

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant sur l'information des représentants légaux des mineurs privés de liberté en vue de la transposition des articles 5, paragraphes 2 à 4, et 10, paragraphe 3, de la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE
(13.6.2024)

La Commission se compose de : M. Laurent MOSAR, Président ; M. Laurent ZEIMET, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, Mme Simone BEISSEL, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, MM. Sven CLEMENT, Alex DONNERSBACH, Marc GOERGEN, Mme Carole HARTMANN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Paulette LENERT, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Sam TANSON, M. Charel WEILER, Mme Stéphanie WEYDERT, Membres.

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°8326 a été déposé par la Ministre de la Justice Madame Sam Tanson en date du 12 octobre 2023.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche financière et d'évaluation d'impact, d'un check de durabilité ainsi que d'un texte consolidé de l'article unique.

Au texte gouvernemental étaient également joints la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ainsi que le tableau de concordance concernant la directive précitée.

En date du 24 novembre 2023, le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Justice.

En date du 31 octobre 2023, la Cour supérieure de justice a rendu un avis consultatif sur les dispositions du projet de loi sous rubrique.

En date du 6 novembre 2023, un avis commun du Parquet général, du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles et du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg a été rendu, suivi par un avis du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch en date du 15 novembre 2023.

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice le 21 décembre 2023 et M. Laurent ZEIMET a été nommé Rapporteur au cours de cette même réunion.

Suite à l'examen de l'avis du Conseil d'État du 27 février 2024, la Commission de la Justice a adopté des amendements parlementaires le 28 mars 2024.

L'avis complémentaire du Conseil d'État du 21 mai 2024 a été examiné par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 6 juin 2024.

L'adoption du présent rapport a eu lieu le 13 juin 2024.

2. Objet

Le projet de loi n°8326 vise à parachever la transposition de la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (ci-après « la directive »).

La directive a été transposée par le Grand-Duché de Luxembourg par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale.

Dans le cadre d'une procédure d'infraction lancée par la Commission européenne en 2017 contre le Luxembourg, cette dernière a fait valoir que le Luxembourg n'avait pas correctement transposé les articles 5, paragraphes 2 et 4, et 10, paragraphe 3, de ladite directive.

Les articles susmentionnés prévoient que les représentants légaux sont informés d'office en cas de privation de liberté de leur enfant mineur, tant dans le cadre des procédures pénales nationales que dans le cadre des procédures liées au mandat d'arrêt européen ainsi que les exceptions à ce principe. Or, la notion de « procédure pénale » est interprétée au sens large par la Commission européenne et vise à couvrir toute procédure pouvant « *potentiellement donner lieu à des mesures privatives de liberté* », si cette mesure de privation est « *justifiée non seulement par des raisons thérapeutiques, mais également par des motifs de sûreté ; et (...) si cette procédure est appliquée à l'égard d'une personne soupçonnée ou accusée d'avoir commis un fait constitutif d'une infraction pénale.* » Ainsi, la Commission européenne estime que les procédures prévues par la loi modifiée du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse sont à qualifier de procédures pénales.

Selon l'appréciation de la Commission européenne, la législation luxembourgeoise ne prévoit pas une information d'office des représentants légaux d'un mineur lorsque celui-ci est privé de liberté.

L'exposé des motifs souligne que le projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs prévoit une disposition visant l'information des représentants légaux de mineurs privés de liberté. En attendant l'aboutissement de la procédure législative du projet de loi n°7991, le Gouvernement propose de remédier ponctuellement aux lacunes constatées par la Commission européenne afin de garantir la pleine conformité de la législation luxembourgeoise à la directive.

3. Avis

3.1. Avis de la Cour supérieure de justice

Dans son avis du 31 octobre 2023, la Cour supérieure de justice estime que la formulation de l'article unique ne respecte pas le caractère temporaire des dérogations prévues à l'article 5, paragraphe 3, points a) et b), de la directive.

Par ailleurs, la Cour supérieure de justice donne à considérer qu'une mesure privative de liberté ne donne pas nécessairement lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Il pourrait ainsi être prévu que, dans les cas visés, « *mention en est faite dans un document écrit à dresser par l'autorité compétente.* ». Ensuite, elle note que l'utilisation des termes « *représentant au choix du mineur* » pourrait s'avérer problématique, notamment lorsqu'il s'agit de prévenir le risque de compromettre une procédure pénale, et recommande de retenir la formulation de la directive « *un adulte approprié* ».

3.2. Avis commun du Parquet général, du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg

Les auteurs concluent après analyse de la législation en vigueur que le contenu de la directive, notamment l'information des représentants légaux d'un mineur en cas de privation de liberté, est déjà juridiquement garantie.

Ils proposent de remplacer « *l'Office national de l'enfance (ONE)* » par « *le Service central d'assistance sociale (SCAS)* » qui, après une analyse sommaire de la situation du mineur pourra ou devra avertir le juge de la jeunesse en vue d'une éventuelle mesure de protection de la jeunesse à prendre, respectivement pour obtenir un mandat afin d'effectuer une enquête sociale.

3.3. Avis du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch

En date du 15 novembre 2023, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch constate que le texte du projet de loi n'est pas en contradiction avec la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

3.4. Avis Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKAJU)

En date du 12 juin 2024 l'OKAJU a favorablement avisé sur auto-saisine le projet de loi tel qu'il résulte de l'amendement parlementaire du 2 mai 2023. L'OKAJU souligne toutefois que « *de nombreux pans du droit de la protection de la jeunesse demandent toujours à être mis en conformité avec les standards européens et internationaux en matière de droits de l'enfant* ».

4. Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État s'oppose formellement à la structuration de l'article unique pour transposition incorrecte de l'article 5 de la directive en ce que le paragraphe 1^{er} met toutes restrictions à l'obligation d'information sur un pied d'égalité. Or, la seule exception pérenne à l'obligation d'information des représentants légaux est celle où cette obligation est contraire à l'intérêt de l'enfant. Les autres exceptions ne sont que temporairement admises.

Le Conseil d'État estime que l'article 5 de la directive est encore incorrectement transposé dans la mesure où les auteurs ajoutent une possible restriction au droit d'information des représentants légaux que la directive ne prévoit pas, à savoir le cas où l'information n'est pas

possible parce qu'aucun représentant légal ne peut être atteint ou que son identité est inconnue. Dès lors, le Conseil d'État s'oppose formellement à la proposition des auteurs du projet de loi.

Quant au paragraphe 2 de l'article unique, le Conseil d'État constate que, contrairement à l'article 5, paragraphe 4, de la directive, l'information du représentant choisi par le mineur ainsi que de l'Office national de l'enfance est prévue dans tous les cas. Enfin, le Conseil d'État fait siennes les observations formulées dans le cadre de l'avis commun du Parquet général, du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de l'avis du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et propose de remplacer la référence à l'ONE par une référence au SCAS.

Au vu des modifications apportées au texte initial, le Conseil d'État a marqué son accord par un avis complémentaire du 21 mai 2024 avec le libellé amendé et se montre en mesure de lever ses oppositions formelles. Enfin, il y a lieu de signaler que la Commission de la Justice a fait siennes les observations d'ordre légistique soulevées par le Conseil d'État.

5. Commentaire de l'article unique

L'article unique du projet de loi est subdivisé en trois paragraphes.

Paragraphe 1^{er}

Dans sa teneur initiale, les auteurs du projet de loi ont proposé de prévoir de manière générale une information des représentants légaux en cas de privation de liberté de leur enfant mineur, ainsi que des motifs de celle-ci, en s'inspirant de l'article 5, paragraphes 2 et 4, de la directive.

Les exceptions à cette information figuraient initialement au sein des paragraphes 2 à 3 de l'article unique du projet de loi sous rubrique. Le texte initial a cependant suscité des observations critiques de la part du Conseil d'État, de sorte que la Commission de la Justice a amendé les dispositions du projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d'État a estimé que parmi les exceptions à l'information du représentant légal prévues par l'article 5 de ladite directive, il convient de faire une différence entre celles prévues au paragraphe 1^{er} de cet article de la directive, qui introduit le principe que « *la seule exception pérenne à l'obligation d'informer le représentant légal, prévue par le texte, est celle où cette obligation est contraire à l'intérêt de l'enfant* » et les exceptions temporaires, prévues par le paragraphe 2 du même article de la directive, à savoir :

- lorsqu'il existe une nécessité urgente de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne ; ou
- lorsqu'il existe une nécessité urgente d'éviter une situation susceptible de compromettre sérieusement une procédure pénale.

Selon le Conseil d'État, le paragraphe 1^{er} de l'article unique « [...] *ne fait pas cette différence et met toutes les restrictions à l'obligation d'information sur un pied d'égalité* ». Par conséquent, une transposition correcte de la directive n'est pas garantie par le libellé du paragraphe 1^{er}.

En outre, ledit article 5 de la directive précitée « [...] *est encore incorrectement transposé en ce que les auteurs ajoutent une possible restriction au droit d'information des représentants légaux que la directive ne prévoit pas, à savoir l'hypothèse dans laquelle l'information n'est pas possible, parce qu'aucun représentant légal ne peut être joint ou que son identité est inconnue. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen également pour cette raison.*

Si le Conseil d'État conçoit l'utilité de cette hypothèse en pratique, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une exception supplémentaire qui n'est pas prévue par la directive 2013/48/UE précitée, dont le champ d'application se trouve de ce fait restreint.

Il s'impose dès lors, au vu des oppositions formelles formulées ci-dessus pour transposition incorrecte de la directive 2013/48/UE précitée, de reformuler le texte du paragraphe 1^{er} de l'article unique sous examen en suivant étroitement la structure du texte de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/48/UE précitée. ».

La Commission de la Justice a fait siennes les observations soulevées par le Conseil d'État.

Le texte amendé suit dorénavant étroitement la structure de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive et fait une distinction claire entre les exceptions qui sont limitées dans le temps en matière d'information du titulaire de l'autorité parentale d'un mineur privé de liberté (dorénavant reprises au paragraphe 2 nouveau) et celles qui s'appliquent de manière illimitée dans le temps (dorénavant reprises au paragraphe 1^{er}).

Il est par ailleurs précisé dans le texte que l'appréciation de l'intérêt supérieur de l'enfant est effectuée par l'autorité ayant décidé la privation de liberté dans le cadre des procédures visées par le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Il est également précisé, à la fin du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que « l'autre adulte approprié » est désigné par le mineur et accepté en tant que tel par l'autorité compétente. Cet ajout fait suite à la suggestion du Conseil d'État de suivre la proposition formulée par la Cour supérieure de justice de s'inspirer de la formule employée par l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales. Cet article, relatif au droit des représentants légaux d'un mineur poursuivi dans le cadre d'une procédure pénale de recevoir les mêmes informations pendant la procédure que leur enfant mineur, vise dans certains cas d'exception l'information d'un autre adulte approprié, désigné par l'enfant et accepté en tant que tel par l'autorité compétente.

Il est précisé que l'exception initialement prévue au paragraphe 1^{er}, point 2^o (« l'information n'est pas possible, parce qu'aucun représentant légal ne peut être joint ou que son identité est inconnue ») est supprimée suite à l'opposition formelle du Conseil d'État qui a signalé que cette situation n'est pas prévue par la directive.

Quant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est proposé de reprendre une suggestion émanant de la Cour supérieure de justice ainsi que du Conseil d'État qui notent que, contrairement à l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/800 précitée, la directive, qu'il s'agit de transposer, ne prévoit pas la situation dans laquelle le mineur ne désigne pas de personne à informer. Dans ce cas, l'autorité ayant ordonné la privation de liberté désigne une personne à informer en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 initial de l'article unique a précisé la procédure à respecter pour informer le représentant choisi par le mineur de la privation de liberté de ce dernier.

Le Conseil d'État a fait une lecture critique de ce dispositif et a fait observer que « [...] contrairement au paragraphe 4 de l'article 5 de la directive 2013/48/UE précitée, il est prévu

une information en toute hypothèse à un représentant au choix du mineur ainsi qu'à l'Office national de l'enfance.

Le Conseil d'État ne peut pas s'accommoder de ce que le choix de la personne qui devra recevoir l'information de la privation de liberté du mineur soit laissé à ce dernier seul. En effet, et notamment lorsque la personne choisie par le mineur risque de compromettre sérieusement une procédure pénale ou s'il s'agit d'éviter une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne, le choix du mineur ne peut pas être entièrement libre. Le Conseil d'État note au passage que la directive ne donne pas formellement le choix libre au mineur, mais vise un « adulte approprié ».

Il fait sienne la proposition formulée par la Cour supérieure de justice qui suggère de s'inspirer de la formule employée par l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales qui vise « un autre adulte approprié, désigné par l'enfant et accepté en tant que tel par l'autorité compétente.

Le Conseil d'État note que, contrairement à l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/800 précitée, la directive 2013/48/UE, qu'il s'agit de transposer, ne prévoit pas la situation dans laquelle le mineur ne désigne pas de personne à informer et le Conseil d'État suggère dès lors, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, d'ajouter une disposition en ce sens. ».

Par conséquent, le Conseil d'État a marqué son désaccord avec les dispositions proposées à l'endroit du paragraphe 2, comme le texte proposé risquerait de mettre la législation luxembourgeoise en porte-à-faux avec le droit européen.

De plus, le Conseil d'État a jugé utile de « [...] compléter le dispositif sous examen par une obligation d'information du représentant légal dès la cessation de la cause permettant un retard de l'information.

Enfin, le Conseil d'État fait siens les développements formulés dans l'avis commun du procureur général d'État, du juge directeur près le Tribunal de la jeunesse et des tutelles à Luxembourg et du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et il suggère de remplacer la mention de l'Office national de l'enfance par celle du Service central d'assistance sociale pour les raisons plus amplement détaillées dans l'avis précité. ».

La Commission de la Justice a pris acte de ces observations critiques. Le texte a été modifié par voie d'amendement parlementaire. Le paragraphe 2 reprend dorénavant les exceptions temporaires à l'information des représentants légaux ou de l'autre adulte approprié, telles que prévues par l'article 5, paragraphe 3, de la directive.

Par la reformulation du paragraphe 2, la Commission de la Justice a également repris une suggestion faite par la Cour supérieure de justice ainsi que par le Conseil d'État, en précisant que si les éléments à l'origine de l'application de la dérogation temporaire à l'information cessent d'exister, l'information relative à la privation de liberté du mineur et aux motifs de celle-ci est transmise non seulement aux représentants légaux de celui-ci, mais également à l'autre adulte approprié tel que prévu au paragraphe 1^{er}. Cet ajout est inspiré de l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2016/800 précitée, qui prévoit que « si les éléments à l'origine de l'application du paragraphe 2, point a), b) ou c), cessent d'exister, toute information que l'enfant reçoit conformément à l'article 4 et qui continue de présenter un intérêt pour la procédure en cours est communiquée au titulaire de la responsabilité parentale ». Or, il convient ici de ne pas uniquement viser les représentants légaux, mais également l'autre adulte approprié qui est également visé par les exceptions temporaires prévues au paragraphe 2.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé amendé.

Paragraphe 3

A l'endroit du paragraphe 3, il a été jugé utile de reprendre une observation faite par le Conseil d'État et les autorités judiciaires. Il a été décidé de remplacer à l'endroit de l'article unique, paragraphe 3 nouveau, la communication à faire à l'ONE en cas d'application d'une des exceptions temporaires à l'information prévues au paragraphe 2 nouveau par une communication à transmettre au SCAS, étant donné que cette approche est plus cohérente avec le fonctionnement actuel du droit de la protection de la jeunesse.

Par le biais du libellé nouveau, il est proposé de supprimer les termes « à *un représentant au choix du mineur* » du même libellé, étant donné qu'il convient de transposer strictement le texte de la directive, qui ne prévoit pas une telle information dans ce cas de figure, mais uniquement une information à une « autorité compétente en matière de protection de l'enfance ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé amendé.

6. Texte proposé par la Commission

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8326 dans la teneur suivante :

Projet de loi portant sur l'information des représentants légaux des mineurs privés de liberté en vue de la transposition des articles 5, paragraphes 2 à 4, et 10, paragraphe 3, de la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires

Article unique.

(1) Lorsqu'un mineur est privé de liberté dans le cadre d'une procédure pénale, dans le cadre d'une procédure de protection de la jeunesse ou dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen, ses représentants légaux en sont informés, dans les meilleurs délais, ainsi que des motifs de la privation de liberté, sauf si, selon l'appréciation de l'autorité ayant ordonné la privation de liberté, l'information est contraire à l'intérêt supérieur du mineur, auquel cas l'information est transmise à un autre adulte approprié désigné par le mineur et accepté en tant que tel par l'autorité compétente.

Lorsque le mineur n'a pas désigné un autre adulte approprié ou lorsque l'adulte désigné par le mineur n'est pas acceptable pour l'autorité ayant ordonné la privation de liberté, cette dernière, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, désigne une autre personne et lui fournit les informations concernées.

(2) Il peut être dérogé temporairement à l'application du droit prévu au paragraphe 1^{er} si cela est justifié, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, sur la base d'un des motifs impérieux suivants :

- 1° lorsqu'il existe une nécessité urgente de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne ;
- 2° lorsqu'il existe une nécessité urgente d'éviter une situation susceptible de compromettre sérieusement une procédure pénale.

La dérogation est décidée par l'autorité ayant ordonné la privation de liberté.

Si les éléments à l'origine de l'application de la dérogation cessent d'exister, l'information relative à la privation de liberté du mineur et aux motifs de celle-ci est transmise aux représentants légaux ou à l'autre adulte approprié tel que prévu au paragraphe 1^{er}.

(3) En cas de survenance d'un des cas énumérés au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, mention en est faite au procès-verbal et l'information est communiquée au Service central d'assistance sociale.

*

Luxembourg, le 13 juin 2024

Le Président,
M. Laurent MOSAR

Le Rapporteur,
M. Laurent ZEIMET