses revendications de longue date.⁹⁴ **Le maintien de l'autorité parentale auprès des parents leur permet de continuer à jouer un rôle actif dans la vie de leurs enfants, de les responsabiliser et d'être activement associés dans les décisions concernant leurs enfants.** Ceci permet de les fortifier dans leur rôle et leurs responsabilités en tant que parent et le cas échéant de faciliter ensuite le retour de l'enfant dans la famille d'origine.

Dans ce contexte, la CCDH souligne que **tout doit être fait pour autant que ce soit possible pour que le placement judiciaire d'un enfant soit temporaire** et qu'il est dès lors important pour tous les acteurs qui accompagnent et accueillent l'enfant d'effectuer les efforts nécessaires pour que l'enfant puisse retourner dans sa famille d'origine.

Elle regrette ne pas disposer de chiffres concrets sur le pourcentage d'enfants qui, une fois placés, retournent effectivement dans leur famille d'origine. Ceci semble pourtant être une exception et le transfert automatique de l'autorité parentale en cas de placement n'a pas contribué à motiver les parents à collaborer ni à favoriser l'idée de concevoir que les parents sont des partenaires qu'il faut impliquer tant que faire se peut.

La CCDH espère dès lors que l'introduction du principe du maintien de l'autorité parentale chez les parents permettra de contribuer à une réévaluation des pratiques et des approches actuelles.

Le projet de loi fait une distinction entre les mesures ambulatoires et les mesures d'accueil de jour, d'un côté, et les mesures d'accueil stationnaire ou d'accueil en famille d'accueil de l'autre. Alors que pour les premières, le principe du maintien de l'autorité parentale auprès des parents est introduit, dans le deuxième cas, une exception est prévue en ce qui concerne le droit de déterminer le domicile et la résidence du mineur, car bien évidemment ce dernier sera établi au lieu d'accueil du prestataire chargé de la prise en charge du mineur.

Le projet de loi prévoit certaines garanties pour respecter l'intérêt supérieur du mineur et le maintien du lien familial avec sa famille. Ainsi, en cas de modification du lieu d'accueil du mineur, les personnes titulaires de l'autorité parentale doivent en être informées, sauf exceptions.⁹⁵ En outre, il est prévu qu'« [a]fin de faciliter l'exercice des droits de visite accordés par le tribunal de la jeunesse et le

91 Article 79 du projet de loi n° 7994 : « *Le directeur de l'ONE peut requérir la Police grand-ducale de prêter assistance à l'ONE dans la mise en œuvre des mesures et des mesures d'information ordonnées par les juridictions de la jeunesse* ».

92 Commentaire de l'article 79 du projet de loi n°7994: « *Cette assistance peut s'avérer nécessaire lorsqu'une ou plusieurs parties refusent d'exécuter les décisions de justice et que l'ONE ne peut pas parvenir à l'exécution des mesures judiciaires à l'aide de moyens non coercitives* ».

93 Avis de Fleegeelteren Lëtzebuerg a.s.b.l sur le projet de loi n°7994, p. 26, doc.parl. 7994/06

94 Voir par exemple : CCDH, Avis 04/2011 sur le projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, disponible sur www.ccdh.lu; Avis 02/2019 sur le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, disponible sur www.ccdh.lu

95 Art. 84 (3) du PL n°7994: « *Si l'intérêt du mineur le nécessite ou en cas de danger, le tribunal de la jeunesse, respectivement le juge de la jeunesse peut dispenser l'ONE de l'obligation d'aviser la ou les personnes titulaires de l'autorité parentale ou le ou les parents et décider l'anonymat du lieu d'accueil.* »

maintien des liens du mineur avec ses frères et sœurs le cas échéant, le lieu d'accueil du mineur doit être choisi par l'ONE dans l'intérêt du mineur ».

En outre, pour les mesures d'accueil stationnaire ou d'accueil en famille d'accueil, il est prévu de **diviser l'exercice de l'autorité parentale en actes usuels et actes non-usuels**. Ainsi, dans ce cas, les prestataires chargés de la prise en charge du mineur seront autorisés à accomplir, dans le cadre de leur mission, les actes usuels de l'autorité parentale relativement à la personne du mineur, même sans l'accord des personnes titulaires de l'autorité parentale. Par contre, pour pouvoir accomplir les actes non usuels, il faudra le cas échéant obtenir une autorisation judiciaire. Ainsi, l'article 83 du projet de loi prévoit qu'« *[e]n cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des personnes titulaires de l'autorité parentale, le tribunal de la jeunesse peut autoriser le prestataire, sur requête de l'État, à exercer un ou plusieurs actes non usuels déterminés relevant de l'autorité parentale. L'État doit rapporter la preuve de la nécessité de l'accomplissement du ou des actes envisagés.* »

Il existe néanmoins **deux exceptions au principe du maintien de l'autorité parentale qui sont prévues : la suspension judiciaire temporaire de l'autorité parentale et la nomination d'un administrateur *ad hoc***.

