



Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis sur le projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles

Résumé

La CCDH a été saisie du projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, qui s'inscrit dans le cadre de la réforme globale de la protection de la jeunesse. 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.

I. Observations et recommandation 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 invite le législateur à **veiller à une harmonisation des différents projets de loi** qui la composent. Les différents textes de loi doivent permettre une prise en charge holistique de l'enfant.

En outre, la CCDH souligne qu'il est essentiel que tous les professionnels adhèrent à cette nouvelle approche et philosophie, notamment en ce qui concerne l'implication plus poussée des parents.

II. Analyse du projet de loi

• ONE

Avec la présente réforme, l'Office national de l'enfance (ONE) 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**. Ces aménagements et renforcements des compétences entraîneront nécessairement des mises au point au niveau des stratégies. Dans ce contexte, la CCDH invite le gouvernement à mettre à disposition de cette administration toutes les **ressources humaines et financières nécessaires** pour **garantir une prise en charge adéquate**

des enfants en détresse. Par ailleurs, elle recommande au gouvernement d'investir dans l'information, la sensibilisation et la formation du personnel de l'ONE.

La CCDH rappelle d'ailleurs 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 contexte, elle souligne l'importance d'une **bonne communication, mais aussi d'une 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 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**

Parmi les différents types de mesures d'aide, de soutien et de protection, dans son avis, la CCDH s'est particulièrement intéressée à la mesure **d'accueil en famille d'accueil**. En premier lieu, la CCDH souligne que **ce type d'accueil présente de nombreux avantages pour les enfants** par rapport à un placement en institution et que les conditions doivent être mises en place pour augmenter l'offre existante. Dans ce contexte, la CCDH recommande de **créer un cadre légal pour les familles d'accueil leur permettant d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions possibles**.

Par ailleurs, la CCDH note qu'il existe différentes formes et configurations familiales dans notre société et invite le législateur à refléter cette position dans la terminologie employée par le projet de loi, en faisant référence à une personne d'accueil, et non au terme famille.

La CCDH regrette que **le congé d'accueil soit 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 soit réservé à un seul accueillant et 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.

- **Procédure volontaire**

Dans le cadre des mesures d'aide, de soutien et de protection, il est **important 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 explicitement 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 doivent 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 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 soit limitée à certaines situations. Par ailleurs, elle note que les bénéficiaires devraient aussi bien avoir droit à un traducteur qu'à un interprète et invite le législateur à adapter la terminologie du projet de loi dans ce sens.

Finalement, en ce qui concerne le **secret professionnel partagé**, la CCDH estime que cette notion n'est **pas suffisamment bien encadrée** pour permettre à tout professionnel concerné de savoir exactement quelles données peuvent être partagées. Dans ce sens, elle est d'avis 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**, de respecter les droits fondamentaux du mineur et des membres de la famille et de les impliquer tant que faire se peut dans la procédure.

La CCDH regrette dès lors 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. Par ailleurs, la CCDH déplore 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. Elle insiste encore sur l'importance de prévoir le recours à des avocats ayant l'expertise et l'expérience nécessaires en matière de droits et de psychologie de l'enfant.

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 des informations préoccupantes**

Le projet de loi prévoit la **création d'une cellule de recueil des informations préoccupantes** (CRIP), qui sera instituée au sein de l'ONE et aura pour mission de recueillir et de traiter toute information préoccupante qui lui sera communiquée. La CCDH salue la décision du gouvernement de mettre en place une **alternative au système de signalement actuel** qui présente de nombreuses failles.

Elle constate néanmoins que la composition et le fonctionnement pratique de cette dernière soulèvent de nombreuses questions.

En ce qui concerne la **composition**, il convient de **préciser le nombre de postes qui seront créés** au sein de la nouvelle CRIP et de garantir que ces personnes présentent toutes les qualifications et compétences nécessaires pour permettre un fonctionnement adéquat 24h/24h et 7 jours sur 7. La CCDH 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.

Par ailleurs, la CCDH déplore que, suite aux amendements gouvernementaux, la collecte des données statistiques ne figure plus parmi les missions de la CRIP et elle invite le gouvernement à préciser la disposition y relative conformément au règlement général sur la protection des données.

Concernant le **fonctionnement de la CRIP**, il faut garantir que les décisions que celle-ci sera amenée à prendre le seront en toute connaissance du dossier. La CCDH recommande encore de préciser davantage les suites réservées à la transmission des informations préoccupantes dans les différents scénarios envisagés par le projet de loi. Il est **crucial qu'un suivi de la prise en charge**, le cas échéant déjà mise en place, **soit assuré**. 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 relatif aux mineurs victimes et témoins, **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**

Depuis des décennies, la CCDH ne se lasse pas de critiquer la pratique actuelle qui consiste à faire exécuter les mesures de placement judiciaire d'enfants en institution par la police. Cette pratique traumatise les enfants et représente une forme de maltraitance institutionnelle. Voilà pourquoi, 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 ces derniers.

- **Autorité parentale**

Le projet de loi rompt avec la pratique actuelle, qui consiste à transférer l'autorité parentale et introduit le **principe du maintien de l'autorité parentale auprès des titulaires de l'autorité parentale** en cas de placement judiciaire de l'enfant.

En cas d'accueil dans un foyer ou de placement dans une famille d'accueil, **l'exercice de l'autorité parentale sera divisé en actes usuels et non usuels**. Ainsi, les actes usuels de l'autorité parentale pourront être accomplis par les prestataires, même sans l'accord des personnes titulaires de l'autorité parentale. Par contre, pour pouvoir

accomplir les actes non usuels, il faudra, en cas de refus des titulaires de l'autorité parentale, obtenir une autorisation judiciaire.

Le projet de loi prévoit d'ailleurs deux exceptions au principe du maintien de l'autorité parentale. Il s'agit d'un côté de la suspension judiciaire temporaire, de deux mois, mais renouvelable par décision judiciaire et de l'autre côté de la nomination d'un administrateur *ad hoc*. En ce qui concerne la **nomination d'un tel administrateur *ad hoc***, la CCDH souligne que le recours à une telle mesure **devrait rester exceptionnel** et invite le législateur à reformuler la disposition y relative afin de refléter davantage cette idée.

Finalement, 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 que les efforts nécessaires doivent être effectués pour que l'enfant puisse retourner dans sa famille d'origine.

- **Formations, statistiques et recherches**

La CCDH souligne l'importance d'organiser non seulement une vaste **campagne d'information et de sensibilisation**, mais aussi **des formations de base et de suivi multidisciplinaires et obligatoires** pour tous les acteurs qui pourront être en contact avec des enfants.

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

En dernier lieu, elle 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**

En dernier lieu, la CCDH salue qu'à l'avenir, tous les placements des enfants en psychiatrie se feront sur base de la loi de 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. Avec le changement de base légale pour le placement des enfants en psychiatrie, il n'y aura **dorénavant plus de transfert automatique de l'autorité parentale** à l'hôpital, comme cela est le cas actuellement. La CCDH recommande néanmoins au gouvernement de veiller à l'élaboration d'un **texte légal qui permet de tenir compte de toutes les situations qui pourront se présenter à l'avenir**. Finalement, elle 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.