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

Avis

sur

le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Avis 02/2019

1. Remarques préliminaires

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

La CCDH note avec satisfaction que le projet de loi tient compte d'un certain nombre de ses recommandations formulées lors de ces dernières années. Il crée des innovations par rapport au cadre légal existant, notamment en introduisant le principe du maintien de l'autorité parentale des parents en cas de placement judiciaire (sauf cas exceptionnels), un nouveau régime de la mesure de garde provisoire qui implique davantage les parties concernées et prévoit des délais plus stricts ainsi qu'une plus forte participation des parents et du mineur au processus décisionnel. La CCDH est néanmoins d'avis qu'il aurait été préférable d'opter pour une réforme fondamentale d'un texte législatif qui date de plus de 25 ans et qui ne présente que quelques améliorations par rapport à la loi actuellement en vigueur.

La CCDH s'abstiendra dans le présent avis de fournir une analyse détaillée dudit projet de loi, car elle ne peut se rallier à ce texte marqué par un manque de cohérence, de précision et de structure. Le texte contient de nombreuses lacunes qui seront développées dans la suite. Mais, dès à présent, la CCDH invite le gouvernement à revoir ce projet de loi, en élaborant un texte cohérent qui réponde aux exigences qu'une société est en droit de s'attendre quand il s'agit de fournir un cadre légal pour la protection des mineurs en danger.

Par ailleurs, la CCDH regrette aussi le fait, qu'alors qu'en 1999 il était déjà clair que la loi sur la protection de la jeunesse devrait être modifiée[1], aucune évaluation globale du système protectionnel actuel n'a été faite jusqu'à présent. Le législateur ne dispose ni de statistiques, ni de rapports ou de recherches juridiques, sociologiques ou criminologiques qui permettraient d'analyser et de peser les avantages et les inconvénients d'un modèle protectionnel par rapport à un système de droit pénal pour mineurs. La CCDH demande qu'un débat de fond quant à l'orientation future du système à adopter au Luxembourg soit mené.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs écrivent opter en faveur du maintien du système protectionnel en renonçant à la création d'un droit pénal pour mineurs. Or, le projet de loi maintient en fait un modèle hybride qui est largement inspiré de la philosophie répressive et qui a souvent recours à des concepts de droit pénal, sans pour autant prévoir les principes et garanties corrélatives qui existent en droit pénal pour adultes. En traitant tous les mineurs sous la même logique apparemment protectionnelle, le projet de loi crée une

[1] Accord de coalition, Août 1999, « *La loi sur la protection de la jeunesse sera réformée dans le cadre d'une analyse approfondie des problèmes de la jeunesse en détresse*. »

confusion entre les mineurs en infraction avec la loi et ceux qui ne le sont pas. La CCDH ne peut aucunement se rallier à cette manière de procéder.

En même temps, la terminologie juridique est floue et laisse une trop grande marge d'interprétation aux juges et tribunaux de la jeunesse. Si cela peut, d'une part, permettre aux magistrats de disposer d'une certaine flexibilité et d'adapter les réponses à la situation individuelle de chaque mineur, d'autre part, les droits de la défense et les garanties procédurales fondamentales des mineurs et de leurs parents et/ou titulaires de l'autorité parentale ne sont pas suffisamment respectés et risquent d'être bafoués.
La CCDH ne peut que se rallier à l'avis du Conseil d'Etat (CE) qui soulève entre autres les limites du système protectionnel tel qu'il existe actuellement et qui est reconduit par le projet sous avis.[2] Le CE a ainsi émis des oppositions formelles notamment du fait de l'absence de cadres procéduraux et de garanties minimales suffisants[3], de l'incohérence[4] des textes et des termes, de l'imprécision des nouveaux concepts, des notions et mesures[5] ainsi que du manque de clarté dans la répartition des compétences entre respectivement le juge de la jeunesse et le tribunal de la jeunesse[6]. Il s'est aussi interrogé sur la limitation dans le temps des mesures de placement judiciaire, de leur réexamen périodique et de l'obligation de motivation des magistrats.
Le CE note que ces critiques sont la *« conséquence de l'absence d'une articulation claire entre l'option traditionnelle de la protection de la jeunesse fondée sur une intervention unilatérale des autorités judiciaires, (…) et une approche plus moderne qui implique non seulement le mineur, mais aussi son entourage familial* »[7].

