

## Examen périodique universel (4<sup>ème</sup> cycle)

### Contribution de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKAJU)

Octobre 2022

#### I. Introduction

1. L'OKAJU représente l'unique instance publique exclusivement dédiée aux droits de l'enfant au Luxembourg. Par son mandat, l'OKAJU promeut, sauvegarde et protège les droits de l'enfant, notamment tels qu'ils sont définis par la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies (CDE). La [loi du 1<sup>er</sup> avril 2020 instituant un Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher](#) (Défenseur des droits de l'enfant), l'institution a gagné en indépendance, en missions et en ressources par rapport à l'ORK (Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand) créé en 2003.
2. L'OKAJU peut être saisi, et se saisir, de toute situation où une violation des droits de l'enfant est constatée ou soupçonnée. Il peut être saisi directement par un enfant qui estime que ses droits n'ont pas été respectés, ou par l'intermédiaire d'un adulte.

#### II. Méthodologie

3. La contribution de l'OKAJU à l'Examen Périodique Universel (EPU) se focalise sur les questions clés relatives aux droits de l'enfant qui ont été soulevées au niveau national et international, notamment par le Comité des droits de l'enfant, ainsi que dans le cycle précédent de l'EPU. Les opinions et recommandations émises par l'OKAJU sont également alimentées par les réclamations individuelles et le travail au jour le jour.

#### III. Contexte national de l'EPU

4. Le Luxembourg a été examiné la dernière fois par le WG de l'EPU en janvier 2018 (3<sup>ème</sup> cycle), et a reçu 149 recommandations. Plusieurs de ces recommandations concernaient les droits de l'enfant, et les questions spécifiques soulevées comprenaient : l'exploitation sexuelle des enfants, la traite des enfants, les enfants en tant que groupe vulnérable, la protection des enfants migrants et en particulier des mineurs non accompagnés, la violence domestique, les enfants avec handicap, les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux. Des recommandations ont également été formulées concernant la justice et la détention des enfants, ainsi que la justice réparatrice.

Depuis lors, le Luxembourg a fait quelques progrès qui valent la peine de remarquer :

5. Les droits de l'enfant ont été inscrits dans la Constitution luxembourgeoise. Article 15(5) de la Constitution énonce désormais que :

*« Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement. »*

Bien que l'OKAJU et d'autres acteurs œuvrant pour les droits de l'enfant aurait souhaité l'insertion du principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant », il s'agit néanmoins d'un progrès important.

6. Un processus de refonte complète du système de la protection de la jeunesse a démarré,<sup>1</sup> avec l'introduction de trois projets de loi relatifs à :

- a. Les droits des enfants victimes et témoins d'infractions
- b. La protection et l'aide à l'enfance et aux familles
- c. Un droit pénal pour mineur, introduisant un système de justice pour enfants

Les textes des projets de loi nécessitent encore des modifications, mais selon l'OKAJU le processus est prometteur et améliorera la situation des enfants en contact avec le système de la justice au Luxembourg.

7. Une réforme du Code pénal pour renforcer les peines pour les infractions sexuelles commises contre les enfants, ainsi que pour renforcer les droits des victimes.

8. Malgré ces progrès, l'OKAJU constate que plusieurs des recommandations émises lors du 3<sup>ème</sup> cycle de l'EPU nécessitent encore des actions concrètes de la part du Gouvernement.

## **IV. Les problèmes**

### **IV.1) Le droit à la protection de toutes les formes de violence**

9. En ce qui concerne la protection des enfants de la violence et la prise en charge des victimes, l'OKAJU constate un manque de prise en charge psycho-sociale adéquate. Un système de prise en charge « dès la première heure » a été créé en 2003 pour les victimes de violence domestique<sup>2</sup>, mais n'existe toujours pas pour les enfants. Les actions préventives sont insuffisantes.

#### **IV.1) Recommandations**

L'OKAJU recommande de :

---

<sup>1</sup> Conforme aux promesses fournies en novembre 2019 au Comité de droits de l'enfant <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/30Anniversary/Pledges/Luxembourg.pdf>  
<sup>2</sup> <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/09/08/n1/consolide/20180803> Version consolidée applicable au 03/08/2018 : Loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique

10. *Garantir une prise en charge psycho-sociale immédiate « dès la première heure » et offerte 24h/7j aux enfants ayant signalé une violence (par contact avec la police ou avec des services sociaux ou, le cas échéant, avec les autorités judiciaires). Une telle prise en charge devrait respecter la méthodologie et les standards de qualité du modèle Barnahus.*

