

N° 5351⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

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

* * *

**AVIS DE L'ASSOCIATION DES DIRECTEURS
DES CENTRES D'ACCUEIL**

(23.5.2011)

Après avoir examiné le projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, l'Association des Directeurs des Centres d'Accueil (ADCA) considère

- qu'une réforme de la loi relative à la protection de la jeunesse est nécessaire et opportune à l'heure actuelle et que ce point de vue est partagé par l'ensemble des acteurs concernés par la protection de la jeunesse,
- que la réalité sociale et le contexte général dans lequel s'inscrit la protection de la jeunesse ont connu d'importants changements au cours des dernières décennies et que la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (AEF) est venue apporter des compléments essentiels au cadre juridique qui existait jusque là, et dont il faudra absolument tenir compte, dans le cadre de la protection de la jeunesse,
- que la mise en route de la loi AEF entraînera des changements essentiels au niveau des pratiques et des réflexions nécessaires sur ces pratiques pour l'ensemble des professionnels des secteurs concernés et que, par exemple, se poseront d'une manière inédite des questions essentielles autour de l'échange d'informations entre l'Office national de l'Enfance, les autorités judiciaires et les institutions sur le terrain,
- que l'aide et la protection de la jeunesse reposent sur trois piliers, à savoir une collaboration en partenariat entre trois instances qui répondent à des logiques différentes, à savoir
 - o les instances juridiques et judiciaires, ainsi que l'Office national de l'Enfance, qui donnent un cadre instituant aux pratiques, que ce soit un cadre de protection judiciaire ou un cadre d'aide volontaire,
 - o les instances administratives et politiques, qui définissent les moyens et limites du possible dans le cadre des pratiques,
 - o les instances éducatives et thérapeutiques qui définissent et mettent en route le travail au quotidien avec les enfants et leurs familles, les projets institutionnels et les prises en charge,
 que la collaboration entre ces trois instances est une condition nécessaire à une vraie protection et à une véritable aide, que cette collaboration se doit d'inclure le débat, l'échange, la discussion entre ces trois instances qui répondent à des logiques différentes et où chacune représente pour les deux autres la limite de l'épreuve de réalité, mais
 - que dans les travaux préparatoires du présent projet de réforme de la protection de la jeunesse un de ces trois types d'instances n'a guère eu l'occasion de participer et d'apporter son point de vue, à savoir les instances éducatives et thérapeutiques,
- que si la nécessité et l'opportunité d'une réforme de la loi relative à la protection de la jeunesse et reconnue par l'ensemble des acteurs concernés, il n'en va pas de même quant à l'ampleur de cette réforme,

qu'un débat avec tous les professionnels concernés, respectivement les trois instances, n'a en fait jamais eu lieu,

que par contre dans le document parlementaire 5351 on peut lire à la page 5, dans le chapitre „Exposé des motifs“ que le présent projet de loi s'inspire étroitement des réflexions et propositions de réforme contenues à la fois dans le rapport du groupe de travail interministériel (août 2002) et dans le rapport de la commission spéciale jeunesse en détresse (octobre 2003),

demande que la Chambre des Députés

- **se donne encore du temps pour examiner la réforme de la loi relative à la protection de la jeunesse à la lumière de la nouvelle loi AEF, mais aussi à la lumière des premières années de mise en pratique de cette loi réformant considérablement le secteur de l'aide à l'enfance et à la famille,**
- **procède à des consultations supplémentaires, notamment des instances constituant le troisième pilier évoqué ci-dessus,**
- **réexamine en profondeur l'article 11 de la loi du 10 août 1992 et notamment les dispositions concernant le transfert de l'autorité parentale en cas de placement judiciaire à la lumière des considérations apportées et à apporter par les spécialistes des instances éducatives et thérapeutiques, afin de ne pas automatiquement enlever aux parents l'exercice de l'autorité parentale,**
- **ne passe au vote de la loi qu'après avoir procédé à tous ces examens et consultations.**

*

En outre, l'ADCA émet les réflexions et propositions suivantes concernant certains aspects du projet de loi en question.

1. Le transfert de l'autorité parentale

Un bref rappel historique s'impose pour bien saisir l'ampleur et l'enjeu de la question, ainsi que pour souligner l'importance d'un débat qui n'a pas eu lieu jusqu'ici.