En outre, le projet de loi devrait être structuré et formulé dans un langage accessible à un large groupe de personnes, que ce soient les enfants et les parents et/ou titulaires de l'autorité parentale directement concernés, ou les différents professionnels qui travaillent dans le domaine de la justice des enfants (avocats, policiers, travailleurs sociaux, psychologues, éducateurs et autres).
Dans ce contexte, la CCDH renvoie aux lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui soulignent que « *Dans toutes les procédures [*les concernant], (…) *un langage adapté à l'âge et au niveau de compréhension de l'enfant devrait être*

---

[2] Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, doc.parl. 7276/03
[3] A titre d'exemple voir : art. 13 al. 1er, p. 13 ; art. 14, p. 14 ; art. 15, p. 16 ; art. 28 à 30, p. 28 ; art. 32 al. 3 à 5, p. 22 et art. 35, p.24
[4] Le CE estime p. ex. que sanctionner pénalement un mineur devenu majeur pour non-exécution des prestations éducatives ou d'intérêt général est incohérent avec le régime légal de protection de la jeunesse (art. 2 al. 4, p . 8)
[5] Le CE critique notamment la liste non-exhaustive des mesures et conditions de maintien dans milieu familial (art. 1 al. 3 et 2, p. 4), l'indétermination du concept de l'assistance éducative (art. 1er al. 3, p. 6 ; voir aussi art. 16, p. 16 ; art. 17 p. 16), l'indétermination de la « *mesure d'évaluation et de précaution* » (art. 28 à 30, p. 19), l'absence de précision suffisante des cas dans lesquels un mineur peut être détenu à Schrassig (art. 32, p. 22), ou encore le manque de précision des conditions que le juge peut soumettre à sa décision de mainlevée (art. 34, p. 23)
[6] Voir notamment p. 9, p. 11, p. 23 de l'avis du Conseil d'Etat
[7] p. 7

utilisé »[8]. Le Conseil de l'Europe précise encore que le droit à l'information est un des éléments d'une justice adaptée aux enfants et que les informations « *devraient être communiqués aux enfants d'une manière adaptée à leur âge et à leur maturité, et dans un langage qu'ils puissent comprendre et qui tienne compte des différences culturelles et de genre* »[9].
Finalement, le principe que « *nul est censé ignorer la loi* » a pour corollaire logique de rendre la lecture et la compréhension des lois, tant que faire se peut, accessibles à tout justiciable, ce qui n'est pas donné dans le cas présent.

2. Recommandations

a) Incarcération des mineurs

En ce qui concerne la privation de liberté des mineurs, la position de la CCDH a toujours été claire.[10] L'incarcération des mineurs dans une prison destinée aux adultes représente une grave entorse aux principes de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales ainsi qu'à la Convention internationale des droits de l'enfant. Ainsi, tout dispositif législatif maintenant une telle privation ne trouvera jamais l'accord de la CCDH.

La privation de liberté des mineurs est traitée par de nombreuses normes supranationales, qui préconisent unanimement que la seule solution acceptable est le placement des mineurs dans une institution différente de celle réservée aux adultes.[11]

Déjà en 1992, il a été constaté que le placement au Centre pénitentiaire de Luxemburg (CPL) était « inadmissible du point de vue des droits de l'enfant »[12]. Cette pratique est

---

[8]Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010, Point 54
[9] *Ibid*, Partie IV, A) 1.2.
[10] Avis de la CCDH du 4 novembre 2014 sur le PL n°6593 ; Avis 03/2013 de la CCDH sur les PL 6381 et 6382 ; Avis 03/2008, La situation des mineurs en prison, 2013
[11] Art. 37 c) de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies; articles 13.4 et 26.3 de l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing); Art. 59 de la Recommandation CM/Rec(2008)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, 2008 ; « Les mineurs privés de liberté en vertu de la législation pénale », Extrait du 24e rapport général du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), publié en 2015 ; 26e rapport général d'activités CPT, p.39 ; §20 des Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010 ; 9e rapport général d'activités du CPT, p.14
[12] Rapport du groupe de travail institué le 27.03.1992 par le Gouvernement, « Création d'une unité de sécurité », 18 novembre 2014, p.8

fermement critiquée depuis des décennies par différentes instances nationales[13] et internationales[14].

