



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

Avis

sur

- I. les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593 portant modification**
- 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ;**
 - 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ;**
 - 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;**
 - 4. de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale,**
- II. le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat.**

Avis 06/2016

Introduction

Dans le présent avis, la Commission consultative des Droits de l'Homme (ci-après la « CCDH ») prendra position par rapport au premier avis sur le projet de loi 6593 qu'elle avait publié le 4 novembre 2014, au vu des changements qui ont été pris en compte. Or, au-delà d'une prise de position quant aux projets de loi et de règlements grand-ducaux, la CCDH souhaite engager une réflexion plus profonde au sujet de l'avenir des centres socio-éducatifs de l'Etat (CSEE).

1. Tout change mais rien n'évolue

Sans vouloir retracer dans tous les détails l'historique des deux CSEE, il faut se rappeler qu'il y a une trentaine d'années ils faisaient partie des structures gérées par le Ministère de la Justice. A l'époque, le personnel était constitué de gardiens de prison et il a fallu attendre longtemps pour que s'installe peu à peu l'idée que la réponse à donner à des jeunes en difficulté et qui avaient enfreint la loi, était avant tout éducative. Des pratiques comme l'enfermement de jeunes en isolation dans une minuscule cellule, privée de lumière et où ils devaient dormir sur un bloc de béton recouvert d'un matelas, ont mis longtemps avant de disparaître. Cela n'a pu se faire que dans la mesure où ces CSEE sont passés de la tutelle du Ministère de la Justice à celle du Ministère de la Famille, puis plus récemment, à celle du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Depuis de nombreuses années, beaucoup d'efforts ont été consentis tant au niveau des infrastructures qu'au niveau des ressources en personnel. Des pratiques relevant de la pédagogie noire n'ont plus lieu depuis longtemps et le recours aux savoirs et aux réflexions issus des sciences de l'éducation fait désormais partie intégrante de la démarche des responsables et des professionnels de ces centres, qui sont tous formés aux sciences humaines et médicales.

Et pourtant, les CSEE font l'objet de nombreux questionnements. Comment peut-on comprendre que toutes les réformes qui ont conduit à la décentralisation des grandes institutions qui accueillait des mineurs et qui ont été mises en place dès les années quatre-vingt du siècle dernier n'aient eu aucun impact sur les CSEE ?

Dès les années soixante, et un peu partout en Europe, il était clair que les grandes institutions (hôpitaux psychiatriques, maisons de soins pour personnes âgées, maisons d'accueil pour mineurs, ...) portaient en elles un potentiel pathogène et rendaient la vie communautaire difficile, voire impossible. Elles permettaient certes le confinement de personnes à problèmes sur un même lieu, ce qui était un gain du point de vue de la gestion des besoins primaires, mais en même temps elles créaient des lieux de vie inadéquats qui engageaient les personnes sur une trajectoire non pas de rémission ou de guérison, mais conduisaient souvent à une chronicisation et donc à une aggravation des problématiques. Elles aboutissaient à la création de microcosmes avec des règles fort éloignées du quotidien. Les CSEE n'ont pas été touchés par ce courant réformiste alors même que toutes les institutions luxembourgeoises accueillant les enfants et adolescents, qu'elles soient étatiques comme les « Maisons d'enfants de l'Etat » ou

conventionnées, ont subi de grandes transformations. Une politique volontariste et courageuse a mis toutes ces institutions sur un chemin qui leur permettait de favoriser l'intégration des jeunes et aussi par conséquent des familles. Aujourd'hui si on prend les deux CSEE, ils représentent dans un certain sens encore des modèles institutionnels qui, il y a 25 ans, auraient fait l'objet d'une profonde remise en question.

