



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CL/PG

P.V. J 07

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 30 janvier 2019

Ordre du jour :

1. 7276 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
- Nomination d'un rapporteur
- Examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Catherine Olinger, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

Mme Simone Flammang, Parquet général

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 7276 **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**

Remarques préliminaires

Monsieur le Président de la Commission de la Justice renvoie à la réunion¹ du 28 mars 2018 au sein de laquelle l'avant-projet de loi relatif à la réforme de la protection de la jeunesse a été présenté aux membres des différentes commissions parlementaires concernées.

L'orateur renvoie à l'historique de ladite réforme, dont les racines remontent à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999. L'ensemble des acteurs concernés semble être d'accord sur la nécessité d'une réforme du régime actuel de la protection de la jeunesse.

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* »).

L'orateur salue l'objectif poursuivi par la loi en projet, visant 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.

Quant à la faculté d'un placement provisoire d'un mineur dans une maison d'arrêt, il y a lieu de relever que cette mesure suscite un clivage d'opinions au sein de la société civile.

Le projet de loi prévoit également une augmentation des effectifs auprès des différentes juridictions afin de pouvoir faire face à un accroissement de la charge du travail résultant de la future loi.

Quant aux acteurs concernés, il y a lieu de relever qu'à l'heure actuelle, seule la fédération des acteurs du secteur social du Luxembourg (« *FEDAS*² ») et les autorités judiciaires³ ont publié un avis consultatif par rapport au projet de loi sous rubrique. Lesdits avis accueillent favorablement certains points de la réforme, tout en critiquant d'autres dispositions du projet de loi.

Quant à l'organisation des travaux, l'orateur plaide en faveur d'une continuation de l'instruction parlementaire du projet de loi sous rubrique au sein de la Commission de la Justice. A un stade ultérieur, il serait envisageable de procéder à un échange de vues avec les membres de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Nomination d'un rapporteur

La Commission de la Justice décide de reporter la nomination d'un rapporteur à une date ultérieure.

Echange de vues

Monsieur le Ministre de la Justice confirme qu'une réforme du cadre légal relatif à la protection de la jeunesse connaît un historique assez long et renvoie aux projets de loi déposés, sous

¹ cf. Procès-verbal de la réunion jointe entre la Commission juridique Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 28 mars 2018, Session ordinaire 2017-2018, P.V. J 23
P.V. ENEJ 23

² cf. doc. parl. 7276/01

³ cf. doc. parl. 7276/02

ses prédécesseurs, à la Chambre des Députés. Force est de constater que lesdits projets n'ont jamais dépassé le stade de l'instruction parlementaire.

L'orateur concède qu'il s'agit d'un sujet complexe, c'est la raison pour laquelle le ministère de la Justice a mis en place un groupe de travail pluridisciplinaire. Le projet de loi sous rubrique constitue le fruit des travaux y menés.

L'orateur révèle qu'il ressort des discussions préalables menées avec les acteurs du terrain qu'il n'existe aucune position commune de ces derniers sur l'ensemble des points discutés. Il relève, *in fine*, de la responsabilité du Gouvernement à réformer cette matière et, le cas échéant, d'effectuer des choix politiques qui déterminent les contours de la future loi.

Quant au choix de ne pas mettre en place un droit pénal des mineurs, il y a lieu de souligner qu'il s'agit d'un choix philosophique. Les dispositions proposées par le projet de loi résultent de choix mûrement réfléchis qui mettent l'accent sur 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. 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.

Quant à l'avis du Conseil d'Etat, l'orateur salue le fait que celui-ci ne remet pas en cause les choix philosophiques retenus par les auteurs du projet de loi. Cependant, de nombreux libellés devront être précisés et adaptés.

Quant à la faculté d'un placement provisoire d'un mineur dans une maison d'arrêt, le groupe de travail interministériel élargi aux acteurs du terrain qui a travaillé sur le présent projet de loi, a estimé qu'il existe des mineurs qui, à un moment donné, nécessitent un enfermement permettant un travail plus poussé et efficace avec le mineur concerné.

Quant au choix du lieu de cet enfermement, il faut noter que la situation a profondément changé depuis le 1^{er} novembre 2017 avec l'ouverture de l'unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat. Cette structure fermée a une capacité d'accueil de 12 lits répartis sur quatre unités. Cette nouvelle structure permet d'accueillir des mineurs qui font régulièrement preuve d'un non-respect des conditions imposées par le juge de la jeunesse et qui malgré plusieurs rappels à l'ordre fuguent ou n'améliorent pas leur comportement et doivent être soumis temporairement à un régime d'encadrement plus strict avec une limitation de leur liberté de circulation et une surveillance plus complète. Si, dans le cadre de cette réforme, l'on interdisait sans exception possible, comme certains le demandent, le placement de mineurs en maison d'arrêt, l'unité de sécurité devrait accueillir au sein d'une seule et même institution des jeunes aux profils très différents, trop différents. Il peut en effet arriver qu'un mineur commette une ou plusieurs infractions pénales d'une gravité telle ou adopte un comportement tel qu'il n'est pas indiqué de le placer dans la même institution avec des mineurs au profil très différent. Dans ces cas les plus graves, un placement en maison d'arrêt doit rester une *ultima ratio* à disposition des autorités judiciaires.

A ce sujet, il y a lieu de relever également que les parquets des deux arrondissement judiciaires suivent à la lettre une circulaire élaborée par le Parquet général, imposant déjà des conditions strictes quant au placement provisoire d'un mineur dans une maison d'arrêt. Par conséquent, le recours à une telle mesure est déjà qualifiée à l'heure actuelle d'*ultima ratio* et ne s'applique uniquement que dans des cas d'espèces exceptionnels.

Enfin, quant à l'avis consultatif élaboré par la FEDAS, l'orateur signale que cette association ne représente pas l'ensemble des acteurs du terrain, mais regroupe certains d'entre eux. Il y

a lieu de souligner d'ores et déjà que le Gouvernement n'entend pas réformer la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille⁴.

Echange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique CSV renvoie aux critiques soulevées par le Conseil d'Etat et signale qu'il appuie les observations de celui-ci sur le manque de cohérence et de précision de la loi en projet.

L'orateur juge utile de disposer d'une compilation de législations étrangères en la matière et de disposer davantage d'informations sur les sanctions pénales prévues à l'égard des mineurs.

Quant à la volonté d'un maintien, dans la mesure du possible d'une autorité parentale conjointe, en cas de placement d'un mineur, l'orateur critique la mise en œuvre de la réforme⁵ récente du divorce qui prévoit la consécration légale du maintien de l'autorité parentale conjointe en faveur des parents divorcés. Selon l'orateur, les justiciables se retrouvent souvent dans une situation morose, alors que les juridictions nationales semblent dépassées par les affaires de divorce à traiter. L'orateur est d'avis qu'il relève du devoir des députés de pointer du doigt des dysfonctionnements institutionnels.

Quant au manque d'effectifs au sein de la magistrature, il serait opportun de se livrer à un examen détaillé des dispositions législatives actuellement en vigueur, et de déterminer précisément quels points nécessitent une modification ponctuelle, au lieu de vouloir réformer entièrement le système en place. Une approche pragmatique permettrait de désengorger les juridictions rapidement et faire avancer les dossiers en cours.

Quant au choix du lieu du placement provisoire d'un mineur dans une maison d'arrêt, il faut se demander s'il ne serait pas opportun de construire une structure à part, réservée aux détenus mineurs, sur le site du futur centre pénitentiaire d'Uerschterhaff ou sinon sur celui du centre pénitentiaire de Luxembourg. Une telle façon de procéder permettrait de réaliser des synergies au niveau des infrastructures et ressources en place.

Monsieur le Ministre de la Justice ne partage pas les déclarations critiques concernant la mise en application de la réforme récente sur le divorce. L'orateur rappelle que la Chambre des Députés a adopté une motion invitant le Gouvernement à réaliser, après trois ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi, une évaluation qualitative de la réforme. Le cas échéant, des adaptations ponctuelles de la loi seront effectuées.

⁴ Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. (Mémorial A192 du 22 décembre 2008).

⁵ Loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification :

1. du Nouveau Code de procédure civile ;
2. du Code civil ;
3. du Code pénal ;
4. du Code de la sécurité sociale ;
5. du Code du travail ;
6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes ;
7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;
11. de la loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. (JOURNAL OFFICIEL DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, MÉMORIAL A N° 589 du 12 juillet 2018)

Quant au manque d'homogénéité reproché au projet de loi, l'orateur estime que cette critique est compréhensible. Cependant, il y a lieu de garder à l'esprit que celui-ci a été élaboré en concertation étroite avec des acteurs du terrain. Ces derniers disposent d'expériences notables dans le domaine de la protection de la jeunesse, mais ils ne sont pas forcément des experts de la rédaction de textes normatifs. Il appartiendra aux membres de la commission parlementaire de redresser certaines dispositions du projet de loi.

Enfin, l'orateur estime qu'il s'agit d'un projet de loi ambitieux qui vise à apporter des réponses concrètes aux problèmes actuels auxquels font face les acteurs du terrain. Prochainement, un groupe de travail interne se réunira sous le patronage du ministère de la Justice afin de dresser des conclusions sur la réforme esquissée et de présenter celles-ci au Ministre.

- ❖ Un membre du groupe politique DP est d'avis que la protection de la jeunesse constitue un sujet complexe. Dans de nombreuses affaires ayant trait à la délinquance juvénile, le milieu familial dont émane le mineur confronté à la loi connaît des troubles sociaux et familiaux. Un aspect important de la future loi devrait être axé sur l'encadrement psycho-social des parents et le suivi des mesures ordonnées.

Monsieur le Président de la Commission de la Justice accueille favorablement la volonté des auteurs du projet de loi de responsabiliser davantage les parents. Or, dans certains cas l'influence des parents est néfaste pour le développement du mineur, de sorte qu'il est nécessaire de couper les liens du mineur avec ses parents et de le soumettre temporairement à un régime d'encadrement plus strict.

Un membre du groupe politique LSAP fait observer que la future loi sera le résultat d'un choix de société. L'orateur confirme qu'il existe des courants idéologiques très différents en matière de protection de la jeunesse. L'orateur juge utile de se livrer à une approche comparative et d'examiner dans ce cadre également le droit belge.

L'orateur juge particulièrement intéressant la mise en place d'un projet individualisé pour chaque mineur. Une telle façon de procéder permet de tenir compte des particularités de chaque cas d'espèce. Aux yeux de l'orateur, il serait utile de préciser davantage le libellé y relatif et de fixer certaines modalités dudit projet individualisé.

2. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue