

N° 7994²⁰

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 L'OMBUDSMAN

(19.7.2022)

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}. Les définitions

Le CELPL estime qu'il serait opportun d'inclure une définition du terme « mineur » dans le texte.

Article 16. L'accueil socio-éducatif et scolaire intensif de jour

Le CELPL se demande si l'exigence cumulative de la perturbation du développement personnel, social et scolaire est réellement souhaitée ou s'il s'agit d'une erreur de formulation. Selon lui, cette prise en charge devrait être accessible si l'un ou l'autre développement est perturbé, de sorte qu'il conviendrait de modifier la formulation comme suit :

« On entend par accueil socio-éducatif et scolaire intensif de jour la mesure qui consiste à offrir une prise en charge socio-éducative et scolaire intensive aux mineurs et aux jeunes adultes scolarisés se trouvant dans une situation de souffrance socio-émotionnelle et dont le développement personnel, social et OU la scolarité sont impactés de manière considérable. (...) ».

Le CELPL recommande également de définir « considérable » ou alternativement, de remplacer ce mot par « négative ».

Article 21 L'accueil socio-éducatif à l'étranger

Le CELPL est d'avis que le cadre légal devrait également introduire la possibilité de réaliser des mesures de pédagogie intensive individualisée sur le territoire national.

Article 22. L'accueil en famille d'accueil

(2) « L'ONE en informe le cas échéant les juridictions de la jeunesse » Nous recommandons de changer « le cas échéant » pour « sans délai ».

Article 23. Les formes

Si 1° a) fait référence à l'horizon temporel, ceci n'est pas le cas pour b) et c). Le CELPL propose donc de préciser que 1° b) peut avoir lieu de manière déterminée et indéterminée, tandis que la durée de 1° c) est d'office limité dans le temps.

Article 27. La définition

Le CELPL recommande de préciser davantage les évaluations « adaptées ». Adaptées à quelles fins et à quelles situations ?

Article 29. Le contenu du PI

Le CELPL recommande de ne pas limiter le contenu du PI au rôle des « parents et des frères et sœurs », mais de maintenir la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux constellations familiales respectives et de pouvoir y inclure les personnes de référence des jeunes.

Article 31. La participation des bénéficiaires

Alinéa 2 : « L'ONE organise en cas de besoin ». Nous recommandons de définir davantage ces besoins.

L'alinéa 3 de cet article instaure la condition de l'accord préalable de l'ONE en cas de changement essentiel du PI. Le CELPL estime que le refus de l'ONE devrait être dûment motivé.

Article 32. La réévaluation du PI

Alinéa 2 : Si le CELPL se félicite de la mise en œuvre d'un plan individuel, il recommande au MENJE de fixer un délai maximal après lequel les bénéficiaires doivent être concertés en cas de difficultés au niveau de la mise en œuvre.

L'alinéa 3 de cet article prévoit que le PI est réévalué lorsque l'ONE l'estime nécessaire ou d'office notamment lorsqu'il y a eu une absence de contact entre le mineur et sa famille depuis plus de 12 mois.

Le CELPL est d'avis cette période d'absence de contact entre le mineur et sa famille ne répond pas à l'intérêt supérieur de l'enfant. Le fait de réévaluer le PI en cas d'absence de contact montre que ce contact est souhaité, de sorte qu'il convient d'agir plus rapidement. Le CELPL recommande de réduire ce délai à un maximum de 6 mois.

L'alinéa 4 de cet article indique que le mineur, le jeune adulte, les personnes titulaires de l'autorité parentale et les personnes clés de l'entourage du mineur ou jeune adulte sont invités à participer à la réévaluation du PI.

Le CELPL estime qu'il serait opportun de clarifier si le fait de ne pas se présenter à ces réunions est suivi de conséquences ou non et dans l'affirmative, desquelles.