- 1) Comment veut-on gérer sur un même lieu la prise en charge d'un jeune qui a été placé pour des faits de violence sur d'autres jeunes, et celle d'un autre qui a décroché de l'école et, qui a été lui victime de maltraitance, peut-être d'abus sexuels de la part de ses parents ou de ses pairs ? Cette mixité de problématiques conduit à une sorte de nébuleuse de problématiques qui empêche une réponse personnalisée, adéquate et efficace aux besoins de chacun.
- 2) La construction d'une unité de sécurité à proximité du CSEE de Dreiborn a certainement été une des pires décisions. L'explication donnée pour ce choix était qu'aucune commune du pays n'avait accepté l'implantation de cette unité sur son territoire. La CCDH a de bonnes raisons de penser que la plupart des communes n'ont pas été impliquées dans cette décision, et qu'un vrai démarchage et une active prospection n'ont pas été réalisés. Les responsables ont préféré à l'époque opter pour une solution de facilité en installant cette structure à l'intérieur de l'enceinte d'un lieu qui était déjà connu par le grand public comme un lieu, sinon d'enfermement, du moins de mise en isolation de jeunes en difficulté.
Cette construction a scellé dans une large mesure l'image que tous les jeunes placés à Dreiborn sont des délinquants et que s'ils ont été placés ici pour être protégés, c'est avant tout pour les isoler. Mais ce qui est tout aussi grave, sinon plus, c'est que dans le vécu des jeunes, cette proximité des lieux a aussi un impact sur leur identité et la définition de leur problématique. Comment empêcher que les jeunes placés par le juge de la jeunesse au CSEE de Dreiborn restent imperméables à la signification de cette autre institution qui est une prison. Très vite ils sauront qui vit dans la prison, dans certains cas ils les auront connus et sauront ce qu'il faut faire pour passer au « trou ». Ce voisinage risque d'être attrayant et de favoriser chez un certain nombre de jeunes une tendance à développer des « prouesses » afin d'aboutir au même endroit que leurs copains.
- 3) Vu de l'extérieur, il reste difficile, au-delà des statistiques, de se faire une idée de comment peuvent fonctionner au quotidien de grandes institutions comme les CSEE. Il est ainsi couramment question du nombre impressionnant de fugueurs : certes la fugue peut relever de la problématique du jeune, mais on ne peut éviter de penser que c'est aussi l'absence de cadre suffisamment structurant qui rend difficile la création des liens sociaux et émotionnels. Les CSEE sont aussi parfois surpeuplés avec jusqu'à trois jeunes qui séjournent dans une même chambre. Si les fluctuations sont importantes, il n'est pas possible de développer et de mettre en place des projets de prise en charge individualisée avec des effets sur le moyen et le long terme.

Tout ceci conduit la CCDH à inviter le gouvernement et la Chambre des Députés à se poser la question s'ils ne devraient pas, au-delà du vote de ce projet de loi et des règlements afférents, engager un processus qui, à moyen terme, conduirait à une vaste réforme des CSEE. L'objectif serait de fermer les structures existantes et de créer de petites structures réparties dans le pays, dans les quartiers de nos villes et villages, des structures avec des projets différenciés, dépendant d'une direction centrale ou alors en favorisant le fait que d'autres gestionnaires s'engagent dans la mise en place de certaines de ces structures. L'expérience de ces processus de décentralisation c'est qu'ils représentent un changement de paradigme et sont porteurs d'innovation alors que les continus aménagements apportés au fonctionnement des CSEE ne représentent pas une vraie évolution, mais des adaptations à un concept qui reste un anachronisme dans le paysage de la prise en charge des jeunes dans notre pays.

2. Examen du projet de loi amendé

En analysant les amendements gouvernementaux, la CCDH constate d'une part, avec satisfaction, qu'il y a évolution sur certains points, mais elle regrette, d'autre part, que d'autres points qui continuent à faire l'objet d'une grande préoccupation de la CCDH, restent inchangés.

1. Les personnes concernées

La CCDH constate qu'il n'y a pas de précision quant à la finalité du Centre socio-éducatif de l'Etat qui comprend les internats socio-éducatifs, les unités de sécurité et les logements externes encadrés. Les conditions dans lesquelles un mineur pourrait s'y retrouver ou en sortirait ne sont pas clairement mentionnées, sauf à dire qu'il s'agit de mineurs qui lui sont confiés par décision des autorités judiciaires. Il est également prévu de pouvoir accueillir d'autres pensionnaires sans aucune autre précision.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Unité de sécurité (UNISEC), la CCDH avait critiqué dans son avis du 4 novembre 2014 le manque de transparence concernant la future population de l'UNISEC et les conditions d'admission et de sortie de celle-ci, en soulignant qu' *« à part le fait qu'il semble y avoir un consensus général à ce que seuls les mineurs pourront y être placés lorsqu'ils auront commis des infractions graves ou auront manqué de façon répétitive et grave aux règlements des CSEE, il n'y pas de précision quant à leur âge ou sur la nature des infractions graves ou les manquements répétitifs qui entraîneront une telle mesure »*.

La CCDH constate que les amendements gouvernementaux n'apportent toujours pas de précisions quant aux conditions dans lesquelles un mineur pourrait se retrouver dans l'Unité de sécurité. La CCDH tient à rappeler qu'une mesure privative de liberté et d'isolement d'un mineur doit rester une mesure de dernier recours et ne saurait être réduite à une simple mesure disciplinaire.

La CCDH réitère sa position émise en 2014 et exige du gouvernement de clairement déterminer quels faits répréhensibles risquent d'entraîner une privation de liberté pour les mineurs.

2. Le projet de prise en charge au sein du Centre socio-éducatif de l'Etat (CSEE)

Pour ce qui est de l'absence de projet de prise en charge, la CCDH constate avec satisfaction que sa critique a été prise en compte dans les nouveaux textes.

L'article 3 (2) ainsi que le commentaire des articles relatifs aux amendements prévoient pour tous les jeunes placés dans le Centre socio-éducatif de l'Etat, y inclus ceux qui ont été placés dans l'UNISEC, la mise en place d'un projet pédagogique se fondant sur quatre principes : accueil socio-éducatif, préservation de la personne du jeune, assistance thérapeutique et accès à l'enseignement. C'est un instrument qui permettra au personnel encadrant de tenir compte des besoins des jeunes et de développer pour ces derniers une perspective d'avenir. La CCDH s'interroge néanmoins sur la mise en place et l'efficacité de cette mesure, compte tenu de l'aspect fort hétéroclite de la population qu'accueillent les CSEE et de la durée souvent fort courte et non prévisible de leur séjour.

En ce qui concerne la mise en réseau et la cohésion avec le dispositif d'aide existant en matière de protection et d'aide à l'enfance, la CCDH avait dans son avis de 2014 recommandé au gouvernement d'insérer l'UNISEC dans le réseau existant en matière de protection et d'aide à l'enfance et invité le législateur à inscrire dans la loi les mesures concrètes à mettre en œuvre en collaboration avec le réseau existant dès la préparation de la sortie du jeune en vue de sa réinsertion sociale et professionnelle.

La CCDH est satisfaite de constater que ses recommandations ont été prises en compte et que l'article 3 (2) tel que proposé prévoit maintenant que le projet individualisé « *précise la prise en charge du pensionnaire pendant et après son séjour au centre en vue de sa préparation à la sortie du centre et qui définit les objectifs de sa réintégration sociale. A cette fin le projet individualisé tient compte de l'intervention socio-éducative et psychosociale dont le pensionnaire a fait l'objet avant son placement au centre, de la situation familiale du pensionnaire, de sa personnalité et de ses besoins* ».

Le commentaire de cet article précise encore que le projet individualisé fait partie intégrante du placement et il est établi avec l'aval de l'autorité judiciaire ayant ordonné la mesure de placement, ce qui « *devra permettre de mieux coordonner les efforts entrepris par les services sociaux en amont de son placement au centre (p.ex. intervention du service central d'assistance sociale (SCAS) avec ceux déclenchés par l'équipe encadrant le pensionnaire pendant son séjour au centre et ceux à déclencher en vue de sa réintégration sociale et de faciliter l'échange des informations entre les différents intervenants dans la détermination des actions et des interventions à élaborer dans l'intérêt supérieur du pensionnaire* ».