1. La disposition du transfert de l'autorité parentale en cas de placement judiciaire a été introduite dans la loi du 10 août 1992. Dans l'exposé des motifs du projet de loi en question (document parlementaire 2557, déposé le 27.1.1982), il est écrit (page 13): „... le projet entend introduire une innovation, reprise du droit français, destiné à permettre le transfert temporaire des attributs de l'autorité parentale à d'autres que les parents du mineur. La pratique a, en effet, révélé la nécessité d'un tel transfert dans deux situations, au reste nettement différentes. Il existe des situations où des parents pour des raisons objectivement valables remettent leurs enfants à la garde de proches parents ou même d'institutions et où il serait utile de définir les droits dont peuvent se prévaloir les gardiens de fait. Ce résultat, le projet permettra de l'atteindre par le mécanisme de la délégation volontaire de l'autorité parentale qui à l'initiative des titulaires permettra au juge des tutelles d'investir les gardiens de fait de tout ou partie des droits découlant de cette autorité.

D'autres situations, par contre, exigeront une intervention plus contraignante de l'autorité judiciaire. Il en sera ainsi lorsqu'un enfant a été recueilli par une tierce personne ou une institution, alors que ses père et mère s'en désintéressent. Dans ces cas, il est dans l'intérêt non seulement de ses gardiens de fait, mais essentiellement de l'enfant que sa situation soit clarifiée le plus rapidement possible et surtout qu'elle soit soustraite aux sautes d'humeurs et aux intrigues intéressées de ses auteurs. Une procédure judiciaire permettant aux parents qui se sont désintéressés en fait de leurs enfants de s'expliquer et de marquer éventuellement leur volonté de s'occuper d'eux pourra être mise en mouvement par celui qui a recueilli l'enfant. Si le juge constate qu'il y a effectivement abandon de l'enfant par ses parents, il transfère l'ensemble des attributs de l'autorité parentale à la personne ou à l'institution qui s'occupe de l'enfant.“

Ce qui au départ devait être une mesure pour répondre à certaines situations d'abandon ou de désintérêt des parents, devient une mesure généralisée, alors que les contradictions entre ces deux visées apparaissent à travers les différents textes du projet de loi 2557. Même la commission juridique écrit dans son rapport (doc. parlementaire 2557²) „que certains attributs de l'autorité parentale peuvent être transférés temporairement à la personne ou à l'établissement à qui le mineur est confié“.

Le commentaire de l'article 11 précise: „L'autorité parentale quant à la personne doit être obligatoirement dévolue à celui à qui le mineur est confié, sous quelques réserves. (...) La dévolution de l'exercice de l'autorité parentale quant à la personne du mineur au gardien désigné par le juge s'opère de plein droit.“

2. Le texte de la loi de 1992 est voté en première lecture le 14 mars 1984, mais n'est pas adopté définitivement suite à des divergences entre partis politiques à propos de quelques dispositions prévues dans le texte. Le vote en deuxième lecture a lieu en 1992. Il faut rappeler que „si le principe du transfert automatique de l'autorité parentale, en cas de placement judiciaire d'un mineur hors du domicile parental a été soutenu par tous, au moment de l'élaboration du projet de loi en 1979, il y a lieu de faire remarquer qu'il n'en est plus de même depuis sa mise en application en 1992. En effet, au cours des 15 dernières années, une modification profonde des conceptions éducatives, pédagogiques et thérapeutiques s'est produite au niveau des centres d'accueil et autres structures sociales, et dans lesquelles les familles d'origine doivent être impliquées et responsabilisées. C'est dans ce contexte que cette disposition nouvelle pose, selon les gestionnaires des centres d'accueil, plus de problèmes qu'elle n'en résout. C'est pourquoi ils souhaitent vivement que le transfert des attributs de l'autorité parentale reste facultatif en cas de placement judiciaire d'un mineur, d'autant plus qu'ils estiment que cette disposition dans sa formulation actuelle est en opposition avec les articles 8 et 18 de la convention relative aux droits de l'enfant“. Ces conclusions sont extraites du Rapport Initial du Grand-Duché de Luxembourg relatif aux droits de l'enfant, publié en 1996 par le Ministère de la Famille.
3. Dès 1993, des associations du secteur social prennent position. Le 8 mars 1993, la Fondation Kannerschlass écrit:

„Nous avons appris que le texte de loi avait été élaboré en grande partie dans les années 80. L'exposé des motifs évoque la situation de „parents qui se désintéressent de leur enfant, qui doit être soustrait aux sautes d'humeur et aux intrigues intéressées de ses auteurs“. Ces parents ne représentent qu'une minorité et encore la description ci-dessus n'en donne-t-elle pas une image adéquate: il s'agit là d'une simplification. Nous retenons qu'il est toujours difficile de faire voter une loi alors que le projet de loi – qui a été déposé il y a 10 ans – n'a pas été remis à une sérieuse remise en question et que les différents ministères concernés et par exemple l'association des directeurs des centres d'accueil aient eu l'occasion de faire part de leur avis. L'enjeu est important, d'autant plus qu'il apparaît qu'il touche de nombreuses familles, parmi lesquelles il en est qui ont été souvent laissées-pour-compte et qui n'ont guère l'habitude de se défendre. Le législateur ne doit-il pas créer des conditions de justice sociale permettant à ces personnes-là d'être mieux comprises et la loi ne mérite-t-elle pas d'être adaptée à la diversité des situations et de tenir compte des progrès du travail social dans les centres d'accueil, d'autant plus que ce sont souvent les juges des enfants et les services sociaux du Ministère de la Justice qui y font appel. Nous sommes d'avis qu'il serait plus sage de laisser au juge le choix d'apprécier dans quel cas il est indiqué de retirer l'autorité parentale et de la transférer à l'institution. (...) Nous estimons en accord avec ces articles (8 et 18 de la convention relative aux droits de l'enfant) ... que sauf les cas évoqués plus haut, tout doit être fait pour garantir à l'enfant le respect fondamental de ce droit de vivre dans le respect de ses origines familiales. Désapproprier les parents et l'enfant de ce droit, c'est favoriser que l'enfant soit coupé de ses parents et de sa culture familiale et représente pour de nombreuses personnes une position abusive qui va à l'encontre de tout ce que l'on est en droit de s'attendre d'une démarche fondée sur l'éthique et la déontologie du travail social.“

Dans son avis relatif au projet de loi portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil (EGCA) écrit le 28 mai 1993:

„L'idée du transfert de quasi tous les droits parentaux sur l'établissement qui en a la garde a été longtemps soutenue par tous, y compris et surtout par les gestionnaires des centres d'accueil. L'idée consistait à ne considérer les parents des enfants placés en centre d'„accueil“, que comme origine de toutes les influences néfastes pour les enfants et à considérer une séparation radicale entre parents et enfants comme nécessaire à une évolution positive.“

Néanmoins au cours des dernières quinze années une modification profonde des conceptions s'est produite, impliquant au niveau des centres d'accueil et d'autres structures sociales, de plus en plus un travail social, voire même thérapeutique avec la famille d'origine. Le potentiel pathogène des institutions a été décrit, la réforme des grands centres d'accueil en milieu rural a été amorcée,

l'intégration des foyers dans la cité a été la devise. La famille d'origine devient dans ce contexte un système avec lequel il faut travailler, qu'il faut interroger et responsabiliser.

C'est dans ce contexte que cette nouvelle idée de la loi du 10.8.92 pose maintenant plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Dans ce contexte nous pensons que le passage en question (est) en opposition avec l'article 8 de la convention relative aux droits de l'enfant (...) et avec les dispositions de l'article 18 (...).

Voilà pourquoi nous proposons que les trois premiers alinéas de l'article 11 soient remplacés par la formulation suivante:

„Art. 11.– Les parents, tuteurs ou autres personnes qui ont la garde du mineur soumis au régime de l'assistance éducative ou maintenu dans son milieu à une ou plusieurs des conditions énumérées à l'alinéa 3 de l'article 1er, conservent sur lui l'autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure.

Si le mineur est placé hors du domicile de ses parents, tuteur ou gardien, ceux-ci gardent sur lui l'autorité parentale, mais suivant les circonstances, le Tribunal ou le Juge de la Jeunesse peut transférer les attributs de l'autorité parentale à la personne ou à l'établissement à qui le mineur est confié, à l'exception du droit de consentir à l'adoption et au mariage du mineur.“ “.

