



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CL/PG

P.V. J 10

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 27 février 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du procès-verbal du 7 février 2019
2. 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
Echange de vues avec des représentants de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand (ORK)
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Marc Angel, remplaçant M. Alex Bodry, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

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

Mme Simone Flammang, du Parquet général

M. René Schlechter, Président de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand

Mme Andrée Birnbaum, Vice-Présidente de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand

Mme Michelle Entringer, Mme Claudine Erpelding, Mme Françoise Gillen, M. Fernand Schintgen, de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Roy Reding

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. **Approbation du procès-verbal du 7 février 2019**

L'approbation du procès-verbal du 7 février 2019 est reporté à une prochaine réunion.

2. **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**

Echange de vues avec des représentants de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand (ORK)

Remarques préliminaires

Monsieur le Président de la Commission de la Justice tient à remercier de prime abord les membres de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand (ci-après « ORK ») et Madame la représentante du Parquet général d'assister à la présente réunion, et ce, afin d'éclairer les membres de la commission parlementaire sur certains aspects juridiques et philosophiques liés au projet de loi sous rubrique.

L'orateur signale ensuite que lors de l'instruction parlementaire du projet de loi sous rubrique et de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat y relatif, plusieurs dispositions proposées par ce dernier ont déjà fait l'objet de débats au sein de la commission parlementaire.

Présentation de l'avis des autorités judiciaires

Travaux préparatoires

Madame la représentante du Parquet général explique que le projet de loi constitue le fruit des travaux d'un groupe de travail pluridisciplinaire, institué par Monsieur le Ministre de la Justice, auquel les autorités judiciaires ont été étroitement associées. Les autorités judiciaires concernées ont décidé par la suite de procéder à la rédaction d'un avis conjoint sur le projet de loi 7276.

Philosophie du projet de loi

Lors des réunions dudit groupe de travail, l'opportunité du maintien d'un régime de la protection de la jeunesse ainsi que les aspects de la mise en place éventuelle d'un droit pénal des mineurs ont été amplement discutés. Finalement, ledit groupe de travail s'est prononcé en faveur du maintien d'un régime de la protection de la jeunesse, tout en modifiant profondément le régime actuellement en vigueur.

Bien que le droit pénal des mineurs présente certains avantages, il y a lieu de souligner que la mise en place de celui-ci aurait mis l'accent uniquement sur le fait incriminé reproché au justiciable, mineur d'âge. Par conséquent, des éléments importants tels que la personnalité du mineur, la situation et l'évolution de celui-ci, ne pourraient être pris en compte. Le droit pénal

des mineurs est difficilement conciliable avec une approche individualisée, axée sur la réintégration sociale et le soutien du mineur en cause.

Quant au volet de l'autorité parentale, il y a lieu de signaler que la loi actuellement en vigueur¹ fait régulièrement l'objet de critiques féroces, comme elle prévoit le transfert de l'autorité parentale dans le cas du placement d'un mineur en dehors de son milieu familial. Le projet de loi sous rubrique entend introduire le non-transfert de l'autorité parentale vers l'institution ou la personne auprès de laquelle un mineur de trouve placé, avec possibilité d'un tel transfert lorsque les parents risquent de bloquer le travail de l'institution avec l'enfant ou bien en cas de circonstances exceptionnelles. Si les autorités judiciaires peuvent appuyer ce volet de la réforme, il y a lieu de garder à l'esprit que cette modification changera profondément le travail des différents acteurs du secteur social.

Quant à la faculté d'ordonner le placement d'un mineur dans un centre pénitentiaire, l'oratrice plaide en faveur d'un maintien de cette possibilité en cas de circonstances exceptionnelles ou en cas de nécessité absolue. Il y a lieu de souligner qu'en pratique, certains mineurs commettent des crimes contre des personnes d'une gravité particulière, sans que les autorités judiciaires connaissent le profil de ce mineur au moment de son arrestation. Placer cette personne au sein de l'Unité de Sécurité du Centre Socio-Educatif de l'Etat (ci-après « Unisec »), où sont placés d'autres mineurs avec des profils nettement divers, peut constituer un risque de sécurité pour les autres mineurs qui y sont placés. De plus, il y a lieu de souligner que le nombre de places au sein de l'Unisec est limité à douze.

A noter également qu'un groupe de travail a été mis en place afin d'élaborer des propositions concernant une modification de la structure existante au sein du Centre pénitentiaire de Luxembourg pouvant accueillir des mineurs.

Echange de vues général

- ❖ Monsieur le Président de la Commission de la Justice signale qu'un débat en commission parlementaire au sujet de la possibilité du placement d'un mineur dans un centre pénitentiaire a eu lieu récemment². L'orateur salue le fait que l'ouverture future du centre pénitentiaire Uerschterhaff permettra un réaménagement des locaux du Centre pénitentiaire de Luxembourg (ci-après « CPL »).
- ❖ Un membre groupe politique déi gréng prend acte des explications fournies par la représentante du Parquet général. L'orateur souhaite avoir des éclaircissements additionnels sur la finalité socio-éducative de l'Unisec, qui est une institution fermée et sécurisée spécialement créée pour y placer des mineurs.

De plus, l'orateur se demande si l'Unisec, qui a ouvert ses portes en 2017, a assez de places pour accueillir l'ensemble des mineurs placés.

Madame la représentante des autorités judiciaires explique que le profil des mineurs que les juges de la jeunesse placent à l'unité de sécurité ne correspond pas tout à fait à celui des mineurs qui sont placés au centre pénitentiaire. L'Unisec accueille des mineurs en fugue chronique des différents centres socio-éducatifs. La finalité est celle de maintenir les mineurs y placés dans un milieu fermé, le temps de pouvoir recommencer un travail pédagogique avec eux et de les empêcher de se mettre en danger. Il faut savoir qu'au cours des fugues, les

¹ Loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, Mémorial : A70 du 25 septembre 1992

² cf. Procès-verbal de la réunion du 30 janvier 2019 de la Commission de la Justice, Session ordinaire 2018-2019, P.V. J 07

mineurs se font souvent héberger par des personnes peu recommandables et essayent de gagner leur vie par des activités illégales et dangereuses.

Quant à un éventuel manque de places au sein de l'Unisec, l'oratrice est d'avis qu'il est prématuré de dresser des conclusions définitives à ce sujet. Les prochaines années vont démontrer si des travaux d'extension au sein de l'Unisec s'avéreront nécessaires ou non. A l'heure actuelle, il est primordial de disposer d'une structure secondaire fermée et sécurisée, qui est capable d'accueillir des mineurs arrêtés en flagrant délit ayant commis des crimes graves contre des personnes. *De facto*, seul le Centre pénitentiaire de Luxembourg correspond à ces critères en cas de saturation temporaire de l'Unisec.

- ❖ Un membre groupe politique déi gréng souhaite savoir à quel moment les autorités judiciaires interviennent et quelles mesures peuvent être ordonnées, au cas où un mineur va mal et a besoin d'aide ou de protection, sans qu'il soit l'auteur d'une quelconque infraction pénale.

De plus, l'oratrice s'interroge sur les synergies et coopérations existantes entre l'Office national de l'enfance (ci-après « ONE ») et les autorités judiciaires.

Madame la représentante des autorités judiciaires explique que le tribunal de la jeunesse n'intervient qu'en cas de danger grave et immédiat pour la vie ou la santé physique ou mentale du mineur. Si le tribunal conclut que le mineur concerné se trouve dans une telle situation de danger, il va, dans un premier temps, ordonner des mesures d'aides tout en gardant, dans la mesure du possible, le mineur dans son milieu familial.

Le régime de la protection de la jeunesse actuellement en vigueur distingue entre d'une part, les mesures d'assistance éducative prévues par la loi relative à la protection de la jeunesse³, et d'autre part, les mesures d'aide sociale prévues par la loi⁴ modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Ce qui distingue les mesures d'aide sociale des mesures d'assistance éducative est le critère du libre choix inhérent aux premières, alors que les mesures d'assistance éducative sont obligatoires et ordonnées par une juridiction.