Même si la CCDH se réjouit de l'introduction de cette obligation de définir un projet de prise en charge individualisé, elle reste néanmoins sur sa faim en ce qui concerne les particularités et les spécificités de ce projet pour les jeunes incarcérés dans l'UNISEC.

3. Les mesures d'éducation

Le projet prévoit dans son article 3 (3) certaines mesures d'éducation, dont on ignore si elles sont imposées ou si le mineur y participe volontairement. Des formulations vagues et subjectives, tel que "*le personnel du centre peut en cas de besoin recourir aux mesures d'éducation*" de ce même article 3, devraient être clarifiées.

D'ailleurs, il n'est pas compréhensible que les voies de recours soient expressément écartées étant donné que certaines mesures d'éducation pourraient être qualifiées de décisions administratives toujours susceptibles de recours devant le tribunal administratif.

4. Le régime de discipline et le régime de sécurité

La CCDH se demande pourquoi l'article 9(1) du projet de loi parle d'un régime de discipline, alors qu'une seule mesure disciplinaire est prévue : l'isolement temporaire en chambre d'isolement.

Le texte prévoit que « *La mesure disciplinaire doit être notifiée par écrit au pensionnaire au plus tard le jour suivant l'application de la mesure et elle porte indication des voies et délais de recours* ». Le recours s'exerce devant le juge de la jeunesse qui statue par ordonnance motivée sur requête. Il n'y a pas d'effet suspensif et il ne pourra intervenir qu'une fois la mesure disciplinaire déjà exécutée.

La CCDH rejoint à ce propos la Chambre de Commerce qui « *s'interroge [...] sur l'effectivité du recours prévu à l'encontre de cette mesure disciplinaire alors que le recours ne sera pas suspensif et que la durée maximale de la mesure disciplinaire sera de trois jours, de sorte que, dans la pratique, la mesure disciplinaire aura été exécutée bien avant que le recours n'ait pu être toisé par le juge de la jeunesse.* »¹ La CCDH critique là encore le risque d'arbitraire dans l'application de cette mesure disciplinaire alors qu'il est laissé à la libre appréciation du directeur ou de son délégué s'il « *peut* » décider de celle-ci ou non.

Le recours à la force, tel que prévu par l'article 9 (3) du projet de loi, devrait, d'après la CCDH, être signalé et justifié par écrit au directeur ou à son délégué.

L'article 10bis mentionne indifféremment « pensionnaire » et « personne » sans expliquer s'il s'agit de la même personne. Il n'est pas clair si la fouille intégrale prévue à cet article ne s'applique qu'aux mineurs ou également aux tiers externes.

¹ Avis complémentaire de la Chambre de Commerce sur le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des cadres des différentes catégories de traitement du centre socio-éducatif de l'Etat, 01.07.2016, p. 3

5. L'Unité de sécurité

Le législateur a prévu un **projet de règlement grand-ducal** particulier sur l'organisation de l'Unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat.

a. La direction

La CCDH regrette que sa critique concernant la direction unique du Centre socio-éducatif de l'Etat et de l'UNISEC n'ait pas été prise en compte, alors que le règlement lui-même fait une nette différence entre le personnel de l'UNISEC et les membres du personnel du Centre. L'UNISEC ne risque-t-elle pas de devenir trop facilement le lieu de sanction pour des jeunes qui n'auraient pas respecté les règles dans les Centres socio-éducatifs de l'Etat ?

b. L'encadrement médical

La CCDH se demande s'il est opportun de laisser au directeur ou à son délégué le choix discrétionnaire quant au besoin d'assurer ou non des soins médicaux aux pensionnaires de l'UNISEC.

Il n'est pas clair non plus si la présence d'un médecin ou du moins d'un infirmier est assurée en permanence.

c. Le placement d'une mineure enceinte à l'UNISEC

Il est surprenant de prévoir le placement d'une pensionnaire enceinte à l'UNISEC et d'essayer de prévoir l'accueil d'un bébé au sein même de celle-ci, alors qu'il est difficile de concevoir qu'un tel bébé ne serait pas immédiatement placé dans un autre foyer. Il serait plus opportun de prévoir explicitement qu'une mineure enceinte ne peut être placée dans cette Unité de sécurité.