11. *Adopter une « child protection policy » et nommer un « child safeguarding/protection officer » ou « délégué à la bientraitance » dans tout contexte où des enfants sont prise en charge, accueillis ou éduqués. Un système obligatoire et cohérent de gestion de plaintes et réclamations devrait exister auprès de toutes les institutions et tous les prestataires de services pour enfants et jeunes : écoles et lycées, crèches et maison relais de l'éducation non-formelle, services et organisations de sports et loisirs pour enfants et jeunes, institution d'hébergement jour et nuit / foyers d'accueil pour enfants et jeunes dans le cadre de la protection de l'enfance et de l'aide à l'enfance et à la famille (AEF). Ce système devrait être accessible à tous et indépendant des hiérarchies respectives. Selon l'OKAJU, il faudrait inscrire cette obligation dans la loi de la protection de l'enfance comme action préventive de violence.*

12. *Mettre en place un véritable dispositif de prévention des violences physiques et psychiques (notamment toutes les formes de harcèlement) avec des campagnes de sensibilisation grand-public et des formations continues pour les professionnels travaillant pour et avec des enfants. Le droit à une éducation sans violence aucune et le terme de « violence éducative ordinaire » doivent être davantage ancrées dans le droit interne.*

#### **IV.2) Traite et exploitation des enfants**

13. En ce qui concerne la traite et l'exploitation des enfants, plusieurs pays avaient émis des recommandations pour le Luxembourg. Ces recommandations soulignaient notamment le besoin pour le Luxembourg de renforcer le cadre juridique pour protéger les enfants de l'exploitation sexuelle (Indonésie (recommandation 106.125), Suisse (recommandation 106.129)), ce qui reste encore d'actualité. En effet, en janvier 2022, le Luxembourg a déposé un projet de loi renforçant les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle,<sup>3</sup> qui vise à améliorer la protection des enfants contre ces fléaux. L'adoption d'une telle loi répondrait effectivement à ces recommandations, mais actuellement le processus est encore en cours.

14. A signaler de manière plus particulière, les recommandations du Royaume-Uni (recommandation 106.128) et de l'Iran (recommandation 106.126) concernaient les représentations d'abus sexuel d'enfants (CSAM). En 2020, le Luxembourg a en effet été signalé par l'*Internet Watch Foundation* comme étant dans le « top 10 » des pays hébergeurs d'URL relatives aux abus sexuels sur les enfants,<sup>4</sup> et le pays ne fait pas encore assez pour mettre fin à cette situation. Le projet de loi mentionné ci-dessus ne contient pas

<sup>3</sup> Projet de loi 7949 disponible sur : <https://www.chd.lu/fr/dossier/7949>

<sup>4</sup> Internet Watch Foundation, The Annual Report 2020, disponible sur : <https://annualreport2020.iwf.org.uk/trends/international/geographic>

de dispositions relatives à ce sujet précis.

#### **IV.2) Recommandations**

15. *Adopter le plus rapidement possible le projet de loi renforçant les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle.*

16. *Renforcer les mesures préventives pour lutter contre toutes les formes d'exploitation sexuelle des enfants, y inclus des enfants migrants victimes de traite des êtres humains.*

17. *Lutter activement contre l'hébergement au Luxembourg d'URLs relatives aux abus sexuels sur les enfants.*

#### **IV.3) Les enfants dans la migration**

18. En ce qui concerne la migration, le Luxembourg n'applique pas les droits de l'enfant de même façon aux enfants issus de la migration que pour les enfants luxembourgeois. Les recommandations de la Palestine (recommandation 106.109) et de l'Islande (recommandation 106.111) portaient principalement sur l'accès à l'éducation de qualité pour les enfants migrants. Bien que les enfants migrants au Luxembourg aient accès rapide à l'école même avant que leurs procédures d'immigration ou demandes d'asile ont été finalisées, l'OKAJU considère que les droits de ces enfants ne sont pas suffisamment respectés dans les procédures administratives.