Finalement, si le CELPL salue la possibilité de déclencher une réévaluation de leur PI, il recommande de fixer des délais pendant lesquels une telle demande devrait être traitée.

Article 34. Le cadre du personnel

(1) Le directeur est le chef d'administration de l'ONE. Le directeur peut être assisté de quatre directeurs adjoints auxquels il peut déléguer certaines de ses attributions aux directeurs adjoints dont un le remplace en cas d'absence.

Article 38. La commission de recueil des informations préoccupantes

(3) Le CELPL apprécie l'introduction de cette commission dans l'arsenal des outils à disposition pour renforcer la protection de la jeunesse. Il faut tout de même être conscient que la possibilité,

accordée à toute personne, de dénoncer des situations qui lui semblent préoccupantes comporte des risques. Le CELPL estime que l'introduction de ces informations devrait être soumise à certaines conditions pour éviter notamment des signalements totalement non-fondés pouvant créer une surcharge de travail de la CRIP, augmentant le temps de traitement des informations, potentiellement préjudiciable aux mineurs réellement en situation de détresse.

Les signalements anonymes devraient notamment être exclus. Des précautions pour ne pas révéler, pour des motifs dûment justifiés, l'identité du déclarant aux familles ou mineurs concernés pourraient être prévues.

Article 51. La participation du bénéficiaire et son droit d'être entendu

L'article prévoit que le mineur et le jeune adulte ont le droit d'être entendus et d'exprimer leur opinion sur toute question qui les concerne sauf en cas d'urgence ou de situation exceptionnelle.

Le CELPL est d'avis qu'une « situation exceptionnelle » doit être dûment motivée et qu'en cas d'urgence, l'audition du mineur doit être réalisée dans un délai maximal de trois jours.

Article 53. La transparence des décisions

(4) Le CELPL recommande de donner plus d'informations sur la possibilité d'introduire un appel contre les décisions et mesures. Il conviendrait d'indiquer où et dans quel délai ce recours peut être introduit.

Il n'est par ailleurs pas précisé si ces informations sont classées comme confidentielles pour toutes les parties ou si elles ne le sont le cas échéant que pour le mineur ou le jeune adulte. L'accès aux informations devrait être garanti aux avocats.

Sous-titre 3 – La procédure judiciaire (art. 55 et suivants)

La loi distingue entre la procédure judiciaire et la procédure volontaire. L'exposé des motifs met en avant la volonté de favoriser les mesures volontaires et de privilégier la prévention. Le CELPL regrette toutefois que le principe de ne recourir aux mesures judiciaires qu'en tant que mesure de dernier recours ne soit pas clairement arrêté par le projet de loi.

A son avis, il devrait être précisé que les mesures judiciaires devraient uniquement être appliquées :

- En cas d'échec de la mesure administrative
- En cas de refus d'une mesure administrative
- En cas d'urgence dûment justifiée et avec obligation de clarifier la disposition de la famille à travailler avec l'ONE.

La mesure judiciaire devrait pouvoir être levée à condition pour les parents d'avoir rempli plusieurs conditions permettant le recours à une mesure volontaire.

Article 55. La compétence matérielle et territoriale du tribunal de la jeunesse

Le CELPL recommande de ne pas poser comme condition cumulative que le développement physique, affectif, sentimental, intellectuel ET social soient compromis. A son avis, il est suffisant que l'un de ces volets soit gravement compromis pour qu'une mesure judiciaire puisse être prononcée.

Le deuxième paragraphe traite de la compétence territoriale, dédiée sans doute du Règlement (CE) no44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, dit Règlement Bruxelles I.

Le seul nouvel élément est celui du « lieu où le mineur a été retrouvé ». Le CELPL partait du principe que cet élément signifiait notamment que lorsqu'un mineur en danger est repéré sur le territoire national, les tribunaux luxembourgeois seraient compétents.