Autrement se posent d'innombrables questions. Est-ce que l'UNISEC est suffisamment équipée pour accueillir des bébés ? Quid du personnel médical ? Est-il admis que la mère donnera naissance au bébé à l'extérieur de ladite Unité ? Dans l'affirmative, la dignité de la mère sera-t-elle respectée, c'est à dire l'apparence de la mère dans la maternité sera-t-elle équivalente à celles des autres mères, ou celle-ci sera-t-elle menottée ou accompagnée de policiers ? Quel sera le traitement du bébé à l'intérieur de l'UNISEC, si celui-ci y reste enfermé avec sa mère ? Qu'en est-il des contacts avec le monde extérieur et la socialisation du bébé ? Quid du registre du bébé ? Portera-t-il quelque part une trace écrite quant à sa naissance et à son début de vie dans le CSEE ? Dans l'intérêt supérieur de l'enfant à naître ne faudrait-il pas plutôt prévoir une suspension raisonnable de la détention de la jeune maman ?

d. Les fouilles

S'agissant de mineurs, la CCDH est d'avis que le législateur doit veiller à un encadrement strict des fouilles corporelles ne permettant aucun arbitraire. La CCDH se pose aussi la question de savoir s'il ne serait pas opportun de prévoir une personne de

confiance lors des fouilles intégrales et en tout cas lors des fouilles intimes. Il faudra par ailleurs mieux définir le recours à la force en cas de résistance passive ou active. Il va sans dire que les fouilles intégrales doivent se passer dans des conditions d'hygiène stricte et non simplement convenable.

e. L'assistance d'un avocat

La CCDH estime qu'il faut permettre à l'avocat du mineur de pouvoir communiquer librement et à tout moment avec son mandant. L'exigence de remplir préalablement un formulaire par le mineur est inconciliable avec la possibilité prévue à l'article 9 (2) du projet de loi pour la personne gardienne de faire le choix d'un avocat pour le mineur. Il n'est en outre pas clair si ce formulaire doit être rempli avant chaque visite.

6. L'incarcération au Centre pénitentiaire du Luxembourg

Finalement, la CCDH regrette de constater que la question de savoir s'il sera encore possible à l'avenir d'incarcérer des mineurs dans une prison pour adultes n'est nulle part abordée dans le projet de loi.

La CCDH tient à rappeler encore une fois que le Luxembourg est critiqué, depuis plus de vingt ans, par différentes institutions internationales, européennes et nationales de défense des droits de l'Homme et des enfants pour sa pratique de placer des mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg (CPL), ce qui est contraire aux droits de l'Homme.

Ainsi, le Comité européen pour la Prévention de la Torture (CPT) a exprimé sa préoccupation s'agissant de la situation des mineurs détenus au CPL dès sa première visite au Grand-Duché de Luxembourg en 1993 et dans son dernier rapport de 2010, il a de nouveau souhaité « *recevoir confirmation qu'il n'y aura plus de mineurs détenus au Centre pénitentiaire du Luxembourg après la mise en service de cette unité.* »

Le Comité contre la torture des Nations Unies a, dans ses recommandations du 16 juillet 2007 sur le cinquième rapport périodique du Luxembourg, aussi exprimé ses préoccupations quant au « *placement de mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg (CPL), qui ne saurait être considéré comme un environnement adapté pour ces derniers d'autant plus que l'absence totale de contacts entre mineurs et détenus adultes ne peut être garantie. Le Comité est également préoccupé par le fait que les mineurs en situation de conflit avec la loi et ceux qui présentent des problèmes sociaux ou des troubles comportementaux soient placés dans les mêmes structures ; ainsi que par le fait que des mineurs âgés de 16 à 18 ans puissent être présentés devant des juridictions ordinaires et jugés comme des adultes pour des infractions particulièrement graves.*»²

² Pour plus de références, il y a lieu de se référer aux annexes de l'avis de la CCDH du 14 novembre 2014

La CCDH exhorte le gouvernement à respecter son engagement sur le principe de la non-incarcération des mineurs dans une prison pour adultes et pour ce faire, à prévoir formellement dans la loi en projet que les mineurs ne pourront plus être incarcérés dans une prison pour adultes.