En ce qui concerne la **suspension judiciaire de l'autorité parentale**, c'est-à-dire la possibilité pour le juge de suspendre l'autorité parentale pour une durée de deux mois renouvelable en cas de désintérêt manifeste, de non-respect réitéré des décisions judiciaires ou d'impossibilité d'exercer toute ou partie de l'autorité parentale, les amendements ont finalement apporté des précisions quant aux conséquences d'une telle décision. Le nouvel article 84 précise ainsi qu'en cas de suspension de l'autorité parentale d'un des deux titulaires de l'autorité parentale, l'autre titulaire continue à exercer l'autorité parentale seul. Par contre, en l'absence d'un autre titulaire de l'autorité parentale, soit parce que cette dernière est exercée par une seule personne, soit parce que la suspension concerne les deux titulaires, un administrateur public est nommé. Il est encore précisé que cet administrateur public sera « *choisi de préférence parmi les membres d'une société ou institution de charité ou d'enseignement public ou privée* » et qu'il aura « *les mêmes attributions qu'un administrateur légal sous contrôle judiciaire* ». Enfin, aucune demande d'ouverture de tutelle ne sera faite dans ces cas-là.

Toutefois, il se pose la question de savoir quelle sera alors l'interaction entre ces dispositions et le retrait total ou partiel de l'autorité parentale, tel que prévu aux articles 387-9 et 387-9bis du Code civil, compétence pourtant réservée au tribunal d'arrondissement, siégeant en matière civile.

En ce qui concerne la **nomination d'un administrateur *ad hoc***, l'article 85 du projet de loi prévoit cette possibilité **dans des situations où « les intérêts du titulaire de l'autorité parentale sont en opposition avec ceux du mineur »**. La CCDH estime que cette formulation est beaucoup trop large et on peut imaginer son application dans de nombreuses situations. Or, le **recours à cette mesure devrait rester exceptionnel**. À son avis, l'argument d'une charge administrative lourde pour l'État ne permet pas nécessairement d'offrir des garanties suffisantes pour éviter des recours excessifs à une mesure qui risque de porter une grave atteinte au droit à la vie privée et familiale. La CCDH invite dès lors les auteurs à **reformuler ladite disposition avec des critères plus précis offrant plus de sécurité juridique**.

Par ailleurs, la CCDH tient à noter que dans la pratique, l'administrateur *ad hoc* qui est nommé par les juridictions est souvent l'avocat du mineur. Or, ce n'est pas nécessairement toujours la personne la plus à même de remplir cette mission. On pourrait ainsi s'imaginer qu'une autre personne, comme par exemple un membre de la famille ou un représentant d'une institution, puisse assumer ce rôle, tout en ayant la possibilité d'être assisté par un avocat en cas de besoin. La CCDH invite dès lors les autorités compétentes à adopter une **approche plus novatrice** et de **choisir l'administrateur *ad hoc* au cas par cas en fonction des problèmes constatés et surtout des besoins réels du mineur**. En outre, la CCDH estime que, dans un souci de sécurité juridique, le mandat de l'administrateur *ad hoc* devrait être clairement défini dans la décision judiciaire le nommant. Ainsi, en cas de doute, l'administrateur *ad hoc* pourra se prévaloir de sa mission telle que définie dans la décision. Ceci est d'autant plus important dans les situations où un administrateur légal n'est pas nommé en parallèle.

Il faut pourtant noter, qu'à part les exceptions au principe du maintien de l'autorité parentale prévues dans le cadre du présent projet de loi, le **Code civil luxembourgeois prévoit déjà depuis longtemps** la possibilité d'**une délégation de l'autorité parentale**⁹⁶ et même le **retrait de l'autorité parentale**⁹⁷

⁹⁶ Code civil, Livre I^{er}, Titre IX, Chapitre III (article 387-3 à 387-8) « De la délégation de l'autorité parentale ».

⁹⁷ Code civil, Livre I^{er}, Titre IX, Chapitre IV (articles 387-9 à 387-14) « Du retrait partiel ou total de l'autorité parentale ».

sous certaines conditions. La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi restent muets à ce sujet et elle les invite à fournir des **explications supplémentaires sur l'interaction entre ces dispositions et le projet de loi sous avis.**

Finalement, la CCDH tient à saluer l'introduction du principe du maintien de l'autorité parentale en cas de placement d'un mineur, qui permettra au Luxembourg de se mettre en conformité avec le droit international et les recommandations du Comité des droits de l'enfant. La CCDH note pourtant qu'il y a beaucoup de questionnements chez les acteurs de terrain en ce qui concerne ce **changement complet de l'approche qui existe actuellement** et où les prestataires ne sont pas obligés de collaborer avec des parents « difficiles ». On devra à l'avenir communiquer constamment avec les parents, les associer à la prise de décisions importantes et les tenir informés de la vie de leurs enfants.