#### **IV.3) Recommandations**

19. *L'OKAJU plaide pour un meilleur respect des droits des enfants issus de la migration dans le cadre des procédures de l'immigration et des demandes de protection internationale. Actuellement, la CDE n'est pas appliquée de manière systématique pour ces enfants et l'OKAJU recommande de :*

20. *Assurer et améliorer, dans toutes les procédures impliquant des enfants, une évaluation et considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, y inclus la considération des expériences vécues lors du trajet vers Luxembourg. Actuellement, ce n'est le cas que pour une minorité des cas, où une décision de retour de l'enfant dans son pays d'origine est prise. La commission pour MNA<sup>5</sup> doit être réformée et transformée en commission pour cas de rigueur (« Härtefallkommission ») pour toute situation impliquant des enfants.*

21. *Renoncer à se référer à des « tutelles de coutume » (inexistant en droit luxembourgeois), où un enfant est accompagné par exemple par un grand frère majeur ou un oncle majeur. Dans ces cas, la Direction de l'immigration considère actuellement que ces enfants ne sont pas des mineurs non accompagnés et qu'ils n'ont pas droit au regroupement familial. Selon l'OKAJU, ceci n'est pas nécessairement une interprétation conforme aux droits*

---

<sup>5</sup> Règlement grand-ducal du 12 août 2022 portant modification du règlement grand-ducal du 4 novembre 2020 relatif à la composition et au fonctionnement de la **commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés** prévue à l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

*de l'enfant ou à l'intérêt supérieur de l'enfant.*

22. *Introduire un véritable statut juridique spécifique aux mineurs non accompagnés, eu égard de toute procédure d'immigration ainsi que de leur vulnérabilité particulière. Actuellement, l'absence d'un tel statut crée des situations de vide ou d'insécurité juridique respectivement de non-représentation légale de MNA dans bien des cas. Un tel statut devra contribuer à une meilleure cohérence entre la Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et les champs de compétence du Tribunal de la jeunesse et du Tribunal aux affaires familiales (dont le régime des tutelles), du ministère (Direction de l'immigration) et des administrations concernées (Office national de l'accueil, ONA ; Office national de l'enfance, ONE) afin de garantir aux mineurs non accompagnés une protection et une évaluation adéquates dans tous les cas. Un(e) jeune qui se retrouve sans parents au Luxembourg doit être directement recensé(e), suivi(e) et accompagné(e) par le système d'aide à la jeunesse via l'Office national de l'enfance. Il faut aussi améliorer la procédure de nomination de l'administrateur ad-hoc des MNA et ceci aussi en dehors de toute demande de protection internationale.*

23. *Permettre la régularisation des enfants migrants vivant dans la clandestinité au Luxembourg et qui deviennent majeurs.*

#### **IV.4) La justice pour enfants**

24. Comme mentionné dans la section 3 ci-dessus, une grande réforme est actuellement en cours au Luxembourg pour établir un système adéquat de justice pour enfants. Dans le cadre de cette réforme, un projet de loi a été déposé relatif à l'introduction d'un droit pénal pour mineurs.<sup>6</sup> Les objectifs énoncés du projet de loi vont dans le sens des recommandations émises par le Comité des droits de l'enfant ainsi que des recommandations faites par de nombreux pays lors du troisième cycle de l'EPU. Notamment, il est prévu de créer un centre pénitentiaire pour mineurs qui évitera que des enfants soient placés dans les prisons pour adultes, et une série de mesures de déjudiciarisation et des peines alternatives à la privation de la liberté devraient être adoptées afin de recourir à la privation de la liberté uniquement en tant que mesure de dernier ressort.

25. Cependant, l'OKAJU constate que des pratiques qui vont à l'encontre des droits de l'enfant continuent à être utilisées au Luxembourg, et notamment que des enfants continuent à être placés dans les prisons pour adultes (contrairement notamment aux recommandations du Sénégal (recommandation 106.75), Sierra Leone (recommandation 106.76). En outre, les garanties procédurales manquent toujours de façon flagrante dans la législation et gestion des situations dans lesquelles les enfants sont placés dans des institutions éducatives ou autres (et donc privés de leur liberté) pour des raisons de protection, d'éducation ou de garde. L'accès aux droits doit être amélioré, dont la procédure de nomination d'avocat pour enfants.

---

<sup>6</sup> Projet de Loi 7991 disponible sur : <https://www.chd.lu/fr/dossier/7991>

26.

27. Les recommandations émises par les Etats-Unis (recommandation 106.78), Honduras (recommandation 106.81), Espagne (recommandation 106.77), Géorgie (recommandation 106.79), Allemagne (recommandation 106.80), Iraq (recommandation 106.134), Liban (recommandation 106.135) et les Maldives (recommandations 106.131 et 106.132) ne peuvent pas être considérés pleinement remplies avant que le projet de loi ne soit adopté en loi.

28. Les groupes spécifiquement affectés par le manque d'un cadre juridique clair relatif à la justice pour enfants sont les enfants soupçonnés d'avoir commis des infractions et des enfants dans des situations de détresse psycho-sociales respectivement victimes de violence, maltraitance, carence et nécessitant des mesures d'aide éducative, de protection ou de réhabilitation. Ces enfants continuent actuellement à être traités sous le système de la protection de la jeunesse lequel se réfère et est régi ou guidé dans les procédures par le paradigme répression.<sup>7</sup>

#### **IV.4) Recommendations**

29. *Avancer le plus rapidement possible vers l'adoption du nouveau cadre juridique en matière de justice pour enfants, tout en mettant d'ores et déjà en place des pratiques respectueuses des droits de l'enfant et qui tiennent compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la déjudiciarisation comme principe de base pour une justice adaptée aux enfants, qui peut favoriser leur réhabilitation et resocialisation.*

#### **IV.5) Réserves faites à la Convention des Droits de l'Enfant (CDE)**

30. Si le Luxembourg a soutenu la plupart des recommandations émises lors du 3<sup>ème</sup> cycle, il convient de noter qu'il a seulement « pris note » des recommandations concernant la levée de ses réserves à la CDE. Ces recommandations avaient été émises par le Mexique (recommandation 106.1), le Burkina Faso (recommandation 106.2), et le Honduras (recommandation 106.10). Le Chili et la Syrie avaient également émis une recommandation pertinente à ce sujet (Chili, recommandation 106.123 ; la Syrie, recommandation 106.124).

31. En effet, le Luxembourg a émis cinq réserves lors de sa ratification de la CDE, et a confirmé, dans son 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> rapport périodique<sup>8</sup> au Comité des droits de l'enfant qu'il n'y avait pas d'intention de lever ses réserves. Depuis lors, deux projets de loi ont été introduits<sup>9</sup> qui pourraient permettre la levée de certaines réserves, mais les processus législatifs sont encore en cours.

---

<sup>7</sup> Cf. Art. 19. Les dispositions concernant les poursuites en matière répressive sont applicables à toutes les procédures visées par la présente loi, sauf les dérogations qu'elle établit. ([Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse](#))

<sup>8</sup> 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> rapport périodique du Luxembourg en application de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, mars 2020.

<sup>9</sup> Projet de loi 7674 disponible sur : <https://www.chd.lu/fr/dossier/7674> et Projet de loi 6568A disponible sur : <https://www.chd.lu/fr/dossier/6568A>

32. Les groupes spécifiquement touchés par ces réserves sont notamment les enfants nés en dehors du cadre du mariage civil respectivement de la famille dite « traditionnelle » (c.à.d. une mère et un père mariés qui ont un enfant biologique).

#### **IV.5) Recommandation**

33. Conformément à la demande du Comité des droits de l'enfant et aux recommandations émises lors du troisième cycle de l'EPU, procéder au retrait des réserves à la CDE, indépendamment du résultat des réformes législatives actuellement en cours et pour la simple raison que ces réserves ne sont pas compatibles avec les droits de l'enfant ou avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

#### **IV.6) Autres problèmes**

##### **Collecte de données**

34. L'OKAJU souligne que la demande de fournir des statistiques et autres données qui démontrent la situation au Luxembourg est impossible à remplir à cause du manque généralisé de données dans le pays. Ceci représente un véritable souci car il reste difficile de développer des mécanismes et politiques de protection et droits de l'enfant basées sur des preuves solides (« *evidence-based* »).

35. L'OKAJU réitère ainsi la recommandation émise par le Comité des droits de l'enfant en 2021 : « d'améliorer dans les meilleurs délais son système de collecte de données. Les données devraient couvrir toutes les questions visées par la Convention et être ventilées par âge, sexe, handicap, zone géographique, origine ethnique et nationale et situation socioéconomique de manière à faciliter l'analyse de la situation de tous les enfants, en particulier des enfants vulnérables ».<sup>10</sup>

##### **La parole de l'enfant dans les processus qui le concerne**

36. Selon l'OKAJU, le Luxembourg est encore loin d'une véritable participation des enfants dans des processus décisionnels qui les concernent. La participation des enfants dans les procédures administratives n'est pas pratiquée de manière systématique et structurée.

##### **La spécialisation des professionnels travaillant pour et avec les enfants**

37. L'OKAJU souligne le manque de formations et de spécialisations adéquates auprès des professionnels qui travaillent pour et avec les enfants au Luxembourg. C'est le cas dans tous les domaines, du travail social, de la police, du judiciaire et des professionnels de santé. Selon l'OKAJU il y a un besoin crucial de former ces corps de métier dans les droits de l'enfant.

Luxembourg, le 15 octobre 2022

<sup>10</sup> Comité des droits de l'enfant, « Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques », 21 juin 2021, paragraphe 9a).