Lors de la présentation officielle du MENJE du projet de loi sous examen, il a été affirmé que tel ne serait pas le cas. Il a été expliqué que si les parents et l'enfant sont domiciliés à l'étranger, mais que p.ex. l'enfant fréquente une école au Luxembourg, et que les parents travaillent au Luxembourg, aucune procédure judiciaire ne serait possible à son égard.

Le CELPL estime qu'une pareille approche est susceptible de constituer une discrimination et de se révéler contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Si l'enfant est trouvé sur le territoire luxembourgeois, il ne devrait pas exister d'obstacle à l'application de la future loi.

Article 64. Le déroulement de l'audience

A l'instar des interprétations de la CEDH du « droit d'être entendu » stipulant qui exige que « [...] les procédures et conditions légales permettant à celui-ci d'exprimer librement son opinion soient mises à sa disposition et que cette opinion soit recueillie par le juge. » et que « Le juge doit prendre toutes les mesures appropriées en vue d'une telle audition, en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant et eu égard aux circonstances de chaque cas d'espèce. » (source, p. 44), le CELPL recommande a) de spécifier que le juge doit toujours tenir compte des spécificités de la situation du jeune en question et b) que le jeune doit pouvoir faire une demande au juge afin d'être entendu dans les affaires le concernant par le biais de son avocat et que dans un tel cas, cet entretien avec le juge doit lui être accordé d'office.

Article 70. La procédure d'urgence

Le CELPL est conscient qu'il existe des situations qui requièrent une action rapide et qu'il faut dès lors prévoir une procédure d'urgence qui répond à d'autres critères que la procédure ordinaire. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les mesures qui sont susceptibles d'être prises peuvent avoir de lourdes conséquences sur la vie des personnes concernées, de sorte qu'il reste important d'entourer cette procédure d'urgence des garanties minimales nécessaires.

En 2018, dans son rapport sur l'UNISEC, le CELPL avait procédé à une analyse du cadre légal en vigueur et du projet de loi élaboré à ce moment-là, censé réformer le droit de la jeunesse, à savoir le projet de loi 7276.

Ce projet de loi prévoyait déjà une réforme des mesures de garde provisoire actuellement appliquées, mesures dont le CELPL a souvent critiqué les modalités à cause d'un manque de garanties et de sécurité juridique pour les mineurs.

Le CELPL constate cependant maintenant, à la lecture de l'article 70 que les garanties entourant les mesures d'urgence, notamment en ce qui concerne leur durée de validité, instaurées par l'actuel projet de loi sont moins importantes que celles projetées par le projet de loi 7276.

En 2018, le CELPL avait noté ce qui suit :

« (...) L'actuel projet de loi 7276 prévoit en son article 28 un système appelé « mesure de placement d'urgence » qui est censé remplacer l'actuelle mesure de garde provisoire.

La mesure de placement d'urgence est notifiée dans les meilleurs délais aux personnes investies de l'autorité parentale et la notification contient une convocation à une entrevue avec le juge de la jeunesse qui a lieu au plus tard dix jours ouvrables à partir de la date de la mesure de placement d'urgence.

A cette entrevue peuvent assister le mineur et son avocat, les parents, tuteur ou toute autre personne titulaire de l'autorité parentale, le cas échéant assistés par leur avocat, le représentant de l'établissement, la famille d'accueil ou la personne à qui le mineur a été confié. Le juge de la jeunesse expose alors les motifs de la mesure prise et entend les avis des différents intervenants. Dans un délai de trois jours, le juge de la jeunesse prend ensuite une ordonnance par laquelle il peut rapporter la mesure de placement d'urgence, la confirmer pour une durée d'un mois à partir du jour de l'ordonnance, ou ordonner une mesure d'évaluation et de précaution pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois.

Le Médiateur apprécie que des efforts considérables ont été faits pour améliorer la sécurité juridique des mineurs. En ce sens, une mesure de placement d'urgence peut, suivant le projet de loi 7276, être appliquée seulement pendant un délai maximal de 13 jours, avant que le juge, après consultation des personnes concernées, ne doive prendre une nouvelle décision.