La CCDH espère que sera adoptée une interprétation restrictive des exceptions, que l'implication et la collaboration active avec les parents restera toujours le principe dans la majorité des cas et que de véritables efforts seront entrepris pour travailler avec les parents et les faire adhérer aux mesures et décisions à prendre à l'égard de leurs enfants.

G. Formations

Après l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis, il échet d'**organiser une vaste campagne d'information et de sensibilisation** adressée aux bénéficiaires, mais également aux acteurs de terrain pour leur présenter cette nouvelle approche et les différentes procédures mises en place.

Or, lorsqu'il s'agit des **professionnels en contact régulier avec des enfants**, il ne suffit pas de miser seulement sur l'information et la sensibilisation, mais il est important d'**organiser des formations de base et de suivi obligatoires**. Dans ce contexte, la CCDH insiste particulièrement sur les formations obligatoires à organiser par l'Institut national de formation publique (INAP) et l'Institut de formation de l'Éducation nationale (IFEN) pour tout agent de la fonction publique. En effet, la CCDH est d'avis qu'avec l'introduction dans la Constitution luxembourgeoise de l'intérêt de l'enfant,⁹⁸ le gouvernement, pour être cohérent avec cette nouvelle approche, doit mettre tous les moyens en place afin de promouvoir et de sensibiliser l'ensemble des agents publics aux droits de l'enfant.

L'introduction de nouveaux droits et garanties procédurales pour les enfants a pour corollaire l'obligation pour les adultes de se former et de s'adapter à ce public spécifique, alors que la capacité des différents professionnels à se faire comprendre par les enfants n'est pas une évidence.⁹⁹ La CCDH insiste dès lors sur l'importance des formations multidisciplinaires pour tous les acteurs concernés.

H. Données statistiques et recherches

La CCDH insiste depuis de nombreuses années sur l'importance d'une **collecte systématique de données statistiques dans tous les domaines concernant les droits humains y compris les droits de l'enfant.**

Dans ce contexte, la CCDH souligne qu'afin de développer une politique pertinente et conséquente permettant d'améliorer la situation concrète des droits des enfants au Luxembourg, le gouvernement doit disposer de données statistiques fiables et cohérentes dans tous les domaines concernés et aussi les rendre publiques à des intervalles réguliers.

La CCDH invite dès lors le gouvernement luxembourgeois à **investir les ressources nécessaires dans une meilleure collecte de données** et souligne, dans ce sens, l'importance de données ventilées entre autres par âge, sexe, handicap et situation socioéconomique. Elle se permet de rappeler que dans ses observations finales en 2021, le Comité des droits de l'enfant avait recommandé au gouvernement luxembourgeois « *d'améliorer dans les meilleurs délais son système de collecte de données. Les données devraient couvrir toutes les questions visées par la Convention et être ventilées par âge, sexe,*

⁹⁸ Art. 15 (5) de la Constitution révisée (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023) : « *Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.* »

⁹⁹ Défense des enfants – International Belgique, Outil pédagogique N°4, *Droits procéduraux et justice des mineurs*, 2016 ; Défense des enfants – International Belgique, Outil pédagogique N°4, *Les droits de l'enfant dans le cadre du placement*, 2014, disponibles sur <https://www.dei-belgique.be/>

handicap, zone géographique, origine ethnique et nationale et situation socioéconomique de manière à faciliter l'analyse de la situation de tous les enfants, en particulier des enfants vulnérables ». ¹⁰⁰

À l'heure actuelle, le domaine de la protection des enfants et des jeunes au Luxembourg est largement inexploré par la recherche sociale empirique et on se trouve face à des pratiques qui ne sont pas basées sur des études empiriques, mais qui se limitent seulement à des études comparatives des normes légales.

La CCDH insiste dès lors sur l'importance de la **mise en place d'une recherche scientifique complémentaire et une réévaluation régulière du nouveau système qui sera introduit.**

I. Hospitalisation sans consentement

À l'heure actuelle, la majorité des enfants qui ont été placés en psychiatrie l'ont été sur base de la loi de 1992 ce qui a eu pour conséquence le transfert automatique de l'autorité parentale à l'hôpital lui-même, mais aussi un impact négatif sur les garanties procédurales des enfants concernés. Cette pratique fait l'objet de critiques depuis longtemps alors que l'exercice de l'autorité parentale par un hôpital est considéré comme incompatible avec les règles déontologiques et le respect de l'autonomie dans le cadre d'une relation thérapeutique. ¹⁰¹

Voilà pourquoi, il est prévu qu'à l'avenir la **loi de 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux constituera la seule base légale pour placer un mineur en psychiatrie.** Cette base légale a l'avantage d'être éprouvée depuis de nombreuses années et de tenir compte des normes internationales en la matière. ¹⁰²

La CCDH salue ce choix qui tient à garantir aux enfants à placer en psychiatrie les mêmes droits qu'aux adultes. On peut néanmoins se demander si la situation et les besoins d'un enfant peuvent être assimilés à ceux d'un adulte et donc si cette disposition permet de couvrir toutes les situations nécessitant un placement ou une admission en psychiatrie. ¹⁰³ La CCDH recommande dès lors au gouvernement de consulter les acteurs du terrain, ayant l'expérience et l'expertise nécessaires dans cette matière, pour évaluer et le cas échéant adapter le texte afin de permettre de tenir compte de toutes les situations qui pourront se présenter à l'avenir.