Il y a lieu de relever que des échanges étroits ont lieu entre l'ONE et les autorités judiciaires. Avant que les juridictions compétentes ne soient formellement saisies d'un dossier, les autorités judiciaires peuvent déjà être informées de la part d'un tiers sur des troubles familiaux ou autres existant au sein du milieu familial d'un mineur. Dans ce cas de figure, les autorités judiciaires peuvent transmettre ce signalement à l'ONE, qui va essayer dans un premier temps d'accompagner le mineur de manière extra-judiciaire par des mesures d'aide sociale. Au cas où ces mesures volontaires s'avèrent inefficaces, les juridictions compétentes sont saisies et une procédure judiciaire est alors ouverte.

A noter que la loi sur l'ONE dispose que l'intervention des cours et tribunaux prime sur l'intervention de cet organismes. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE ne peut intervenir qu'à la demande expresse des instances judiciaires.

- ❖ Un membre groupe politique CSV prend acte des explications fournies et se prononce contre le placement de mineurs au sein du CPL. L'orateur indique qu'il comprend les arguments avancés en faveur d'un tel placement *in extremis* au CPL. Néanmoins, il y a lieu de garder à l'esprit qu'il s'agit de personnes mineurs d'âge qui n'ont pas leur place dans un centre pénitentiaire conçu pour des détenus adultes.

³ op. cit n°1

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

De plus, il y a lieu de se demander si un tel placement est conforme au respect du principe de la présomption d'innocence et des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'orateur plaide en faveur de la mise en place d'une structure secondaire sécurisée spécialement créée pour y placer des mineurs. Une telle structure pourrait être construite au sein du périmètre du CPL ou du futur centre pénitentiaire d'Uerschterhaff.

Quant au choix des auteurs du projet de loi de ne pas créer un droit pénal des mineurs, mais de maintenir un régime de la protection de la jeunesse, l'orateur s'interroge sur les garanties procédurales y relatives. Il y a lieu de rappeler que la loi en projet prévoit la faculté de déférer un mineur, accusé d'un fait qualifié d'infraction et âgé de plus de seize ans accomplis, à une juridiction répressive ordinaire.

Enfin, l'orateur signale que des discussions internes au sein de son groupe politique ont été menées au sujet de la réforme proposée. Ces discussions internes ne sont pas encore achevées et au vu de la sensibilité du sujet, l'orateur juge utile de convenir d'un accord politique large sur le futur régime de la protection des mineurs.

Un membre groupe politique LSAP souhaite avoir des précisions additionnelles sur la faculté d'un défèrement du mineur âgé de plus de seize et accusé d'avoir commis une infraction pénale, devant une juridiction répressive ordinaire.

Madame la représentante des autorités judiciaires explique que le régime de la protection de la jeunesse actuellement en vigueur prévoit déjà la faculté pour le ministère public près du tribunal de la jeunesse de demander par voie de requête le défèrement du mineur, âgé de plus de seize ans au moment de la commission d'une infraction pénale, devant une juridiction répressive ordinaire. Il s'agit d'une procédure formalisée contre laquelle un recours peut être formé.

Dans le cas de figure d'un tel défèrement devant une juridiction répressive de droit commun, le justiciable mineur d'âge bénéficie de l'ensemble des garanties procédurales prévues par le Code de procédure pénale.

- ❖ Un membre groupe politique DP donne à considérer que le législateur a considérablement réformé, au fil des dernières années, le régime des garanties procédurales en faveur du justiciable. Il y a lieu de prévoir, au sein de la future loi, des garanties procédurales du moins équivalentes à celles prévues par le Code de procédure pénale.

L'oratrice signale que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme assimile, dans une certaine mesure, des restrictions à la liberté individuelle à des sanctions pénales nécessitant un encadrement légal strict. A titre d'exemple, il est renvoyé aux articles 28 et 29 de la loi en projet qui prévoient la faculté d'ordonner le placement d'urgence du mineur et énoncent qu'une ordonnance rapportant ou confirmant une telle mesure de placement n'est prise par le juge de la jeunesse qu'au plus tard dans les trois jours qui suivent l'entrevue avec les acteurs concernés. Aux yeux de l'oratrice, un délai de trois jours risque de s'avérer trop long au vu du caractère privatif de liberté de ladite mesure et elle plaide en faveur d'un raccourcissement dudit délai.

Quant au volet de la future loi portant sur la détention préventive, l'oratrice appuie la remarque du Conseil d'Etat qui insiste sur la mise en place d'un régime de contrôle d'office par intervalles du maintien de la mesure de placement, à l'instar de ce que le Code de procédure pénale prévoit pour le maintien en détention préventive ordonné à l'égard de personnes majeures.