Le Médiateur avait toujours recommandé qu'une mesure de garde provisoire ne puisse rester en vigueur que pour un délai maximal de 15 jours. Il se réjouit dès lors que le projet de loi, dans sa version actuelle, rencontre cette recommandation. »¹.

L'article 70(4) du projet de loi sous examen prévoit toutefois que la mesure d'urgence peut être valide pendant la durée maximale d'un mois. Le CELPL recommande de réviser ce délai vers le bas afin de ne pas dépasser une durée de validité de 15 jours.

Le même alinéa évoque la question comment il faudrait procéder si la personne titulaire de l'autorité parentale ne demandait justement pas à ce que le jeune lui soit remis. Cette situation devrait être clarifiée par la loi.

Article 88. La suspension judiciaire et l'exercice de l'autorité parentale

Cet article prévoit la possibilité, en cas de désintérêt manifeste, de non-respect réitéré des décisions des juridictions de la jeunesse ou en cas d'impossibilité des personnes titulaires de l'autorité parentale, de suspendre l'exercice de l'autorité parentale.

Le CELPL est d'avis que cet article devrait être revu pour différentes raisons :

Premièrement, le CELPL estime que la formulation n'est pas claire, alors qu'il n'en ressort pas clairement l'exercice de quels « droits » est visé.

Deuxièmement, l'article prévoit que la mesure de suspension peut être renouvelée, sans que cette faculté soit entourée de garanties, notamment de réexamen, d'audition ou de limitation dans le temps.

Troisièmement, il conviendrait de prévoir une voie de recours contre cette décision.

Quatrièmement, il n'est pas précisé qui est, dans ces cas, chargé de l'exécution de l'autorité parentale.

Le CELPL souhaite rendre attentif au fait qu'il ne serait pas souhaitable que l'autorité parentale soit, comme c'est le cas actuellement, transférée à l'institution à laquelle le mineur est confié. Dans un pareil cas, les conflits d'intérêt ne peuvent pas être exclus et il convient, avant tout dans le cas d'un accueil stationnaire, de veiller aux intérêts du mineur et de garantir ses droits. Si l'on prend l'exemple des mineurs placés en hôpital psychiatrique, il est clairement contre-indiqué de faire exercer l'autorité parentale par les thérapeutes qui sont amenés à prendre en charge le mineur.

Le CELPL propose que dans les situations visées par cet article, l'exercice de l'autorité parentale soit confié à un service de l'ONE.

Article 92. Le contrôle et les sanctions des conditions de l'agrément

(3) Nous recommandons d'inclure un délai maximal pour entendre le prestataire.

Article 94. Les conditions pour l'obtention de la reconnaissance de la qualité des services

(3) 2° g) : Nous recommandons d'inclure une fréquence pendant lesquels ces contrôles doivent avoir lieu, p.ex. tout prestataire se fait contrôler au minimum tous les cinq ans.

Article 116. Modifications de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat – modification de l'article 1^{er} :

L'article précise que le CSEE sera amené à accueillir des mineurs et des jeunes adultes dans le cadre de la loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.

L'alinéa 2 prévoit qu'il « peut également accueillir d'autres pensionnaires ». Le CELPL a du mal à déterminer quels « autres pensionnaires » sont visés. Il rappelle qu'il convient à tout prix de réduire l'hétérogénéité des profils au sein du CSEE. Il devrait en tout état de cause être exclu que des mineurs tombant sous l'application du futur droit pénal pour mineurs puissent être placés au CSEE, ce qui reviendrait à anéantir la volonté de la réforme de la protection de la jeunesse, souhaitant distinguer clairement entre les mesures d'aide et les mesures répressives.

Le CELPL recommande de supprimer cet alinéa ou d'apporter des clarifications sur les pensionnaires visés.