De toute façon, il faut rappeler qu'une législation relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes mineures atteintes de troubles mentaux doit non seulement tenir compte du droit international en matière de droits humains, mais encore respecter la CIDE et les autres standards internationaux pertinents en matière de droits de l'enfant.

Dans ce contexte, il y lieu de noter positivement l'ajout, à l'alinéa 2 de l'article 19 de la loi de 2009, de l'obligation pour le juge d'entendre le mineur lors de l'audition, ce qui correspond à l'obligation d'entendre tout enfant dans les affaires le concernant, telle que prévue à l'article 12 de la CIDE. Or, même si celui-ci est mentionné à plusieurs reprises dans les dispositions modificatives, à la lecture des différentes dispositions et des commentaires des articles, il ne ressort pas clairement si un enfant, admis ou placé en psychiatrie, doit obligatoirement être assisté par un avocat. ¹⁰⁴ La CCDH invite dès lors les auteurs du projet de loi à garantir l'accès à un avocat pour tout enfant tombant sous le champ d'application de la loi de 2009. Il échet ainsi de **prévoir explicitement dans le texte de la loi qu'en cas d'hospitalisation sans son consentement d'un enfant, un avocat lui soit nommé d'office pour**

100 Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques, op.cit., p.5

101 Anja Malmendier-Muehlschlegel et Thomas Karst, *Vom Jugendschutz zum „placement médical“*, publié sur www.forum.lu, 22 septembre 2022

102 Voir par exemple : Organisation mondiale de la Santé (OMS), *Ouvrage de référence sur la santé mentale*, les droits de l'Homme et la législation, 2005

103 Anja Malmendier-Muehlschlegel et Thomas Karst, *Vom Jugendschutz zum „placement médical*, op.cit., « *Die Kinder- und Jugendpsychiatrie ist zur Wahrnehmung ihres gesellschaftlichen Auftrags darauf angewiesen, dass dies auch die durch psychische Erkrankung bedingte relevante Gefährdung der Entwicklung Minderjähriger einschließt, zum Beispiel bei Krankheitsbildern, die mit Schulverweigerung einhergehen. Hier könnte eine auf die Situation Minderjähriger bezogene Ergänzung des Artikel 3 des Gesetzes von 2009 Klarheit schaffen, vorausgesetzt, dass der beschriebene Beitrag der Kinder- und Jugendpsychiatrie zum Kindeswohl tatsächlich vom Gesetzgeber gewünscht wird.* »

104 Les articles 133, 134, 135 et 137 évoquent une obligation d'informer « le cas échéant » (...) l'avocat du mineur » et le commentaire des articles 133 et 134 précisent que « *si le mineur dispose d'un avocat, ce dernier doit également être informé* ».

s'assurer qu'en cas de besoin, il puisse exercer les recours à sa disposition sans faire dépendre cet exercice d'un degré d'information ou de maturité.

Un autre point positif à noter est l'obligation d'une séparation physique entre les patients mineurs et les patients majeurs, ce qui correspond aux normes internationales.¹⁰⁵ Il est ainsi prévu d'insérer à l'article 5 de la loi de 2009 une phrase pour préciser que « [l]'encadrement des patients mineurs se fait dans une section de l'hôpital spécialement adaptée à ces fins et séparée des sections où sont placés les patients majeurs ». La CCDH salue cette précision alors qu'elle partage l'appréciation des auteurs que les enfants placés en psychiatrie ont besoin d'une protection particulière et méritent un encadrement adapté.¹⁰⁶

Concernant la question de l'autorité parentale, le projet de loi prévoit d'insérer à l'article 7 de la loi de 2009 un nouveau paragraphe 3 qui sera libellé comme suit : « *La ou les personnes titulaires de l'autorité parentale d'un mineur faisant l'objet d'une hospitalisation dans le cadre de la présente loi conservent sur lui l'autorité parentale, sauf le droit de déterminer le domicile et la résidence du mineur* ». La CCDH se félicite de cette précision explicite dans un texte de loi, qui vise à **éviter à l'avenir des situations de transfert automatique de l'autorité parentale à un hôpital, comme nous la connaissons actuellement.**

Dans ce contexte, la CCDH note que les auteurs du projet de loi mentionnent à plusieurs endroits les titulaires de l'autorité parentale, notamment lorsqu'il s'agit d'informer la personne internée ou placée des décisions prises par le juge ou par le médecin. La CCDH estime néanmoins que les titulaires de l'autorité parentale pourraient être encore davantage impliqués dans la procédure. Plus particulièrement, lorsque le juge se déplace auprès de la personne admise avant de prendre la décision de maintenir la mise en observation ou d'y mettre fin, tel que prévu à l'article 14 de la loi de 2009, on pourrait explicitement mentionner les titulaires de l'autorité parentale lorsqu'il s'agit d'un enfant au lieu de simplement prévoir que le juge peut « entendre toute personne pouvant lui donner des avis ou renseignements utiles pour sa prise de décision », comme c'est le cas pour les adultes.

