



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

CG/pk

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 19 janvier 2011

ORDRE DU JOUR :

- 5351 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse
- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
- Continuation de l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents: M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Jacques-Yves Henckes, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Léon Gloden en remplacement de M. Jean-Louis Schiltz

Mme Sophie Hoffmann, Mme Claudine Konsbruck, du Ministère de la Justice

Mme Simone Flammang, Parquet Jeunesse
M. Alain Thorn, Tribunal de la Jeunesse

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Jean-Louis Schiltz, M. Lucien Weiler

*

Présidence: Mme Christine Doerner, Président de la Commission

*

5351 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse

Point 5° (article V; article 5 de la loi) – missions d'assistance éducative

Proposition de texte

Il est proposé d'ajouter qu'une mission d'assistance éducative peut être confiée à un organisme agréé en tant que personne morale.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat fait observer que le libellé proposé «*exclut que l'assistance éducative puisse être exercée par une personne privée [...] Il faudrait en tout cas maintenir la possibilité de confier une assistance éducative à une personne privée, si celle-ci accepte.*».

Et de continuer que le texte proposé est en contradiction avec l'article 77 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire qui crée «*[...] au parquet général un service d'assistance sociale regroupant tous les services chargés d'enquêtes sociales et d'assistance à des personnes sous surveillance, comme le service de la protection de la jeunesse, le service de probation, le service d'aide aux victimes, le service de médiation, le service des tutelles pour mineurs et incapables majeurs, les services chargés de l'établissement des dossiers de personnalité*». Pour éviter une incohérence des textes et des effets non voulus sur les missions du SCAS, relevant des autorités judiciaires, il y a lieu de prévoir une exception expresse. Si l'exigence de l'agrément est maintenue, il y a lieu d'ajouter au nouvel article 13 la réserve suivante „*le tout sous réserve des dispositions de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire relatives aux missions du service central d'assistance sociale*».

Le Conseil d'Etat admet que l'agrément des organismes privés se fera en application des dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.»

Décision de la commission

Le représentant du Gouvernement explique que les services compétents du SCAS ont longtemps assumé exclusivement la mission d'assistance éducative.

Or, depuis le début de l'année 2000, des institutions privées intervenant dans le domaine social (comme la Croix-Rouge, la Caritas, la Fondation Kannerschlass [ndlr: énumération non exhaustive et exclusive]) ont créé des services spécifiques au sein de leur institution. Le Gouvernement, par l'intermédiaire de ses services compétents, peut y recourir en cas de besoin.

Or, le libellé actuel de l'article 13 vise tant l'agent de probation, tel que défini dans la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, que la personne oeuvrant au sein d'un établissement ou d'un organisme qui apporte aide, conseil ou assistance aux enfants et à leur famille. Il s'agit donc *ratio lege* d'une désignation nominative. Il importe de noter que dans la pratique, l'assistance éducative n'a jamais été confiée pour exercice à une seule personne privée, mais bien à une institution. Il est partant proposé d'ajouter les organismes agréés en tant que personne morale et de maintenir les agents de probation (la suppression des termes «*agents de probation*» proposée par le projet de loi est due à une erreur).

L'orateur précise que l'idée est de viser les institutions et organismes afférents, personnes morales, qui interviennent par l'intermédiaire de personnes physiques.

Il échet de préciser qu'il arrive qu'un mineur placé fasse l'objet de deux mesures distinctes, à savoir (i) un placement dans une famille d'accueil et (ii) une mesure d'assistance éducative. Or, l'article 13 ne vise que les mesures d'assistance éducative diligentées par des agents de probation du SCAS ou par des personnes des organismes agréés.

Il convient de préciser que les termes «*agent de probation*» visent *expressis verbis* le SCAS en tant service public participant à l'organisation judiciaire. Comme l'assistance éducative ne peut être confiée qu'à des organismes agréés, personnes morales ou à des agents de probation du SCAS, l'ajout textuel proposé par le Conseil d'Etat fait double-emploi.

[à préciser dans le rapport]

La commission unanime décide d'amender le libellé de l'article 13 comme suit:

«**Art. 13.**– Les mineurs qui ont été placés sous le régime de l'assistance éducative sont confiés par le tribunal ou le juge de la jeunesse à **des agents de probation ou à des organismes agréés apportant aide, conseil ou assistance aux enfants et à leur famille.**»

Point 6° (article VI; article 14 de la loi) – obligation du rapport au juge de la jeunesse

Proposition de texte

Il est proposé d'obliger les personnes à qui le mineur a été confié, ainsi que pour les organismes de placement assurant la supervision d'un placement en famille d'accueil de faire rapport au juge de la jeunesse chaque fois que ce dernier le demande.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat donne son accord quant cette modification.

Décision de la commission

La proposition de texte ne donne pas lieu à observation particulière.

Point 7° (article VII; article 18 de la loi) – désignation d'un conseil au mineur

Proposition de texte

Il est proposé que les juridictions de la jeunesse doivent d'office désigner un avocat assistant le mineur pour toute affaire de jeunesse.

Avis du Conseil d'Etat

La modification proposée recueille l'approbation du Conseil d'Etat qui soumet toutefois une proposition de texte.

Décision de la commission

La commission se doit de constater que le texte proposé n'est pas très clair. En effet, les parents ou le tuteur peuvent eux-mêmes se faire assister par un avocat de leur choix ou en faire la demande expresse au juge de la jeunesse. Dans ce cas de figure, la désignation d'un avocat par le juge de la jeunesse est facultative.

En l'état actuel, la désignation par le juge de la jeunesse d'un avocat pour assister le mineur a lieu sur demande afférente du mineur.

Il échet de noter que très peu d'avocats sont disponibles pour assurer la défense des intérêts d'un mineur appelé devant le juge de la jeunesse. S'y ajoute qu'il arrive qu'en fonction de la nature et des circonstances propres à l'affaire, l'assistance d'un avocat n'apporte aucune plus-value, sauf à alourdir et allonger inutilement la procédure judiciaire.

[à préciser dans le rapport]

Certains membres de la commission proposent de supprimer la deuxième phrase comme elle peut être interprétée comme étant en contradiction avec le libellé de la première phrase.

M. le Rapporteur renvoie, pour être complet, à l'article 1^{er} de la loi du 5 juin 2009 portant modification: 1° de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; 2° du Livre premier, Titre X, Chapitre 1^{er} du Code civil; 3° de l'article 1046 du Nouveau Code de procédure civile qui a complété l'article 37-1 de la loi modifiée du 15 août 1991 sur la profession d'avocat comme suit:

«Art. 1er.– Les paragraphes (1) et (5) de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat sont modifiés comme suit:

1. *Après le cinquième alinéa du paragraphe (1) est introduit un alinéa nouveau rédigé comme suit:*

„Si le requérant est un mineur d'âge impliqué dans une procédure judiciaire, le bénéfice de l'assistance judiciaire lui est accordé indépendamment de la situation de ressources de ses parents ou des personnes qui vivent en communauté domestique avec le mineur, sans préjudice du droit de l'Etat d'exiger le remboursement des dépenses qu'il a exposées pour l'assistance judiciaire du mineur contre ses père ou mère disposant de ressources suffisantes.“

2. *A la fin du paragraphe (5) est inséré un paragraphe (5bis) rédigé comme suit:*

„(5bis) Si le Bâtonnier fait droit à la demande d'assistance judiciaire d'un mineur d'âge dont les parents disposent de ressources telles que le mineur n'entrerait pas dans la catégorie des personnes ayant des ressources insuffisantes au sens du paragraphe (1), la décision d'admission du mineur à l'assistance judiciaire leur est communiquée avec l'indication que l'Etat est en droit d'exiger des parents, tenus solidairement, qu'ils remboursent les sommes décaissées par l'Etat au titre de l'assistance judiciaire du mineur.