En attendant que l'Etat se conforme à ses obligations quant à la non-incarcération des mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg, il est nécessaire de prévoir obligatoirement l'élaboration d'un projet individualisé pour tout jeune dont la privation de liberté aura lieu dans la prison pour adultes, au même titre que les autres mineurs temporairement privés de liberté. Il s'agit en sus d'une question d'égalité devant la loi (article 10bis de la Constitution).

Recommandations et conclusions

- 1) La CCDH invite le gouvernement à développer une vision de ce que pourraient être les CSEE à l'aune de l'année 2025 ou 2030 : le résultat pourrait aboutir à une réforme qui ferait que les deux CSEE soient décentralisés en petites structures intégrées dans les villes et villages de notre pays.
- 2) La CCDH invite le législateur à définir avec précision la finalité des CSEE et les critères qui feront qu'un jeune soit pris en charge dans telle ou telle structure. La CCDH est particulièrement préoccupée par cette absence de clarté quant aux faits répréhensibles risquant d'entraîner une privation de liberté pour les mineurs à l'UNISEC. Elle souligne qu'une mesure privative de liberté et d'isolement d'un mineur doit rester une mesure de dernier recours et ne saurait être réduite à une simple mesure disciplinaire.
- 3) La CCDH constate avec satisfaction que les nouveaux textes prévoient un projet de prise en charge individualisé pour les jeunes dans les CSEE. Elle s'interroge néanmoins sur la mise en place de cette mesure, compte tenu de l'aspect fort hétéroclite de ces jeunes et de la durée souvent fort courte et non prévisible de leur séjour dans les CSEE. En outre, la CCDH aimerait savoir quelles seront les particularités et les spécificités de ce projet pour les jeunes incarcérés dans l'UNISEC.
- 4) La CCDH s'interroge sur l'effectivité du recours contre une mesure disciplinaire qui n'aura pas d'effet suspensif et ne pourra aboutir qu'une fois la mesure disciplinaire déjà exécutée.
- 5) La CCDH recommande de clarifier davantage la prise en charge médicale des pensionnaires de l'UNISEC afin d'éviter toute décision arbitraire dans ce domaine.
- 6) La CCDH estime qu'il serait plus opportun de prévoir qu'une mineure enceinte ne peut être placée dans l'UNISEC, car sinon risquent de se poser d'innombrables questions liées, entre autres, à l'intérêt supérieur de l'enfant, la prise en charge de l'enfant et de sa mère mineure, à la dignité de celle-ci etc.
- 7) La CCDH invite le législateur à veiller à un encadrement strict des fouilles corporelles et demande au gouvernement d'envisager qu'une personne de confiance puisse être présente.

- 8) La CCDH est d'avis qu'il faut permettre à l'avocat du mineur de pouvoir communiquer librement et à tout moment avec son mandant.
- 9) La CCDH exhorte le gouvernement à respecter les engagements pris depuis 20 ans, c'est-à-dire de ne plus incarcérer des mineurs dans une prison pour adultes une fois l'UNISEC en fonction. Elle rappelle que le Luxembourg ne cesse d'être critiqué par différentes institutions internationales, européennes et nationales de défense des droits de l'Homme et des enfants pour cette pratique qui est contraire aux droits de l'Homme.
- 10) Finalement, et en attendant l'ouverture de cette unité, la CCDH demande au gouvernement de prévoir une obligation de développer un projet éducatif individualisé pour tout mineur incarcéré au CPL, au même titre que pour les autres mineurs temporairement privés de liberté.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 8 novembre 2016