



## Commission juridique

### Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

#### Procès-verbal de la réunion du 28 mars 2018

##### Ordre du jour :

Présentation de l'avant-projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

\*

Présents : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, membres de la Commission juridique

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, M. Lex Delles, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, membres de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Mme Claudine Konsbrück, Mme Catherine Olinger, du Ministère de la Justice

M. Manuel Achten, du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

M. Ralph Schroeder, Directeur, Centre socio-éducatif de l'Etat

Excusés : M. Léon Gloden, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, membres de la Commission juridique

M. Claude Adam, M. Gérard Anzia, Mme Tess Burton, M. Claude Haagen, Mme Martine Mergen, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

\*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission juridique  
Lex Delles, Président de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

\*

## **Présentation de l'avant-projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**

### **Explications de Monsieur le Ministre de la Justice**

#### **a) Observations introductives**

Monsieur le Ministre de la Justice souligne que la nécessité de procéder à la **réforme du cadre légal relatif à la protection de la jeunesse** ne fait pas l'ombre d'un doute.

Ainsi, cette réforme a été expressément évoquée une première fois dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

Au courant du mois d'août 2002, un groupe d'experts, institué le 1<sup>er</sup> décembre 2000, a finalisé son rapport. Dans la suite, le projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse a été déposé en date du 9 juin 2004 à la Chambre des Députés. Ledit projet de loi a été avisé par le Conseil d'Etat le 30 novembre 2010, alors que les amendements gouvernementaux du 12 mars 2010 ont été avisés par le Conseil d'Etat en date du 8 mars 2011.

La Commission juridique a examiné le projet de loi au cours de ses réunions des 15 décembre 2010 et 12, 19 et 26 janvier 2011. A raison de plusieurs divergences principales constatées comme celle relative à la faculté d'ordonner le placement d'un mineur dans une maison d'arrêt (*actuellement le Centre pénitentiaire de Luxembourg*), les membres de la Commission juridique avaient décidé de suspendre la continuation de l'examen du projet de loi précité dans l'attente de l'examen du projet de loi 6382 portant réforme de l'administration pénitentiaire (*retiré du rôle en date du 15 octobre 2016*) et remplacé depuis par le projet de loi 7042 portant réforme de l'administration pénitentiaire (*déposé en date du 31 août 2016*).

Depuis, les discussions se sont peu à peu enlisées.

L'orateur évoque qu'il existait des **opinions divergentes** entre les différents acteurs institutionnels et autres intervenant dans le cadre de la protection de la jeunesse et les magistrats.

Devant ce constat et animé par la volonté d'avancer dans ce dossier, un groupe interministériel comprenant des représentants du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et du Ministère de la Justice a été institué, auxquels furent adjoints, dès le début des réflexions, des représentants du parquet, du tribunal de la Jeunesse, de l'Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand, l'Office national de l'Enfance, du Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, ainsi que du Comité consultatif des Droits de l'Homme. Ce dernier a participé à treize réunions ; l'absence aux deux dernières des quinze réunions a été motivée (*par voie écrite*) par la volonté de préserver leur indépendance.

La méthode de travail ayant animé les travaux de ce groupe de travail interministériel a été de trouver, dans un premier temps, un accord de principe sur les points principaux avant d'initier, dans un second temps, l'examen détaillé, article par article, d'un texte de loi proposé.

Ainsi, il existe un accord de principe sur la faculté et la finalité du placement temporaire d'un mineur dans une maison d'arrêt. Il existe certaines divergences de vues d'ordre technique quant à la détermination du moment à partir duquel il convient d'entamer la procédure en vue de la prise de la mesure ordonnant le placement temporaire du mineur dans la maison d'arrêt.

De même, l'orateur précise qu'il existe un consensus sur le maintien de la faculté qu'un mineur, à partir de seize ans, puisse, sous certaines conditions, tomber sous le champ d'application du droit pénal et du Code de procédure pénale à l'exclusion des dispositions régissant la protection de la jeunesse.

Le texte de loi tel que proposé a été approuvé lors de la réunion du Gouvernement réuni en Conseil le 16 mars 2018.

Monsieur le Ministre de la Justice donne à considérer qu'un des acteurs clés est le **service de la protection de la jeunesse du Service central de l'assistance sociale (SCAS)**. Celui-ci a traité, en 2017, quelques 1.162 dossiers. Les améliorations consenties et celles en cours au sein du Service central de l'assistance sociale permettent d'appréhender les dossiers avec la qualité requise. Il convient de rappeler que l'absence de la qualité au niveau de la gestion et du travail était due à une insuffisance flagrante du personnel engagé par le Service central de l'assistance sociale.

**b) Présentation des grandes lignes inhérentes au projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**

Monsieur le Ministre de la Justice évoque les quatre grands principes régissant le nouveau texte de loi tel que proposé, à savoir :

1. *Le fil conducteur :*

L'essence du nouveau texte de loi répond, comme le cadre légal actuellement en vigueur, à l'axiome de la protection de la jeunesse (« *Jugendschutz* ») ; on ne s'est pas aligné sur l'axiome d'un droit pénal des mineurs (« *Jugendstrafgesetz* »).

Le texte de loi proposé comprend un régime dualiste, à savoir que le mineur concerné est de prime abord considéré comme une victime, tout en étant susceptible, sous certaines conditions, d'être reconsidéré comme l'auteur d'un fait reprehensible par la loi pénale.

Ainsi, le nouveau texte de loi admet la faculté que le mineur en question puisse faire l'objet d'une détention et d'un emprisonnement dont le régime relève du droit pénal commun.

2. *L'autorité parentale :*

L'objectif poursuivi est celui de la préservation, pour autant que possible selon le cas d'espèce, de la cellule familiale existante. De même, il convient de maintenir, pour autant que possible en fonction des circonstances propres au cas d'espèce, l'exercice

des attributs de l'autorité parentale dans le chef des titulaires. L'objectif avoué est celui de la responsabilisation dans le chef de ces derniers.

Le nouveau texte de loi distingue deux cas de figure, à savoir :

- (i) du régime d'assistance éducative ; le mineur est maintenu dans son milieu et les parents, tuteur ou autres personnes titulaires de l'autorité parentale conservent l'autorité parentale, et
- (ii) du placement du mineur en dehors du domicile de ses parents, tuteur ou des personnes titulaires de l'autorité parentale qui peut répondre à trois régimes distincts :
  - (a) le placement du mineur dans un établissement agréé par l'Etat luxembourgeois qui détermine les modalités et horaires des droits de visite et /ou d'hébergement et de correspondance des parents,
  - (b) le placement du mineur dans une famille d'accueil agréée par l'Etat luxembourgeois ; les modalités et horaires de visite et/ou d'hébergement et de correspondance des parents sont déterminées par le service d'accompagnement de l'accueil en famille compétent,
  - (c) le placement du mineur auprès d'un particulier ou d'un établissement qui ne sont pas agréés par l'Etat ; les modalités et horaires de visite et/ou d'hébergement et de correspondance des parents sont fixés par le juge ou par le tribunal de la jeunesse.

### 3. *La mesure de placement d'urgence :*

La mesure de garde provisoire, telle que prévue par le cadre légal actuel, est remplacée par la mesure de placement d'urgence dont le régime, les modalités et la durée ont été revus. Ainsi, la mesure de placement d'urgence ne peut persister dans la durée et des délais précis sont d'application.

### 4. *La faculté d'un placement provisoire d'un mineur dans une maison d'arrêt :*

Le nouveau texte de loi tel que proposé maintient la faculté d'un placement provisoire d'un mineur dans une maison d'arrêt, tout en limitant les cas de figure et en prévoyant un cadre légal et restrictif précis.

Ainsi, trois conditions cumulatives devront être réunies pour qu'un mineur puisse faire l'objet d'un tel placement, à savoir :

- (a) il faut une nécessité absolue,
- (b) il faut que le mineur représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité publique, et
- (c) il faut que le mineur ait commis ou soit soupçonné d'avoir commis un fait qualifié d'infraction pénale punissable d'une peine d'emprisonnement dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans.

Ce placement provisoire est ordonné dans le cadre d'une procédure contradictoire devant le juge de la jeunesse. L'ordonnance est susceptible des voies de recours

ordinaires et d'un recours en cassation. Dans le cas de figure où une telle mesure de placement provisoire est prise par le procureur d'Etat ou le juge d'instruction, un régime spécifique d'information est prévu afin que le dossier puisse suivre la procédure telle que prévue devant le juge de la jeunesse.

Le rôle de l'avocat est précisé en ce qu'il doit être considéré, à côté de son rôle de conseil, comme adossant un rôle de « porte-parole » du mineur.

Monsieur le Ministre de la Justice précise qu'il est prévu, dans le cadre de la réforme du régime de la protection de la jeunesse, de procéder au **recrutement de huit magistrats supplémentaires**. Le détail s'établit comme suit :

- trois juges de jeunesse pour le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et trois substituts pour le parquet auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, et
- un juge de jeunesse pour le tribunal d'arrondissement de Diekirch et un magistrat pour le parquet auprès du tribunal d'arrondissement de Diekirch.

### **Explications de Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse**

Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse reconnaît la nécessité d'améliorer le volet de la prévention.

Ainsi, un **concept afférent** dans le cadre de l'aide à l'enfance, comprenant entre autres des services en mode ambulatoire, est en train d'être élaboré. Il s'agit d'améliorer la prise en charge des enfants à besoins particuliers et spécifiques. Ainsi, il est envisagé de créer un **Centre de compétence pour le développement socio-émotionnel** pour les élèves souffrant de troubles du comportement.

Il convient de prévoir des centres thérapeutiques supplémentaires afin de disposer à terme d'une offre permettant d'englober toute tranche d'âge.

L'orateur donne à considérer qu'actuellement, des mineurs répondant à des profils différents sont « réunis » sur le site du **Centre socio-éducatif de l'Etat sis à Dreiborn**, tant au niveau du foyer que dans l'Unité de sécurité dénommée « UNISEC ». Cette proximité peut s'avérer ne pas être adéquate.

Dans l'immédiat, il est prévu de se donner les moyens permettant de mettre en place un plan individuel de suivi dès qu'un mineur arrive au Centre socio-éducatif de l'Etat à Dreiborn. Ainsi, il serait autorisé de mettre en place un suivi systématique et plus ciblé à raison des besoins et des caractéristiques propres à un mineur.

Il est partant prévu de renforcer les effectifs du Centre socio-éducatif de l'Etat sis à Dreiborn qui comprendront, à l'échéance de l'année budgétaire 2019, 44,5 ETP. Cela permettra de consentir à des efforts complémentaires afin d'augmenter la qualité de l'encadrement dû.

En ce qui concerne les **infrastructures**, l'orateur informe les membres des deux commissions que l'idée est de pouvoir disposer d'infrastructures permettant un suivi différencié permettant de sorte de séparer l'accueil, la prise en charge, le suivi individuel et l'hébergement des mineurs placés.

De même, il convient de mettre en place un **suivi** une fois que le mineur a pu **quitter le Centre socio-éducatif de l'Etat sis à Dreiborn**.

Monsieur le Ministre de la Justice souligne, à titre complémentaire, que le cas de figure d'un « jeune » majeur qui se trouve dans une situation de détresse socio-éducative comparable à celle d'un mineur dont un suivi socio-éducatif s'impose, ne doit pas être ignoré.

### Echange de vues

- ❖ Un représentant du groupe politique CSV aimerait disposer de plus amples informations quant aux mineurs hébergés, à raison d'une mesure de placement, dans un établissement spécialisé sis à l'étranger.

L'orateur s'interroge si de tels placements à l'étranger devraient subsister une fois le nouveau cadre légal entré en fonctions.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que les placements d'un mineur dans des établissements spécialisés se trouvant à l'étranger auront toujours lieu.

Il reconnaît qu'il existe un potentiel réel de développer davantage l'offre dans le domaine socio-éducatif au Luxembourg ; or, il convient de maintenir la possibilité d'ordonner le placement d'un mineur dans un établissement adéquat à l'étranger, ne serait que pour des raisons tenant à l'exiguïté de notre territoire (le critère de l'éloignement suffisant).

- ❖ Un membre du groupe politique DP s'interroge sur les possibilités d'adapter les infrastructures du Centre socio-éducatif de l'Etat sis à Dreiborn.

Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse précise qu'une étude d'évaluation est actuellement en cours en vue de déterminer la faisabilité d'une extension des infrastructures existantes.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV aimerait disposer de plus amples informations sur le fait que l'essence du texte de loi tel que proposé vise l'axe relative à la protection de la jeunesse plutôt qu'à celle visant l'instauration d'un droit pénal des mineurs.

L'orateur se demande, dans le cas de figure d'un placement d'un mineur dans une maison d'arrêt, si ce dernier bénéficie de lieux aménagés de manière spécifique.

Monsieur le Ministre de la Justice estime que l'orientation du texte de loi proposé est, avant tout, une question d'ordre philosophique.

Le texte de loi tel que proposé comporte, à titre principal, tant le volet de la protection du mineur que celui, à titre subsidiaire, de la sanction pour autant qu'un certain nombre de conditions soient remplies.

L'orateur rappelle que le placement d'un mineur dans une maison d'arrêt implique qu'à raison d'un régime procédural spécifique, il a été décidé que le mineur tombe sous le champ d'application des dispositions du droit pénal commun. Le mineur concerné peut aussi bien avoir la qualité de prévenu que de détenu.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la nature des nouvelles mesures à prendre par le juge de la jeunesse et remplaçant les mesures de garde provisoire telles que prévues sous le régime légal actuel.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que les nouvelles mesures susceptibles d'être ordonnées par le juge de la jeunesse suivent un étalement progressif, à savoir au premier degré la prise en considération privilégiant la situation du mineur lui-même. Le deuxième degré peut être pris en considération, à savoir la prise en compte de la situation familiale du mineur. La mesure de placement d'urgence (*nouvelle mesure appelé à remplacer la mesure de garde provisoire*) ne constitue que l'*ultima ratio* parmi les mesures pouvant être prises.

- ❖ Un membre du groupe politique DP s'interroge sur la nature suspensive ou non des trois conditions cumulatives devant être réunies au préalable pour qu'un mineur puisse être placé dans une maison d'arrêt.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que si ces trois conditions seront réunies, le mineur fera l'objet d'un placement provisoire dans une maison d'arrêt. Or, dans l'attente de disposer des infrastructures adéquates, le placement au Centre pénitentiaire de Luxembourg est à considérer comme étant de nature transitoire répondant à un besoin réel. Les réflexions relatives à des nouvelles infrastructures et un nouveau concept pour le Centre socio-éducatif sont en cours.

Il explique que l'unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat (*UNISEC*), ouverte depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017, est une structure fermée disposant d'une capacité d'accueil de douze lits répartis sur quatre unités. La finalité est d'accueillir le mineur qui fait régulièrement preuve d'un non-respect des conditions imposées par le juge de la jeunesse ou qui n'améliorent pas leur comportement malgré plusieurs rappels à l'ordre et doivent partant être soumis, de manière temporaire, à un régime d'encadrement plus stricte ; limitation de la liberté de circulation et une surveillance plus complète.

### **Continuation de l'échange de vues**

- ❖ Madame la Présidente de la Commission juridique, de l'accord de Monsieur le Président de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, propose de prévoir, à une date restant à être définie, la convocation d'une seconde réunion jointe afin d'approfondir l'échange de vues.

Le Secrétaire-Administrateur,  
Laurent Besch

La Présidente de la Commission juridique,  
Viviane Loschetter

Le Président de la Commission de l'Education nationale,  
de l'Enfance et de la Jeunesse,  
Lex Delles