Dans un délai de dix jours à partir de la notification de la décision du Bâtonnier, chacun des parents visés ci-dessus pourra introduire appel devant le Conseil disciplinaire et administratif qui statue en dernier ressort. L'appel est introduit et instruit de la manière prévue au paragraphe (7). Le Conseil disciplinaire et administratif statue dans les quarante jours de l'introduction du recours.

Le Bâtonnier transmet au Ministre de la Justice une copie de la décision définitive sur l'admission du mineur d'âge à l'assistance judiciaire.

L'administration de l'enregistrement et des domaines, saisie par le Ministre de la Justice, est chargée du recouvrement, contre les parents disposant de ressources suffisantes, des sommes décaissées par l'Etat au titre de l'assistance judiciaire du mineur.»

La commission unanime souligne la nécessité de garantir la défense et le respect des intérêts du mineur placé. Il est proposé, aux fins d'ôter toute ambiguïté quant à la base juridique de la désignation d'office par le juge de la jeunesse d'un avocat au seul mineur, d'amender l'article 18 comme suit:

«Art. 18.– Le mineur, ses parents ou tuteur et toutes autres personnes physiques qui en ont la garde provisoire ou définitive peuvent faire le choix d'un conseil ou demander au juge de la jeunesse qu'il ~~leur~~ lui en soit désigné un d'office. La désignation par le juge de la jeunesse d'un conseil au mineur a lieu, même en l'absence de toute demande afférente. Si le juge de la jeunesse désigne un conseil à une personne qui affirme être en droit de bénéficier de l'assistance judiciaire et en fait la demande, il transmet la demande au Bâtonnier. Le juge de la jeunesse peut aussi saisir d'office le Bâtonnier, lorsque c'est le mineur qui s'est vu désigner un conseil. L'assistance judiciaire ne couvre que l'indemnité à allouer à l'avocat.»

Ainsi, il est assuré que le mineur se voit accorder l'assistance d'un avocat, le cas échéant avec le bénéfice de l'assistance judiciaire au sens de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession de l'avocat.

La faculté ouverte au juge de la jeunesse de saisir d'office le Bâtonnier vise le cas de figure où l'assistance d'un avocat au mineur est jugée nécessaire, mais où le juge de la jeunesse n'a pas pu utilement en désigner un.

La commission souligne l'utilité de tenir une liste auprès du juge de la jeunesse comprenant les avocats proposant leurs services pour les affaires portées devant le tribunal de la jeunesse. Il sera ainsi loisible à tout avocat intéressé de demander d'être inscrit sur ladite liste.

[à préciser dans le rapport]

Point 8° (article VIII; article 22 de la loi) – amende en cas de non-comparution de la personne qui a la garde du mineur

Proposition de texte

Il est proposé d'augmenter le taux de l'amende à une fourchette de 251 à 500 euros.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat déclare comprendre la nécessité de ce changement.

Décision de la commission

Il convient de noter que le texte actuel ne permet pas de viser le parent qui n'a pas la garde du mineur afférent à raison d'une mesure de séparation.

La pratique judiciaire démontre que l'alinéa 2 prévoyant la délivrance d'un mandat d'amener ne trouve que très rarement application.

[à préciser dans le rapport]

Certains membres de la commission sont d'avis que les sanctions prévues à l'article 22 devraient pouvoir viser les deux parents.

La commission unanime décide d'amender l'article 22 de la manière suivante:

«L'alinéa 1^{er} de l'article 22 de la loi est modifié comme suit :

Art. – 22.- *Si, sur la citation du ministère public, les personnes qui ont la garde du mineur **ou le père et, ou la mère** ne comparaissent pas ou ne font pas comparaître ce dernier et que ces personnes ne peuvent pas justifier la non-comparution, elles peuvent être condamnées par le tribunal de la jeunesse à une amende de 251 euros à 500 euros.»*

Point 9° (article IX; article 23 de la loi) – étude de personnalité du mineur

Proposition de texte

Il est proposé d'étendre l'objet de l'expertise elle-même en ce qu'elle vise à effectuer des investigations sur la crédibilité et la personnalité du mineur concerné.