La CCDH note encore positivement que, contrairement à la pratique actuelle qui accorde au juge de la jeunesse le droit d'ordonner le placement d'un enfant en psychiatrie, avec les modifications prévues dans le cadre du présent projet de loi, ce juge devra faire une demande d'admission au directeur de l'établissement, mais il reviendra finalement aux professionnels de santé d'évaluer l'état de l'enfant et de décider, après avoir fait toutes les démarches et examens nécessaires, si son placement en psychiatrie est justifié ou non. De même, le médecin traitant pourra à tout moment décider de mettre fin au placement de l'enfant s'il est d'avis que ce dernier est guéri ou que son état s'est amélioré de telle façon que le placement n'est plus nécessaire.

*

CONCLUSION

D'une manière générale, la CCDH salue la décision du gouvernement d'introduire une réforme globale de la législation nationale sur la protection de la jeunesse, en mettant l'enfant en avant comme véritable titulaire de droits et en renforçant les droits procéduraux de l'enfant et de ses proches.

La CCDH se félicite particulièrement de la séparation des dispositions en matière de protection et de répression, de la formulation de nombreuses garanties procédurales pour l'enfant aussi bien lors de la procédure volontaire que judiciaire, de l'introduction du principe du maintien de l'autorité parentale auprès des titulaires de celle-ci, y compris en cas de placement de l'enfant en psychiatrie, de la décision de confier l'exécution des mesures prises par les juges de la jeunesse à l'ONE ainsi que de la précision selon laquelle le projet de loi sous avis s'applique à tous les mineurs et jeunes au Luxembourg, peu importe leur nationalité ou leur statut légal.

¹⁰⁵ OMS, *Ouvrage de référence sur la santé mentale, les droits de l'Homme et la législation*, op.cit., p.93, « Si les mineurs sont placés dans des environnements institutionnels, leur espace de vie doit être séparé de celui des adultes. L'environnement de vie dans les établissements de santé mentale doit être approprié à l'âge et tenir compte des besoins de développement des mineurs (ex. : fourniture d'une aire de jeu, de jouets et d'activités de loisirs appropriés à l'âge, accès à la scolarisation et à l'éducation). Bien que différents pays puissent atteindre ces objectifs à des degrés variables, tous les pays doivent prendre des mesures positives en vue d'atteindre ces objectifs et envisager d'allouer des ressources supplémentaires à cet effet ».

¹⁰⁶ Voir commentaire de l'article 131 initial (nouvel article 129) du projet de loi n°7994

Or, tout en saluant les changements positifs, la CCDH souligne que le projet de loi mérite d'être complété et précisé afin de garantir que les différents types de mesures d'aide, de soutien et de protection au mineur, au jeune adulte et à la famille aient lieu en pleine conformité avec les standards internationaux en matière de droits de l'enfant.

Alors que le projet de loi vise à créer de meilleures conditions pour rendre l'activité d'accueillant plus attirante, la CCDH regrette de constater qu'il manque de prendre en compte de manière satisfaisante tous les droits des accueillants.

De plus, certaines garanties pour les droits des mineurs méritent d'être précisées ou intégrées explicitement dans le texte du projet de loi, et ceci aussi bien au niveau de la procédure volontaire que judiciaire.

Le fonctionnement et la composition de la cellule de recueil des informations préoccupantes soulèvent de nombreuses questions et son rôle et l'étendue de son intervention nécessitent aussi d'être clarifiés davantage.

Par ailleurs, la CCDH a dû constater un manque de cohérence entre les différents projets de loi de la réforme du régime de protection de la jeunesse. Elle invite le législateur à veiller à une harmonisation des différents textes afin de garantir une prise en charge globale des enfants à tous les niveaux. Dans ce contexte, la CCDH souligne l'importance du partage d'informations et une bonne communication, coopération et coordination entre tous les acteurs qui seront amenés à appliquer en pratique les différents projets de loi de la réforme du régime de protection de la jeunesse.

La mise en œuvre du projet de loi sous avis nécessitera un revirement des habitudes et pratiques actuelles et l'adhésion de tous les professionnels à une nouvelle approche basée sur une meilleure implication des enfants et de leurs familles.

Finalement, dans ce même contexte d'une mise en œuvre correcte, la CCDH invite le gouvernement à mettre en place un véritable système de collecte de données statistiques ainsi qu'une recherche scientifique pour accompagner ce processus de réforme.

*

RECOMMANDATIONS

Observations et Recommandations générales

- La CCDH se félicite que le gouvernement luxembourgeois ait enfin eu le courage de rompre avec l'ancien système et d'introduire une réforme globale de la législation nationale sur la protection de la jeunesse. Cette réforme constitue un véritable changement de paradigme qui tient à renforcer les droits de l'enfant et à mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec les standards internationaux.
- La CCDH note que ladite réforme doit être considérée comme un cadre légal cohérent et transversal et elle invite le législateur à veiller à une harmonisation des différents projets de loi qui la composent. Elle doit permettre une prise en charge globale de l'enfant.
- La CCDH souligne qu'il est essentiel que tous les professionnels adhèrent à cette nouvelle approche et philosophie d'une meilleure implication des parents.

ONE

- La CCDH invite le gouvernement à mettre à disposition de l'ONE, qui verra ses missions et compétences élargies, toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour garantir une prise en charge adéquate des enfants en détresse.
- Elle recommande au gouvernement d'investir également dans l'information, la sensibilisation et la formation du personnel.
- La CCDH invite le gouvernement à faire des études épidémiologiques pour décrire, analyser et quantifier l'importance des problèmes de santé mentale des enfants au Luxembourg et développer une cartographie des structures d'aide qui couvrent toutes les phases de la vie des jeunes, qui favorisent la prévention, qui tiennent compte de l'accessibilité géographique, de la proximité des lieux de vie, de la complémentarité des interventions.

- La CCDH recommande de charger un organisme indépendant de réaliser une nouvelle étude qui viendrait donner une image de la situation telle qu'elle se présente actuellement.
- La CCDH rappelle encore une fois l'importance de s'assurer qu'aucun mineur ne tombe entre les « mailles » du système. La redistribution des compétences doit être claire pour les bénéficiaires qui doivent toujours savoir à qui ils peuvent s'adresser en cas de besoin.
- La CCDH insiste sur l'importance d'une bonne communication, mais aussi coordination et coopération entre tous les acteurs. La mise en œuvre effective des mesures prévues dans le présent projet de loi devra être assurée en étroite collaboration avec tous ces acteurs.
- Finalement, la CCDH insiste sur l'importance d'une évaluation externe de l'ONE à des intervalles réguliers qui devrait être explicitement prévue dans le projet de loi, afin de faire un état des lieux du fonctionnement de cette administration, d'identifier des problèmes éventuels et surtout de contribuer au développement des pratiques.

Accueil en famille d'accueil

- La CCDH note qu'il existe différentes formes et configurations familiales dans notre société et elle souligne que cette position doit aussi être reflétée dans la terminologie employée par le projet de loi.
- La CCDH recommande de créer un cadre légal pour les familles d'accueil permettant à ces personnes de pouvoir exercer leurs missions dans les meilleures conditions possibles.
- En ce qui concerne la « Maison de l'accueil de la famille », service de l'ONE, la CCDH recommande d'ajouter la mission de l'accompagnement et du conseil des familles de l'accueil aux missions prévues par le projet de loi.
- La CCDH regrette que le congé d'accueil est limité à 10 jours, alors que ce temps ne permet pas à l'enfant de prendre racine dans la nouvelle famille d'accueil et de former des liens d'attachement avec celle-ci. La CCDH invite le législateur à trouver une solution plus adaptée, qui ne crée pas de différence de traitement injustifiée et qui permette de garantir l'intérêt supérieur de chaque enfant.
- La CCDH regrette encore que le congé d'accueil est réservé à un seul accueillant et elle invite le gouvernement à adopter une vue plus égalitaire de la parentalité.
- En ce qui concerne les droits procéduraux des accueillants, la CCDH regrette que le projet de loi ne leur accorde que ponctuellement des droits spécifiques dans la procédure judiciaire. Elle invite le législateur à réévaluer cette approche qui ne prend pas en compte les droits de l'accueillant de manière suffisante.
- En ce qui concerne le déménagement à l'étranger de la famille d'accueil, la CCDH rappelle que le but devrait être pour un enfant de pouvoir retourner dans sa famille d'origine, et dans ce contexte, elle se demande si on ne devrait pas restreindre davantage les déménagements à l'étranger des familles d'accueil. De même, elle insiste sur l'importance de permettre à l'enfant, dans un tel cas, de maintenir des liens avec son réseau familial, social et amical.