4. Ce point de vue de l'EGCA semble avoir été entendu par les députés. En effet, le 26 octobre 1993, à l'occasion des débats parlementaires et du vote de la loi portant 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant (...), la Chambre des députés adopte à l'unanimité la motion suivante:

La Chambre des Députés,

- Considérant que l'article 9 de la Convention relative aux droits de l'enfant oblige les Etats à respecter le droit de l'enfant séparé de ses parents d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses parents;*
- Considérant que l'article 18 de cette même Convention pose le principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant;*
- Considérant que l'article 11 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse dispose que les attributs de l'autorité parentale du mineur placé hors du domicile de ses parents sont transférés à la personne ou à l'établissement à qui le mineur est confié;*
- Considérant que suite à un changement fondamental de leur conception du travail social à engager par rapport à la famille d'origine du mineur, les gestionnaires des centres d'accueil sont amenés à interroger et responsabiliser la famille plutôt qu'à l'écarter*

Invite le Gouvernement

- à étudier le bien-fondé des arguments invoqués par l'Entente des gestionnaires des Centres d'Accueil dans leur avis du 28 mai 1993;*
- à élaborer, le cas échéant, un projet de loi modifiant l'article 11 de la loi du 10 août 1992 dans le sens que les parents, tuteur ou gardiens gardent sur le mineur placé hors domicile l'autorité parentale, mais que suivant les circonstances, le tribunal ou le juge de la jeunesse peut transférer les attributs de l'autorité parentale à qui le mineur est confié.“*

5. Le rapport du groupe de travail interministériel „Protection de la Jeunesse“ arrive à la conclusion que le transfert de l'autorité parentale est juste et nécessaire. Une mesure de placement, mesure de protection, présuppose que l'autorité parentale n'a pas été exercée comme elle devait l'être au point d'exposer l'enfant à un danger rendant nécessaire son retrait du milieu familial. Le rapport ajoute que si la personne de confiance devait s'en remettre constamment aux parents pour tout ce qui concerne l'éducation, l'assistance, la surveillance de l'enfant, on voit mal l'utilité de cette personne et de la mesure de placement, sans parler des difficultés de réalisation pratique.

L'autorité parentale est un ensemble de droits couplés à des devoirs. Si l'exercice de l'autorité parentale reste confié aux parents, ceux-ci sont dans l'impossibilité pratique de l'assumer pleinement en raison de l'éloignement physique et de la réticence prévisible des institutions à solliciter à tout bout de champ et pour chaque enfant la décision des parents que ce soit à propos de l'activité scolaire, des activités sportives, de la santé, des sorties et même des sanctions disciplinaires.

Finalement, les parents auraient l'impression que les devoirs de l'autorité parentale ne sont que des formules creuses puisque les „autorités“ elles-mêmes ne les mettent en mesure de les remplir.

En effet, les parents d'enfants placés auraient, dans la grande majorité des cas, la fâcheuse tendance à ne concevoir leur autorité parentale qu'en termes de prérogatives, ignorant les devoirs qu'elle implique.

Un problème de responsabilité civile des parents vient renforcer la conclusion du groupe de travail.

Le groupe de travail se prononce par ailleurs contre l'introduction de la faculté pour le juge de déroger au transfert automatique et de maintenir dans certains cas l'exercice de l'autorité parentale auprès des parents alors que ceci ne tiendrait pas compte de la réalité vécue par les parties et, d'autre part, que le juge serait nécessairement amené à rechercher la faute des parents et à en évaluer la gravité, ce qui serait une mission inconciliable avec l'économie générale de la loi et comporterait un pouvoir d'appréciation éminemment subjectif, voire arbitraire pour le juge.

6. Le rapport de la Commission spéciale Jeunesse en détresse reprend, au terme d'une large audition de professionnels des différents champs, l'essentiel des conclusions du groupe de travail.

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

Pour la Commission, un tel transfert doit être maintenu dans l'intérêt du jeune“ (doc. parlementaire 5225).

Conclusions de l'ADCA concernant le transfert de l'autorité parentale

L'ADCA regrette que ne soient retenus que des arguments juridiques et pas les arguments des professionnels du terrain socio-éducatif. Ainsi, par exemple, la motion de la Chambre des Députés de 1993 n'a pas été suivie d'effets.

Il y a des contradictions entre différents arguments, et ce dès la présentation du projet de loi 2557. A cela s'ajoute que l'inscription du transfert de l'autorité parentale dans la loi de 1992 a été justifiée par une demande (datant de plus de dix ans à l'époque) des directeurs et gestionnaires du secteur, mais que leur position n'a plus été entendue par après, malgré des appels répétés.