Il est encore proposé que la personne investie par le juge de la jeunesse de procéder à une telle expertise puisse étendre ses investigations aux tierces personnes faisant partie du milieu familial du mineur visé.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat déclare ne pas être «[...] convaincu que les adaptations textuelles actuellement prévues rencontrent le souci justifié de la commission interministérielle et des auteurs du projet. En effet, il s'avère en pratique très souvent que ce sont moins les mineurs qui posent problème que les adultes qui les entourent et en ont la responsabilité. Il est donc important de confier aux juridictions de la jeunesse le pouvoir de faire vérifier par le biais d'une expertise le contexte général dans lequel évolue le mineur.».

Le Conseil d'Etat propose un nouveau libellé.

A propos de l'expertise de crédibilité, «[...] le Conseil d'Etat conçoit qu'elles peuvent être des instruments utiles aux fins de vérifier des allégations de maltraitance ou d'abus sexuel. Il se demande cependant comment seront gérées les situations dans lesquelles sont pendantes de façon concomitante des procédures devant le tribunal de la jeunesse et devant les instances pénales. Que faire si chacun des juges saisis a ordonné une expertise de crédibilité par un autre expert et que les deux experts arrivent à des conclusions divergentes? Est-il utile et sain pour le mineur pour lequel il existe des suspicions de maltraitance ou d'abus sexuel de le soumettre à de trop nombreuses expertises? En raison de ces difficultés potentielles, le Conseil d'Etat vient à se demander s'il ne faudrait pas réserver aux juridictions de la jeunesse le droit d'ordonner des expertises de personnalité et aux juridictions pénales le droit d'ordonner des expertises de crédibilité.»

Décision de la commission

La commission constate que les auteurs du projet de loi proposent de supprimer, sans commentaire, l'alinéa 2 de l'article 23.

Il convient de noter que les études de la personnalité sont faites par des experts en pédopsychiatrie ou des psychologues comme il faut mener des investigations détaillées et exhaustives.

L'expertise de crédibilité est essentiellement ordonnée dans les affaires d'abus sexuels.

La commission unanime, prenant en considération les remarques faites par le Conseil d'Etat, propose (i) de supprimer les termes «*de crédibilité*» et (ii) de prévoir que l'expertise peut viser le mineur seul ou le mineur et son milieu familial.

L'article 23 est amendé comme suit:

«L'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la loi est modifié comme suit:

Article 23.- *Le tribunal ou le juge de la jeunesse fait procéder, s'il y a lieu, à une expertise ~~de crédibilité et~~ de personnalité du mineur ou du majeur dans le cas de l'article 1^{er}, dernier alinéa, notamment par le moyen d'une enquête sociale, d'exams médicaux, psychologique et psychiatrique, d'une observation du comportement et d'un examen d'orientation professionnelle qui vise le mineur ~~et~~, ou son milieu familial. Il peut prendre encore l'avis de toute personne pouvant donner des renseignements utiles.»*

Point 10° (article X; article 25 de la loi) – mesures de garde provisoire

Proposition de texte

Il est proposé de prévoir un délai de validité des mesures de garde provisoire de six mois qui est renouvelable une seule fois après l'audition des parties en chambre du conseil.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat estime qu' «*[I]l va sans dire qu'une mesure de placement provisoire est une décision incisive et lourde de conséquences. Il est tout aussi évident qu'elle doit être prise dans le strict respect des droits de la défense, mais encore dans l'intérêt de la personne à protéger.*

Le Conseil d'Etat n'est cependant pas convaincu qu'une restriction du délai de validité de la décision provisoire soit la solution au souci exprimé par les auteurs du projet.

En effet, il semble malsain qu'une décision provisoire puisse rester en place pendant une durée maximale d'une année.

Ce délai est encore excessivement long et seront pénalisés ceux qui, en méconnaissance de la loi ou par peur de la justice et des frais que l'on croit qu'elle engendre, n'agissent pas, alors que selon le système actuel seule une requête en mainlevée saisit le juge et lui donne pouvoir de prendre une décision définitive.

Le Conseil d'Etat estime opportun de changer radicalement de système et de prévoir soit qu'une mesure de placement provisoire soit prise immédiatement et sans passer par une procédure de mainlevée, susceptible d'appel, dans un délai de quinzaine à partir de la notification, soit de s'inspirer des dispositions de l'article 9 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Cet article prévoit que le juge de la jeunesse peut,

sans l'assistance du Ministère public, prendre les mesures spécifiées à l'article 1er de la loi à l'égard de tout mineur qui demande son aide et son assistance lorsque cette mesure s'impose dans l'intérêt du mineur. Dans cette hypothèse, le juge de la jeunesse est tenu de réexaminer la situation et de prendre une décision définitive dans les quinze jours au plus tard, après avoir entendu ou au moins avoir convoqué les parties concernées. Le délai d'appel contre cette décision est de dix jours.

Ainsi, le système malsain de mesures provisoires maintenues pendant une période anormalement longue pourrait être définitivement éliminé. Le système proposé par le Conseil d'Etat, de faire suivre la mesure de placement provisoire par une décision définitive dans des délais très rapprochés, aurait par ailleurs pour mérite d'éliminer les graves problèmes d'insécurité juridique que pose la version de l'article 27 actuellement proposée par les auteurs du projet de loi et sur lesquels le Conseil d'Etat aura à revenir lors de son examen dudit article. Le Conseil d'Etat proposera lors de cet examen un texte reflétant ses suggestions.»

Décision de la commission

Le représentant du Gouvernement précise qu'une mesure de garde provisoire, en tant que mesure de placement, peut être prise dans l'urgence sans consultation préalable des parents et du mineur concerné. Même s'il peut paraître anormal que la durée de cette mesure provisoire ne soit à l'heure actuelle pas limitée dans le temps (sauf placement en Maison d'arrêt), un délai inférieur à celui prévu dans le texte gouvernemental ne serait pas, eu égard aux considérations pratiques et procédurales, réaliste.

Selon lui, la proposition du Conseil d'Etat d'appliquer la procédure prévue à l'article 9 de la loi (prévoyant un réexamen de la situation endéans un délai de quinze jours) au cas des mesures de garde provisoire n'est absolument pas réalisable du simple fait que l'examen de la situation implique souvent la réalisation d'enquêtes ou d'expertises. Or, il est matériellement impossible de pouvoir rassembler toutes ces informations dans un délai de quinze jours tel que proposé par le Conseil d'Etat. L'imposition d'un délai de quinze jours à la réalisation de ces recherches ne pourrait que nuire à leur qualité.

Il est précisé que les parents de mineurs placés d'urgence sont immédiatement informés par les maisons accueillant ces mineurs de leurs droits, dont celui de provoquer un débat contradictoire en déposant une requête en mainlevée de la mesure de garde provisoire sur laquelle il devra être statué dans les trois jours. Une convocation systématique des parents concernés, peu après le début de la mesure de placement provisoire, n'est cependant pas prévue à l'heure actuelle. En ce qui concerne la durée d'une mesure de garde provisoire, il importe de préciser qu'en vertu de l'article 27, mainlevée d'une telle mesure peut être demandée en tout état de cause, donc à tout moment.

Les notifications du placement d'un mineur, envoyées aux parents ou aux personnes exerçant l'autorité parentale, ne comportent pas d'informations quant aux moyens de recours dont elles disposent.

La commission s'étonne du fait que les parents de mineurs placés d'urgence ne soient pas automatiquement et rapidement convoqués pour être informés des détails de la mesure de placement provisoire ou pour être entendus.

Elle suggère que les notifications de placement d'un mineur comportent des indications quant aux moyens de recours dont disposent les personnes en charge de ce mineur.

Il est proposé que le Gouvernement et le Parquet se concertent au sujet de ces deux points et apportent des propositions au cours de la prochaine réunion.

La continuation de l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat figure à l'ordre du jour de la prochaine réunion du 26 janvier 2011.

La Secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Christine Doerner