Procédure volontaire

- Dans le cadre des mesures d'aide, de soutien et de protection, il échet de prioriser la procédure volontaire et de n'avoir recours à la procédure judiciaire qu'en dernier ressort. La CCDH souligne qu'il faut garantir cette priorisation par la loi et non seulement à travers des engagements. Dans un souci de sécurité juridique, elle invite dès lors le législateur à intégrer cette idée dans le texte de la loi.
- En ce qui concerne les demandes d'aide provenant d'un enfant, la CCDH recommande de ne pas imposer une limite d'âge fixe pour toute demande, mais de plutôt adopter une approche plus flexible qui permet d'entendre les besoins exprimés par l'enfant et d'évaluer sa situation individuelle. Par ailleurs, la CCDH recommande de prévoir une procédure rapide en cas d'opposition des parents pour ne pas bloquer excessivement la prise en charge de l'enfant. Elle souligne que les intérêts des parents ne devraient pas prédominer sur les besoins de l'enfant.
- La CCDH accueille favorablement la précision dans le projet de loi que la procédure volontaire s'applique à tous les mineurs et jeunes se trouvant sur le territoire luxembourgeois, y compris les

mineurs non accompagnés. Dans ce contexte, elle insiste par ailleurs sur l'importance de créer un statut particulier pour les mineurs non accompagnés, en dehors de toute procédure d'asile.

- Tout en saluant que le projet de loi reconnaît explicitement certains droits aux enfants dans la procédure volontaire, la CCDH souligne qu'il faut aussi les rendre accessibles à tous les enfants concernés en veillant à une information spécifique et détaillée qui soit adaptée à leur âge, leurs connaissances linguistiques et leurs vulnérabilités individuelles.
- En ce qui concerne le droit de l'enfant d'être entendu, la CCDH invite le législateur à opter en faveur d'une terminologie qui permet de garantir davantage que les limitations de ce droit soient évitées dans la mesure du possible.
- Dans la mesure où le droit de participation à la procédure doit être pleinement garanti à toutes les étapes de la procédure, la CCDH regrette que, dans le cadre de la procédure volontaire, l'assistance d'un traducteur est limitée à certaines situations. Par ailleurs, elle note que les bénéficiaires devraient aussi bien avoir droit à un traducteur qu'à un interprète et elle invite le législateur à adapter la terminologie du projet de loi dans ce sens.
- Finalement, en ce qui concerne le secret professionnel partagé, il se pose la question de savoir si cette notion est suffisamment bien encadrée pour permettre à tout professionnel concerné de savoir exactement quelles données peuvent être partagées. La CCDH estime que des lignes directrices pourraient apporter les précisions nécessaires sur le cadre, le déroulement précis du partage d'informations, ainsi que les données pouvant faire l'objet d'un tel partage.

Procédure judiciaire

- Alors qu'il y a des situations où l'intervention du tribunal de la jeunesse reste nécessaire, il est important de prévoir toutes les garanties procédurales et respecter les droits fondamentaux du mineur et des membres de la famille et de les impliquer tant que faire se peut dans la procédure.
- En ce qui concerne le champ d'application territorial du projet de loi dans le cadre de la procédure judiciaire, la CCDH recommande de prévoir de manière générale que le projet de loi dans son entièreté s'applique à tout mineur et jeune adulte se trouvant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui tombe dans le champ d'application matériel dudit projet de loi.
- La CCDH regrette que les auteurs n'aient pas inclus un chapitre spécifique sur les droits du mineur, du jeune adulte et de sa famille dans le cadre de la procédure judiciaire. Ceci aurait contribué à la lisibilité et à la clarté du texte, mais aussi permis de mettre un accent sur l'importance du respect des droits fondamentaux et garanties procédurales du mineur et de sa famille.
- Par ailleurs, la CCDH regrette que certains droits sont explicitement mentionnés dans le projet de loi, alors que d'autres droits font défaut. Elle invite le législateur à s'inspirer des normes internationales pour se conformer pleinement aux recommandations internationales et pour mettre en place une justice véritablement adaptée aux enfants.
- La CCDH ne peut que saluer l'introduction d'une assistance obligatoire par un avocat pour tout mineur en procédure judiciaire. Elle recommande néanmoins au législateur de clarifier qu'il revient effectivement au mineur de librement choisir son avocat.
- S'agissant du droit de l'enfant de consulter le dossier, la CCDH recommande d'adopter une approche flexible qui permet d'évaluer la situation individuelle de l'enfant au lieu d'imposer une limite d'âge fixe.
- Finalement, la CCDH invite le gouvernement à ne prévoir aucune limite d'âge de nature à restreindre le droit des enfants d'être entendu et d'exprimer leur opinion. Par ailleurs, la CCDH souligne qu'afin de garantir le droit de participation et d'être entendu de l'enfant non seulement en théorie, mais également en pratique, les conditions nécessaires doivent être mises en place (p.ex. apparence des salles d'audience, procédure et langage adaptés à l'enfant, personnel spécialement formé, prise en compte des besoins individuels spécifiques).

L'enfant a d'ailleurs le droit d'être informé de son rôle pendant le procès, de se voir expliquer les procédures et présenter les autres intervenants.

Recueil d'informations préoccupantes

- De manière générale, la CCDH salue la clarification des missions de la CRIP, la restructuration et la simplification de son fonctionnement suite aux amendements gouvernementaux.