¹ CELPL, Rapport sur l'unité de sécurité du CSEE, 2018, pp. 3-4, consultable sur <https://www.ombudsman.lu/uploads/RV/RV17%20-%20Rapport.pdf>

Articles 131 et 132 : Modifications de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux

Suite à divers échanges avec des personnes actives dans le domaine de la psychiatrie, le CELPL aimerait réitérer le besoin d'une approche différenciée concernant le maintien de l'autorité parentale dans le cadre d'un placement en psychiatrie. Si le CELPL avait déjà fait part de ses observations dans ses commentaires concernant l'article 88 du projet de loi en question, il aimerait également les (re-)mettre en avant dans le cadre des articles 131 et 132.

En effet, dans ses observations précédentes, le CELPL avait communiqué au Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse qu'il souhaite :

« [...] rendre attentif au fait qu'il ne serait pas souhaitable que l'autorité parentale soit, comme c'est le cas actuellement, transférée à l'institution à laquelle le mineur est confié. Dans un pareil cas, les conflits d'intérêt ne peuvent pas être exclus et il convient, avant tout dans le cas d'un accueil stationnaire, de veiller aux intérêts du mineur et de garantir ses droits. Si l'on prend l'exemple des mineurs placés en hôpital psychiatrique, il est clairement contre-indiqué de faire exercer l'autorité parentale par les thérapeutes qui sont amenés à prendre en charge le mineur. »

Le projet de loi 7994 quant à lui :

1. stipule dans le commentaire des articles concernant l'article 131 modifiant l'article 5 de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux que :

« La loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux s'applique tant aux majeurs qu'aux mineurs. Or, la majorité des mineurs en psychiatrie a été placée sur base de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Lesdits placements ont eu pour conséquence un transfert de l'autorité parentale à l'hôpital lui-même. Or, pour assurer aux mineurs les garanties procédurales, ladite loi modifiée du 10 décembre 2009 doit constituer la seule base légale d'un placement en psychiatrie, qu'il s'agisse de personnes mineures ou majeures. L'autorité parentale demeurera auprès des parents en vertu du présent projet de loi. »

2. prévoit, via l'article 132 qui lui modifie l'article 7 de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, que :

« 3° Il est inséré après le paragraphe 2 un nouveau paragraphe 3, 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. »

Le commentaire des articles afférent mentionne que :

« En plus, le paragraphe 3 spécifie que l'autorité parentale n'est pas transférée dans le cas de figure où un mineur est placé en psychiatrie, ce qui constitue un grand changement par rapport à la pratique actuelle. »

Si, d'après notre compréhension, les acteurs du terrain se félicitent de ne plus être titulaires de l'autorité parentale pour des raisons éthiques, ils redoutent le maintien d'office de l'autorité parentale par les parents, inquiétude que le CELPL partage.

Le CELPL profite donc de l'occasion pour faire part au Ministère de l'Éducation, de l'Enfance et de la Jeunesse qu'il juge plus opportun de transférer l'autorité parentale à une partie tierce (ONE ou autre) s'il n'est pas prévisible que les parents soient aptes à exercer cette première en bonne et due forme.

Article 152. Les dispositions transitoires dans le cadre de la procédure judiciaire

Le troisième paragraphe stipule que les décisions judiciaires prononcées sous l'empire de la loi ancienne ne peuvent être remises en cause par application de la loi nouvelle, sans préjudice, notamment du droit des parties de demander au tribunal de la jeunesse la révision des décisions judiciaires prises sous l'empire de la loi modifiée du 10 août 1992 par application de la loi nouvelle.

Le CELPL n'entend pas remettre en question le principe de la non-rétroactivité de la loi nouvelle, mais estime que toutes les mesures de garde provisoire exécutées au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi devraient obligatoirement faire l'objet d'un réexamen et d'une réévaluation afin qu'une nouvelle mesure, en conformité avec les garanties accordées par la loi nouvelle soit prise.