Derrière certains arguments d'ordre juridique se cachent des positions très tranchées et négatives à l'égard des familles des enfants. Des affirmations aussi fortes et généralisées sont en contradiction avec la réalité du terrain. Ainsi, par exemple, selon les statistiques de la Commission Nationale d'Arbitrage en matière de Placement (CNAP), 67% des enfants qui ont quitté un centre d'accueil en 2009, sont partis après un séjour d'une durée de trois ans ou moins. Selon la même source, 42% des enfants partis en 2009 sont retournés en famille. On peut raisonnablement en conclure que toutes les situations des enfants concernés ne sont pas aussi graves ni que tous les parents se désintéressent de leurs enfants ou sont incapables de prendre leurs responsabilités parentales.

Les accueils volontaires en centre d'accueil (que la loi AEF entend encourager et favoriser) sont la preuve que la voie défendue par l'ADCA est possible. L'ADCA estime que ce n'est pas parce que les parents gardent l'autorité parentale à l'égard de leurs enfants qu'un travail positif avec l'enfant devient impossible.

Au contraire, l'expérience prouve que l'exercice de l'autorité parentale par les parents, et donc aussi la responsabilité d'éducation, s'améliore dans de très nombreuses situations, par une aide ciblée du centre d'accueil qui héberge leur enfant.

De même, l'ADCA sait d'expérience qu'un tel travail aide la famille à rétablir sa dignité et permet à l'enfant de ne pas connaître des conflits de loyauté trop importants ou de pouvoir les dépasser.

Le travail avec la famille produit, en fin de compte, un effet transgénérationnel sur ce dernier qui pourra, à son tour, autrement exercer son autorité parentale le jour venu.

Si les autorités judiciaires ont à fixer un cadre instituant aux pratiques éducatives et thérapeutiques dans les institutions qui accueillent les enfants placés, il faut veiller à ce que ce cadre rende possible

et favorise le travail qui reste à faire avec les enfants et leurs familles. Or il s'est avéré que le transfert de l'exercice de l'autorité parentale a souvent un effet contraire et vient rendre plus difficile ce travail.

Le transfert „automatique et logique“ est justifié avec l'argument qu'il s'agit d'une mesure destinée à éviter des blocages éventuels de la part de certains parents. Mais on accepte par là même que d'autres parents sont des laissés-pour-compte et qu'un travail avec eux est d'autant plus difficile à mettre en place qu'ils vivent leur situation comme celle de personnes mises à l'écart et jugées négativement.

Les argumentations qui servent à appuyer les conclusions générales en la matière sont parfois basées sur des situations extrêmes, à partir desquelles il apparaît difficile de généraliser.

L'ADCA partage la proposition de l'EGCA dans son avis du 19 mai 2011 relatif au présent projet de loi de considérer le principe d'autorité parentale conjointe comme une possibilité de trouver une solution au problème posé et qui mérite une étude approfondie. Ceci d'autant plus que le rapport interministériel de 2002 avait également comparé la situation des parents d'enfants placés à celle du parent divorcé non attributaire du droit de garde.

La jurisprudence relative à la question du transfert de l'autorité parentale en cas de placement de l'enfant par mesure de garde provisoire vient encore illustrer que des arguments juridiques formels sont à la base de telles décisions et soulignent la nécessité de réformation urgente de ces dispositions.

2. La nécessaire „harmonisation“ des deux lois AEF et PJ

La question de l'échange d'informations entre les autorités judiciaires, l'ONE et les acteurs sur le terrain pose un certain nombre de problèmes.

La mise en oeuvre de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille appelle à une articulation légale et à la mise en place d'une interface procédurale précise entre les deux dispositifs légaux que sont l'aide volontaire et la protection judiciaire. Ainsi, par exemple, l'Office national de l'Enfance (ONE) est obligé, d'après l'article 7 de la loi AEF, de mettre en place une base de données des enfants bénéficiant de mesures d'aide. Comme ce même ONE doit financer aussi des mesures ordonnées par les autorités judiciaires, ladite base de données doit nécessairement comporter un versant protection de la jeunesse. Selon les experts en la matière, il faudra pour cela une adaptation des textes légaux, et notamment une modification de l'article 38 de la loi relative à la protection de la jeunesse.

L'article 13 de la loi du 16 décembre 2008 stipule que pour être reconnu comme service d'aide sociale à l'enfance, le gestionnaire doit „promouvoir la participation des enfants et des parents bénéficiaires de ces mesures d'aide“. Considérant que les enfants placés judiciairement comptent parmi les bénéficiaires, cette disposition s'applique aussi à ceux-ci. Cette disposition est en contradiction avec l'article 11 de la loi du 10 août 1992.

Luxembourg, le 23 mai 2011

Le Président,
Michel KRIER

Le Secrétaire,
René SCHMIT