- En ce qui concerne la composition de la CRIP, la CCDH insiste néanmoins sur l'importance de garantir qu'un nombre suffisant de personnes présentant toutes les qualifications et compétences nécessaires soient disponibles à tout moment pour garantir un fonctionnement 24h/24h et 7 jours sur 7, ainsi qu'une décision collective.
- Par ailleurs, elle regrette le caractère très restrictif de l'inclusion des experts externes dans la prise de décision par la CRIP et le manque de précisions quant aux qualifications nécessaires de ces personnes.
- La CCDH déplore que, suite aux amendements gouvernementaux, la collecte des données statistiques ne figure plus parmi les missions de la CRIP. Au lieu de supprimer tout simplement toute référence y relative du projet de loi, la CCDH invite le gouvernement à faire des efforts supplémentaires pour améliorer et préciser la disposition conformément au règlement général sur la protection des données.
- Par ailleurs, la CCDH invite le gouvernement à apporter les clarifications et précisions nécessaires aux dispositions relatives au fonctionnement de la CRIP. Il est crucial de garantir que les décisions que la CRIP sera amenée à prendre le seront en toute connaissance du dossier. En outre, il faudra préciser les suites réservées à la transmission des informations préoccupantes dans les différents scénarios envisagés par le projet de loi.
- Par ailleurs, la CCDH invite le législateur à clarifier la relation entre l'obligation de dénonciation généralisée, telle que prévue dans le projet de loi n°7992, et le mécanisme d'information de la CRIP.
- Finalement, la CCDH invite le gouvernement à prévoir une sensibilisation et information de tous les professionnels quant aux droits des parents et des enfants et à garantir que tous ces acteurs puissent bénéficier de formations spécialement dédiées à ce sujet et aux nouvelles procédures mises en place.

Exécution des mesures de placement

- La CCDH se félicite de la décision du gouvernement de faire exécuter à l'avenir les mesures de placement par l'ONE, qui pourra se faire assister par la Police grand-ducale. Elle estime qu'une telle approche est plus respectueuse des droits de l'enfant et de sa famille.
- Toutefois, la CCDH invite le législateur à encadrer davantage l'intervention de la police et à préciser dans la loi que la police ne devrait intervenir qu'en dernier recours.
- En cas de placement de l'enfant contre la volonté des titulaires de l'autorité parentale, la CCDH recommande d'offrir un support psychologique de crise à de ces derniers.

Autorité parentale

- La CCDH se félicite de l'introduction du principe du maintien de l'autorité parentale auprès des personnes titulaires de l'autorité parentale avant la décision de placement judiciaire de l'enfant.
- Alors que le projet de loi prévoit des exceptions à ce principe, la CCDH invite le législateur à prévoir des critères plus précis pour éviter des recours excessifs à une mesure qui risque de porter une grave atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale.

En outre, la CCDH invite les auteurs à veiller à l'interaction entre les dispositions du Code civil existantes et les mesures prévues par le projet de loi.

Formations

- Après l'entrée en vigueur du projet de loi, la CCDH recommande d'organiser une vaste campagne d'information et de sensibilisation adressée aux bénéficiaires, mais également aux acteurs de terrain pour leur présenter cette nouvelle approche et les différentes procédures mises en place.
- De même, la CCDH recommande d'organiser des formations de base et de suivi obligatoires pour tous les professionnels en contact régulier avec des enfants. Elle recommande aussi de prévoir des formations obligatoires pour tout agent de la fonction publique à organiser par l'INAP et l'IFEN.

Données statistiques et recherches

- La CCDH invite le gouvernement à investir les ressources nécessaires dans une meilleure collecte de données et souligne, dans ce sens, l'importance de données ventilées entre autres par âge, sexe, handicap et situation socioéconomique.

- Par ailleurs, la CCDH insiste sur l'importance de la mise en place d'une recherche scientifique complémentaire et une réévaluation régulière du nouveau système qui sera introduit.

Hospitalisation sans consentement

- La CCDH rappelle que la loi relative à la protection de la jeunesse de 1992 constitue actuellement la base légale pour le placement des enfants en psychiatrie, ce qui a un impact négatif sur les droits et garanties procédurales des enfants concernés et de leurs familles.

Elle se félicite dès lors qu'à l'avenir la loi de 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux constituera la base légale pour placer un mineur en psychiatrie. Elle se demande néanmoins si le texte, dans sa forme actuelle, permet vraiment de couvrir toutes les situations nécessitant un placement ou une admission d'un enfant en psychiatrie et elle invite le gouvernement et le parlement à évaluer et le cas échéant adapter leur texte, en consultation avec les acteurs ayant l'expertise nécessaire dans ce domaine.

- Par ailleurs, la CCDH invite le législateur à prévoir explicitement dans le texte de la loi qu'en cas d'hospitalisation sans son consentement d'un enfant, un avocat lui soit nommé d'office pour s'assurer qu'en cas de besoin, il puisse exercer les recours à sa disposition.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 28 février 2023.