Quant au volet portant sur l'accès aux pièces du dossier, l'oratrice plaide en faveur d'un accès sans restriction au bénéfice de l'avocat, mandataire du mineur concerné. Aux yeux de l'oratrice, un tel accès au dossier est indispensable pour que l'avocat puisse se forger une image complète et fidèle de la situation juridique de son mandant.

Madame la représentante des autorités judiciaires explique que l'on essaie toujours de garder le mineur, dans la mesure du possible, dans son milieu familial. Un placement n'est ordonné qu'au cas où il est évident que les mesures d'aides proposées ne sont pas suivies, ou encore au cas où il existe un danger grave pour la santé physique ou morale du mineur.

Quant au placement d'urgence du mineur, il y a lieu de garder à l'esprit que cette mesure est souvent ordonnée en cas de découverte d'actes de maltraitance commis à l'encontre du mineur par des membres de sa famille. Il est alors prioritaire de placer le mineur en dehors de la portée des auteurs de tels actes de maltraitance. Dans ce cas de figure, il est difficilement compréhensible dans quelle mesure les garanties procédurales du mineur auraient pu être violées.

L'oratrice est d'avis que le projet de loi prévoit de nombreuses dispositions concernant les garanties procédurales en faveur du mineur par rapport au régime de la protection de la jeunesse actuellement en vigueur. A souligner également que le rôle de l'avocat, garant de la défense des droits fondamentaux du mineur concerné, est considérablement revalorisé par le présent projet de loi.

Quant à l'accès aux dossiers, l'oratrice estime que dans certains cas de figure un accès restreint aux pièces peut se justifier. A titre d'exemple, en cas de commission d'actes de violences physiques ou sexuels à l'encontre du mineur par un membre de sa famille, alors que l'auteur soupçonné des faits n'a pas encore fait l'objet d'une inculpation, un tel accès restreint au dossier pénal s'impose.

Un membre groupe politique CSV appuie les observations soulevées par le membre du groupe politique DP. L'orateur signale qu'il existe une tendance claire au niveau international, influencée par la jurisprudence sur le principe du droit au procès équitable de la Cour européenne des droits de l'homme, de conférer aux parties un accès intégral aux pièces contenues dans un dossier. Il renvoie également à la procédure administrative qui garantit un accès aux dossiers en cas de contestation du bien-fondé d'une décisions prise par une autorité administrative.

- ❖ Un membre groupe politique LSAP souhaite avoir des précisions additionnelles sur les raisons ayant animé les auteurs du projet de loi de prévoir la faculté pour le tribunal de la jeunesse de prolonger l'une des mesures prévues aux articles 1^{er}, 7 et 8 du projet de loi sous rubrique au-delà de la majorité de la personne concernée et ce, pour un terme qui ne peut s'étendre au-delà de sa vingt-huitième année.

Madame la représentante des autorités judiciaires explique que le régime actuellement en vigueur prévoit une disposition similaire. Cependant, en pratique aucune mesure en ce sens n'est étendu au-delà de la vingt-et-unième année de la personne concernée.

Présentation des points de réflexions de l'ORK

Monsieur le Président de l'ORK présente aux membres de la Commission de la Justice plusieurs pistes de réflexion par rapport à la loi en projet.

De prime abord, il y a lieu de critiquer que le texte du projet de loi est difficilement compréhensible pour le non-juriste. Quant à l'objectif et à la structure de la loi en projet,

l'orateur déplore que la protection de la jeunesse, élément philosophique qui devrait constituer la pierre angulaire de la future loi, s'efface rapidement devant les nombreuses dispositions analogues à une logique de droit pénal et de sanction, alors que de nombreux mineurs concernés par le champ d'application de la future loi ne sont ni auteurs, ni complices d'une quelconque infraction pénale, mais des enfants qui nécessitent de l'aide et de la protection.

Selon l'orateur, l'esprit et la mise en œuvre de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ne sont pas suffisamment ancrés au sein de la future loi. Par ailleurs, depuis l'adoption du régime de la protection de la jeunesse actuellement en vigueur par le législateur de l'époque, on peut observer une évolution à l'étranger de vouloir conférer au mineur le statut de véritable sujet de droit et non pas d'objet de droit.