La CCDH rappelle l'engagement pris par le gouvernement et la Chambre des Députés d'abandonner le placement de mineurs au CPL dès l'ouverture de l'unité de sécurité à Dreiborn (UNISEC).[15] Depuis la mise en service de celle-ci en novembre 2017, il n'existe plus aucune justification pour maintenir la possibilité d'un placement de mineurs au CPL. Malgré tout, des mineurs continuent à être incarcérés au CPL.
La CCDH exige donc que le gouvernement abandonne définitivement le placement de mineurs au CPL, se mettant enfin en conformité avec les normes internationales mais aussi avec ses propres engagements. Elle souligne qu'il ne devrait y avoir aucune exception, y compris les mineurs âgés de plus de seize ans accomplis au moment des faits, pour lesquels il est décidé de procéder suivant les formes et compétences ordinaires.

L'UNISEC offre les mêmes garanties sécuritaires que le CPL, mais contrairement à ce dernier, elle dispose aussi d'un personnel spécialisé et d'un environnement qui permet le travail individuel, la prévention de la récidive et la préparation de la réinsertion sociale.

La CCDH insiste par ailleurs encore à ce que l'UNISEC accueille uniquement des mineurs qui ont commis des infractions, et non pas des jeunes « désobéissants » (fugues, indisciplines, refus d'aller à l'école, incivilités, etc).

Finalement, il va sans dire que le projet de loi, à l'instar du droit commun, doit clairement définir les types d'infraction qu'un mineur doit avoir commis pour être soumis à une mesure privative de liberté. Elle rappelle que toute détention des mineurs doit être une mesure de dernier ressort et limitée dans le temps et aux faits graves[16].

---

[13] A titre d'exemple voir : Lettre ouverte du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, « Contre le placement de mineurs au CPL », 20 février 2018 ; Rapports annuels de L'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand de 2003 (p.45-46), 2005 (p.27-28), 2006 (p.60-61), 2008 (p.69-70), 2009 (p.7), 2012 (p.34),2015 (p.14)

[14] A titre d'exemple voir : Recommandations du Comité contre la torture des Nations Unies de 1999 (p.23), 2002(p.2) de 2007(p.4) ainsi que les Observations finales du Comité des droits de l'enfant sur le premier rapport périodique du Luxembourg en 1998 (p. 4, 6 et 7), sur le deuxième rapport périodique du Luxembourg en 2005 (p. 11), sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Luxembourg en 2013 (p.11)

[15] Réponse du gouvernement au rapport du CPT de 2010 : « le Ministère de la Justice ne peut que se rallier au souhait du CPT qu'il n'y ait plus de mineurs détenus au CPL après la mise en service de l'UNISEC à Dreiborn », voir annexe de l'avis de la CCDH du 4 novembre 2014 sur le PL n°6593

[16] Convention relative aux droits de l'enfant, art. 37 b) ; Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985, point 19

b) Application intégrale des règles de la justice pour mineurs à toute personne âgée de moins de 18 ans

La CCDH note que la procédure du renvoi devant les juridictions ordinaires prévue à l'article 32 de la loi en vigueur et reprise dans le projet de loi est contraire aux recommandations du Comité des droits de l'enfant.

Ainsi, dans son Observation générale n°10, on peut lire que « Le Comité recommande […] aux États parties, qui restreignent l'applicabilité des règles de la justice pour mineurs aux enfants âgés de moins de 16 ans (ou plus jeunes encore) ou autorisent à titre exceptionnel que des enfants âgés de 16 ou 17 ans soient traités comme des délinquants adultes, modifient leur loi en vue d'assurer une application intégrale et non discriminatoire de leurs règles relatives à la justice pour mineurs à toutes les personnes âgées de moins de 18 ans. »[17]
La CCDH s'attend dès lors à ce que le gouvernement se rallie à ce qui précède, ceci d'autant plus que par la loi du 20 décembre 1993, le Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant.

c) Limitation de la durée des mesures de placement

La CCDH regrette de constater que le projet de loi ne fixe pas de limite de durée pour les mesures de protection prévues à l'article 1er, y compris les mesures de placement judiciaire. Elles prennent fin automatiquement lorsque le mineur atteint la majorité, sauf si le mineur a commis une infraction[18]. Ceci vaut aussi pour le placement du mineur dans le Centre socio-éducatif de l'Etat (aussi bien l'internat que l'UNISEC).[19]

---

[17] Comité des droits de l'enfant, Observation générale N°10 (2007), Les droits de l'enfant dans le système de justice, §68
Voir encore : Observations finales adressées à la Belgique par le Comité des droits de l'enfant, 18 juin 2010: Le Comité prie instamment la Belgique « *De revoir sa législation en vue d'éliminer la possibilité que les enfants puissent être jugés comme des adultes et placés en détention avec des adultes et de retirer immédiatement des prisons pour adultes les enfants qui s'y trouvent* », p. 18, point 83 ; Observations finales adressées à la Belgique par le Comité des droits de l'enfant, 28 février 2019, « *With reference to its general comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice, the Committee reiterates its previous recommendations and urges the State party: (a) To eliminate all possibility that a child is tried in an adult court or detained with adults* », p.13, point 47 ;
Comité des ministres du Conseil de l'Europe, « *Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, 17.11.2010, point 125, p. 91 ; Résolution 2010 (2014) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants : de la rhétorique à la réalité*, point 6.3
[18] Dans ce cas, en fonction de la gravité de l'infraction commise, une prolongation jusqu'à 21, 25 ou 28 ans est possible selon les articles 5 et 6 du projet de loi.
[19] L'article 11 de loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat prévoit que la durée d'une mesure d'admission en UNISEC ne peut pas dépasser trois mois. Une prolongation est néanmoins possible par décision formelle des autorités judiciaires, ce qui a pour effet que le placement n'est en effet pas limité dans le temps.
Voir articles 5, 6 et 8 du projet de loi. Cette mesure peut aussi être prolongée au-delà de la majorité en cas d'infraction et en cas de dangerosité du mineur ou de soustraction à une mesure d'aide du juge.

La CCDH souligne que les mesures de placement judiciaire constituent une importante ingérence dans la vie privée et familiale du mineur et de ses parents et qu'elles devraient absolument être limitées dans le temps.

La CCDH rappelle que le placement du mineur à l'UNISEC constitue une privation de liberté et qu'en tant que telle, elle doit être aussi brève que possible.[20] L'absence de la limitation dans la durée pose un problème au regard du principe de prévisibilité qui est reconnu par la Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) en droit pénal.
Finalement, il est inadmissible que le législateur accorde moins de droits aux mineurs qu'aux majeurs en droit pénal, même sous le couvert d'un droit protectionnel.

d) Limite d'âge pour le placement dans l'UNISEC

La CCDH rappelle que l'UNISEC remplit tous les critères d'une véritable prison et devrait enfin être admise comme telle par le législateur. Il est dès lors évident que des mineurs qui ne sont pas capables de discernement, n'y ont pas leur place. La CCDH invite donc les auteurs du projet de loi à prévoir un âge minimum pour le placement d'un mineur dans l'UNISEC.

Cette remarque vaut d'ailleurs aussi pour les autres mesures alors que leurs effets peuvent être considérables pour le bien-être et le développement du mineur.

La CCDH estime que de manière générale des critères précis concernant notamment l'âge minimal du mineur et la durée maximale doivent être spécifiés dans la loi.

e) Respect des droits de la défense et des garanties procédurales

Tout mineur en contact avec les autorités publiques, le juge de la jeunesse ou le tribunal de la jeunesse doit être reconnu comme sujet de droits substantiels et procéduraux, dû à sa situation particulièrement vulnérable. De ce fait, il a indéniablement droit à des mesures spéciales de protection et à des procédures adaptées à son âge, son niveau de maturité et son discernement. Les garanties procédurales qui sont mises en place en matière de droit pénal pour adultes devraient également l'être en matière de protection de la jeunesse, d'autant plus s'il s'agit de mineurs en conflit avec la loi. La CCDH rappelle que les exigences du principe de primauté du droit s'appliquent aux enfants aussi bien qu'aux adultes.

Dans ce contexte, la CCDH renvoie aux lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui soulignent que « *Tous les éléments des garanties procédurales, […]* ***devraient être garantis aux enfants tout comme ils le sont aux adultes et ne devraient pas être minimisés ou refusés sous prétexte de l'intérêt supérieur de***

[20] Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985, point 19

***l'enfant**. Cela s'applique à toutes les procédures judiciaires, non judiciaires et administratives.* »[21]

Or, sous le prétexte du système protectionnel, le projet de loi prive le mineur de certains droits fondamentaux et garanties procédurales, auxquels un majeur a pourtant droit dans le cadre de la procédure pénale.

La CCDH estime que le projet de loi ne garantit pas suffisamment le respect et la mise en œuvre effective de tous les droits de l'enfant et les garanties procédurales en matière pénale, tels que la présomption d'innocence, le respect des principes de légalité, de proportionnalité et de prévisibilité, le droit à l'information, le droit de participer effectivement à la procédure, le droit d'être entendu, le droit de bénéficier d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée, le droit à un interprète ou encore le droit d'accès au dossier. Les mêmes garanties et droits devraient d'ailleurs être accordés aux parents ou titulaires de l'autorité parentale.

Conformément au principe de prévisibilité, les mesures qui peuvent être prises ainsi que leurs conditions et critères d'applicabilité doivent être clairement définies dans la loi. Les pouvoirs du juge de la jeunesse et du tribunal de la jeunesse doivent être déterminés. Toute décision doit être spécialement motivée et doit déterminer avec précision la durée de la mesure, les objectifs à atteindre, et des révisions efficaces et régulières dans des délais brefs. Des voies de recours accessibles et efficaces doivent d'ailleurs être mises en place pour toute mesure prise par le juge de la jeunesse ou le tribunal de la jeunesse.

La CCDH invite les auteurs à s'inspirer des différentes normes internationales qui existent en la matière et qui précisent les droits de la défense et les garanties procédurales à accorder aux mineurs délinquants, dont notamment la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) et de la jurisprudence de la CourEDH[22].[23]

Dans le même ordre d'idées, il faut garantir l'accès du mineur à un avocat de son choix. De l'avis de la CCDH, cet avocat doit être tant le porte-parole du mineur que le défenseur de ses droits. Dans ce contexte, elle renvoie aux lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui soulignent qu'un tuteur ad litem ou un autre

---

[21] Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010, III Principes fondamentaux, E. Primauté du droit

[22] CEDH, V. et T. c. Royaume-Uni, 16 décembre 1999, n°24888/94 et n°24724/94 ; CEDH, Sahin c. Allemagne, 8 juillet 2003, n°30943/96

[23] Voir encore : la directive UE 2016/800 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 ; Lignes directrices sur les enfants en contact avec la justice du Groupe de travail international de l'Association internationale des magistrats de la jeunesse et de la famille, 2016 ; Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, Justice dans les affaires impliquant des enfants en conflit avec la loi - Loi type sur la justice pour mineurs et commentaires

représentant indépendant devrait être désigné « afin de représenter les points de vue et intérêts de l'enfant »[24].

f) Transfert de l'autorité parentale

La CCDH salue l'introduction du principe du maintien de l'autorité parentale des parents en cas de placement judiciaire. Elle regrette cependant fortement que le projet de loi prévoie de nombreuses exceptions, ne définisse pas les différentes composantes de l'autorité parentale et permette au juge de décider du transfert de celle-ci sans pourtant respecter certains droits procéduraux fondamentaux des parents et/ou titulaires de l'autorité parentale et du mineur (droit à un recours, droit d'être accompagné d'un avocat, droit du mineur d'être entendu).

Aux yeux de la CCDH, le transfert de l'autorité parentale est laissé, de par la subjectivité de la disposition en question, au cas par cas à l'arbitraire du juge de la jeunesse.

3. Conclusion

En conclusion, la CCDH invite le législateur à faire une analyse profonde du système hybride actuel, qui oscille entre les idéologies protectionnelles et pénales, et des alternatives éventuelles. Elle estime qu'un nouveau texte cohérent doit être rédigé qui, entre autres, abandonne définitivement le placement de mineurs au CPL, respecte tous les droits de la défense et les garanties procédurales des mineurs et des parents et/ou titulaires de l'autorité parentale, fixe une durée pour les mesures de placement, introduit une limite d'âge pour le placement dans l'UNISEC, définit pour quel type d'infraction une mesure privative de liberté pourra être prononcé et encadre le transfert de l'autorité parentale davantage.

Le nouveau texte devrait reconnaître à l'enfant son statut de sujet de droit et lui permettre d'exercer ses droits de façon efficace en application des normes internationales, qui devraient être considérées comme étant contraignantes en ce qui concerne tous les mineurs.

[24] Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010, 2. Conseil et représentation juridiques, point 42