Au vu de la logique d'inspiration analogue à celle du droit pénal retenue par les auteurs du projet de loi, il y a lieu de s'interroger s'il ne serait alors pas opportun de mettre en place un droit pénal des mineurs, prévoyant à son tour des garanties procédurales claires.

Quant au maintien, dans la mesure du possible, de l'autorité parentale prévue par la future loi en cas de placement du mineur, l'orateur accueille favorablement cet aspect de la loi en projet, comme il y a lieu de ne pas déresponsabiliser les parents du mineur concerné. Cependant, de nombreuses interrogations se posent en pratique. A noter également que des réévaluations de la situation socio-familiale du mineur par le juge de la jeunesse endéans des délais fixes devraient être prévues par le projet de loi. De plus, il serait opportun de réfléchir à une différenciation entre les actes usuels et les actes non usuels, concept retenu par la récente loi sur la réforme⁵ du divorce.

En outre, une meilleure coordination entre l'ONE et les autres acteurs de la protection de la jeunesse s'impose.

Quant au placement de mineurs au CPL, l'orateur renvoie à la position défendue par l'ORK de nombreuses années: cesser absolument de placer des mineurs en prison. Il serait illusoire de croire qu'une séparation permanente entre des détenus adultes et des mineurs y placés pourrait être garantie en toutes circonstances.

Enfin, l'orateur juge utile que les auteurs du projet de loi fassent davantage d'efforts pour assurer que la future loi pourra être qualifiée de « *child friendly* ».

Une représentante de l'ORK signale qu'en matière de protection de la jeunesse, le Centre socio-éducatif de l'Etat joue un rôle-clé au niveau de l'éducation des mineurs qui y sont placés par décision des autorités judiciaires. Or, ce centre accueille une population hétérogène avec des profils très variés, ce qui rend particulièrement difficile un travail éducatif efficace.

L'oratrice juge utile de mettre en place une deuxième structure permettant d'accueillir uniquement des délinquants juvéniles et de procéder à une séparation entre ces derniers et

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. (MÉMORIAL A N° 589 du 12 juillet 2018)

les mineurs placés en raison de troubles familiaux. Une telle séparation nette entre les différentes catégories de mineurs placés permettra de rendre le travail éducatif plus efficace.

Echange de vues général

Madame la représentante des autorités judiciaires estime qu'une simple modification des textes légaux existants ne changera pas le fonctionnement du Centre socio-éducatif de l'Etat, et ne résoudra pas les difficultés y rencontrées. Le constat que des difficultés existent au sein dudit centre est partagé par l'ensemble des acteurs concernés et par la direction dudit centre. C'est la raison pour laquelle un groupe de travail a été mis en place pour élaborer des pistes de réflexions en vue d'améliorer le fonctionnement de ladite structure.

- ❖ Un membre groupe politique DP souhaite savoir quand est-ce que l'ORK entend publier son avis consultatif relatif au projet de loi sous rubrique.
- ❖ Un membre groupe politique CSV juge utile de disposer du matériel utilisé au cours des réunions du groupe de travail pluridisciplinaire, institué par Monsieur le Ministre de la Justice, auquel les différents acteurs actifs dans le domaine de la protection de la jeunesse ont été étroitement associés. Publier ces notes et documents en tant que document parlementaire permettrait de se forger une vue globale des éléments y discutés.

Le représentant du Ministre de la Justice juge inopportun la publication desdits documents internes. Il s'agit de réflexions qui ont été débattues de manière contradictoire au sein dudit groupe de travail. L'orateur propose aux membres de la Commission parlementaire d'attendre la publication de l'avis consultatif de l'ORK et de l'examiner à la lumière des dispositions proposées par le projet de loi.

- ❖ Le représentant du Ministre de la Justice tient à signaler que le placement du mineur au sein du CPL est entouré de garde-fous. Aucun mineur n'est placé dans une cellule avec un détenu majeur et l'on demande aux gardiens de porter une attention particulière aux détenus mineurs.

Madame la représentante des autorités judiciaires précise que depuis l'ouverture de l'Unisec, un seul mineur a été placé au CPL.

3. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue