

Synthèse

Le rapport thématique de cette année s'articule autour de deux grands axes thématiques : A) la justice et la protection ; B) les environnements de vie.

À travers ce kaléidoscope des droits de l'enfant, l'OKAJU souhaite à la fois dresser un état des lieux critique des avancées et lacunes observées, et formuler des recommandations concrètes pour renforcer les politiques publiques en faveur des enfants et des jeunes au Luxembourg.

A. Justice et protection

La première partie du rapport met en avant les défis d'accès à la justice et à la protection pour les enfants au Luxembourg. L'OKAJU propose une approche transversale, articulant son action entre prévention, prise en charge et **droits procéduraux**, tout en plaidant pour l'instauration d'un **système intégré et cohérent**, condition d'une effectivité réelle des droits fondamentaux des enfants

1. Droit de la famille et nécessité de réformes en matière de filiation

Le Summer Seminar 2025 organisé par l'OKAJU a permis de rassembler les acteurs institutionnels et de la société civile autour des enjeux contemporains du droit de la famille. Les échanges ont mis en évidence des **zones de fragilité persistantes** du cadre juridique luxembourgeois, en particulier en matière de filiation. Le rapport souligne l'importance de réformes visant à mieux reconnaître la diversité des configurations familiales.

2. Accès à la justice

L'OKAJU a soumis un avis au Comité des droits de l'enfant pour l'Observation générale n°27 sur l'accès des enfants à la justice, qui est en train d'être élaboré par le Comité des droits de l'enfant (dit « Comité de Genève »). Il recommande que l'aide juridictionnelle soit accordée indépendamment des ressources parentales (comme tel est maintenant le cas au Luxembourg), de **simplifier les démarches et de renforcer l'accompagnement pluridisciplinaire** (comme tel est tellement nécessaire au Luxembourg). L'avis souligne le rôle essentiel des institutions indépendantes, la lutte contre les **violences institutionnelles** et l'importance de l'éducation aux droits.

3. Safeguarding policies

L'OKAJU insiste sur la généralisation de *safeguarding policies* dans tous les secteurs impliquant des enfants (éducation, sport, culture, loisirs, santé, social), fondées e.a. sur une culture organisationnelle de protection et de prévention, des procédures claires de signalement, la formation continue du personnel, la participation active des enfants, et une évaluation régulière des dispositifs. Les échanges menés par l'OKAJU avec les acteurs de terrain montrent qu'une telle **approche systémique réduit les risques de maltraitance** et renforce la confiance des enfants dans les adultes encadrants afin que tous puissent bénéficier de « safe places » (environnement sûr).

4. Protection des enfants dans l'environnement numérique

L'OKAJU consacre une attention soutenue à la protection des enfants dans l'espace numérique, dans un contexte d'exposition précoce et massive des enfants aux écrans, smartphones et contenus en ligne à risque. Malgré des mesures nationales et européennes récentes (Digital Services Act, campagnes, restrictions en milieu scolaire), la réalité montre un accès non encadré et des risques en croissance. Le chapitre revendique une stratégie intégrée : fixer un **âge minimum légal de 15 ans** pour l'autonomie numérique et l'accès aux réseaux sociaux ; interdiction d'exposition aux écrans en bas âge (0-3 ans) ; imposer des contrôles parentaux et des dispositifs alternatifs (*safephones*) ; renforcer la **coordination institutionnelle** et l'adaptation régulière du cadre légis-

latif. L'urgence est de placer l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur des politiques numériques, avec une mobilisation collective et des actions concrètes pour garantir leur sécurité et santé dans l'environnement numérique.

5. Protection des enfants et enjeux face à l'industrie pornographique

L'OKAJU rappelle sa recommandation générale sur la protection des enfants face à l'industrie pornographique : le législateur luxembourgeois doit transposer sans délai les cadres européens et intégrer dans le droit national des obligations strictes face à cette industrie (vérification de l'âge, contrôle parental, interdiction du ciblage des mineurs, sanctions). Il s'agit de lutter contre la **triple victimisation des enfants** : l'exploitation directe dans la production de matériel d'abus sexuel d'enfants (CSAM), l'exposition passive et non régulée à des contenus pornographiques qui ont des conséquences dévastatrices sur leur santé, leur développement et leurs relations sociales, ainsi que la normalisation de la violence sexuelle et l'augmentation des violences entre enfants. L'État ne peut plus entretenir un **double discours** entre la protection de l'enfance et les intérêts économiques de ce secteur : la protection des mineurs est une obligation légale et un devoir moral qui doit primer.

6. Consommateurs de CSAM : un danger réel pour les enfants

Les liens entre l'exposition au matériel d'abus sexuel d'enfants (CSAM) et le passage à l'acte sont documentés. Ils soulignent la responsabilité de l'Etat de renforcer la vigilance et de mieux protéger les enfants des **personnes ayant été identifiées** comme consommateurs de CSAM, plutôt que de considérer qu'une telle consommation ne laisserait pas préjuger d'un passage à l'acte – ce qui est erroné. L'exposition d'enfants à des personnes identifiées comme consommatrices de CSAM nécessite des **mesures préventives, protectrices et la mise en place de plans de sécurité individuels**, et ceci dès le moment de l'identification et concernant les enfants des milieux familial, professionnel et social, respectivement associatif. Il faut **systématiser l'évaluation du risque** et garantir le droit à l'information, au soutien psychologique et à une protection effective pour tous les enfants concernés.

7. Enfants en protection de remplacement et santé mentale

Les enfants confiés à la protection de remplacement demeurent parmi les plus vulnérables. L'étude pionnière « Comprendre les besoins en santé mentale des enfants placés : résultats de la première étude nationale au Luxembourg » de Pascale Engel de Abreu, Robert Kumsta et Cyril Wealer met en évidence une **dégradation préoccupante de santé mentale des enfants placés**. L'étude rend en effet compte d'une dégradation progressive de la santé mentale des enfants placés selon qu'ils vivent en famille d'accueil, en institution ou en milieu dit sécurisé. Les auteurs de l'étude appellent entre autres à une réévaluation régulière des placements, à un suivi renforcé de la santé mentale ainsi qu'à des investissements accrus dans la recherche en la matière. L'OKAJU pour sa part souligne que ces constats suggèrent, notamment, la pertinence d'une réorientation vers des **formes de placement privilégiant un cadre familial stable et bienveillant** et l'importance d'une attention renforcée à la santé mentale via une formation et coordination accrue des professionnels.

8. La prise en charge des enfants victimes de violence

L'inauguration du Centre national pour victimes de violences (CNVV) représente une avancée notable, mais, pour l'OKAJU, la prise en charge des mineurs est encore loin d'être pleinement intégrée. Son efficacité dépendra d'un **ancrage législatif solide**, de la présence d'un case manager formé à la coordination interinstitutionnelle et d'une spécialisation accrue des équipes qui interviennent auprès des enfants victimes. Le CNVV doit garantir des locaux adaptés, un **suivi effectif au-delà du signalement**, et une coopération réelle entre les services sociaux, médicaux, judiciaires et policiers, en s'alignant sur les **standards européens Barnahus et ISO IWA 49:2025**. Ce n'est qu'à ces conditions que le Luxembourg pourra offrir une protection cohérente et durable des droits des enfants victimes.

9. Actualités du droit pénal et position sur la réforme de l'aide et de la protection de la jeunesse

a) Droit pénal pour enfants – retours du Summer Seminar

Le Summer Seminar de l'OKAJU a réuni experts et professionnels pour explorer, via l'analyse de situations réelles et la série « Adolescence », les enjeux d'une justice et d'un accompagnement véritablement adaptés aux enfants auteurs et victimes d'infractions. Les échanges ont souligné l'importance d'inscrire les droits, besoins et voix des jeunes au cœur des réformes, de renforcer la prévention et l'accompagnement, et d'assurer une prise en charge respectueuse, humaine et coordonnée.

b) Amendements gouvernementaux aux projets de loi 7991, 7992 et 7994

L'OKAJU analyse les amendements gouvernementaux récents relatifs à la réforme de l'aide et de la protection en droit pénal.

En ce qui concerne le projet de loi 7991, l'OKAJU déplore que les amendements gouvernementaux déposés en 2025 demeurent très en deçà des standards internationaux. Le texte conserve une **approche punitive et sécuritaire**, marquée par la défiance envers les jeunes en conflit avec la loi. L'OKAJU critique e.a. le maintien de l'âge de la responsabilité pénale à 13 ans, contraire aux recommandations du Comité des droits de l'enfant (qui préconise 14 à 16 ans), et la suppression de l'extension du régime des mineurs aux jeunes adultes jusqu'à 21 ans. Il regrette également le transfert automatique des jeunes détenus vers le Centre pénitentiaire de Luxembourg à 18 ans, l'autorisation du jugement par défaut et la possibilité pour un mineur de renoncer à l'assistance d'un avocat, toutes **contraires à la CRDE et à la directive européenne 2016/800**. D'autres lacunes portent sur la faible reconnaissance des alternatives à la détention, la formation insuffisante des professionnels, l'enquête sociale rendue facultative et la détention préventive prolongée.

Les amendements apportés au projet 7992 améliorent sensiblement le cadre procédural applicable aux enfants victimes et témoins : clarification du rôle de l'administrateur ad hoc, droit explicite à un avocat, renforcement de la formation des enquêteurs, précision du huis clos et de la personne de confiance. Toutefois, le **texte demeure fragmentaire et souffre d'un manque de cohérence systémique**. L'absence de définitions claires pour « victime » et « témoin », l'abaissement injustifié de l'âge du témoignage sans serment à 15 ans et la suppression de la procédure d'« aptitude à témoigner » **fragilisent la protection des enfants les plus jeunes**. L'OKAJU regrette surtout l'absence d'un dispositif intégré de prise en charge de type Barnahus, pourtant recommandé par la directive européenne 2012/29/UE révisée et la norme ISO IWA 49:2025. Les auditions restent conduites par la police, sans coordination interprofessionnelle. Le **manque de liens avec les projets 7991 et 7994**, l'absence d'ancrage du Centre national pour victimes de violences et la confusion persistante sur le secret professionnel et les signalements créent des failles dans le système. Malgré certains progrès, la réforme n'assure pas encore une protection holistique et pluridisciplinaire des enfants victimes et témoins d'infractions.

Le projet 7994, portant sur l'aide, le soutien et la protection de l'enfance, se veut un pas vers un système intégré fondé sur les droits de l'enfant. Cependant, l'OKAJU constate qu'il reste essentiellement administratif et sectoriel, **loin de la gouvernance holistique préconisée** par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Les amendements restreignent, par exemple, la portée des concepts de protection aux seules structures de l'Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF), alors qu'ils devraient s'appliquer à toutes les institutions accueillant des enfants. L'absence de mécanismes d'articulation intersectorielle, de cadre clair pour le partage d'informations, et de **contrôles indépendants réguliers** limite l'efficacité du dispositif.

c) La proposition de loi de l'asbl La Voix des Survivant.e.s et les droits de l'enfant : convergences, innovations et enjeux pour la protection et la justice au Luxembourg

L'OKAJU analyse les points de convergence entre sa doctrine et la proposition de loi de l'asbl La Voix des Survivant.e.s : reconnaissance des enfants co-victimes, système intégré de protection de l'enfance, modèle Barnahus, coordination et formation spécialisée, et participation effective des enfants.

B. Environnements de vie

La deuxième partie du rapport s'intéresse à la manière dont les environnements de vie conditionnent la réalisation effective des droits fondamentaux des enfants. L'OKAJU adopte une approche transversale couvrant les droits sociaux, économiques et environnementaux.

1. Enfants en situation de précarité

La précarité au Luxembourg touche un enfant sur quatre, avec un risque particulièrement élevé dans les familles monoparentales (48%). La pauvreté persistante et la privation matérielle et sociale sévère (8% des enfants) limitent l'accès aux droits fondamentaux : santé, logement, éducation, nutrition et loisirs. La crise du logement, les inégalités socio-économiques et la stigmatisation renforcent ces problèmes. Les enfants issus de familles pauvres subissent des discriminations et sont exposés à des « pièges à pauvreté » comme les dettes et sanctions administratives. Le non-recours aux aides existantes reste élevé.

L'OKAJU souligne l'importance d'un environnement favorable au développement de l'enfant, **d'interventions précoces** et de mesures sociales ciblées : augmentation des revenus familiaux, soutien aux familles monoparentales, solutions de logement durable, et déstigmatisation de la pauvreté. Les enfants doivent pouvoir participer pleinement à la vie scolaire, culturelle et sociale, avec un accès garanti aux activités périscolaires, colonies et loisirs, quel que soit le statut socio-économique ou l'origine.

Le **lien entre pauvreté et violence** est établi : les enfants vivant dans la précarité sont plus exposés aux violences physiques, psychologiques et communautaires. L'OKAJU recommande de renforcer la protection des enfants, notamment en milieu numérique, et de systématiser les soins de santé, y compris pour les enfants migrants ou issus de l'exil.

Concernant le droit patrimonial, les pensions alimentaires doivent être mieux adaptées aux besoins des enfants et aux ressources des parents, incluant la prise en charge des frais extraordinaires. L'OKAJU plaide pour une réforme inspirée de modèles étrangers (barème de Düsseldorf) afin de réduire la violence économique et les inégalités. Concernant le **recouvrement des pensions alimentaires**, l'OKAJU recommande fortement de réformer les dispositions actuelles dans le sens **que l'État se chargera des procédures judiciaires** nécessaires auprès des parents qui ne s'acquittent pas de leurs responsabilités. La monoparentalité doit être reconnue comme critère prioritaire pour l'accès aux logements sociaux et aux services de garde.

Pour les enfants en situation de handicap, la précarité est exacerbée par les coûts cachés (thérapies, soins, matériel spécialisé) et la réduction du temps de travail parental.

2. Enfants en situation de logement inadapté ou de mal-logement

La situation du logement au Luxembourg reste préoccupante : de nombreux enfants vivent dans des logements insalubres, insuffisamment chauffés ou humides, ou dans des conditions précaires, avec des conséquences négatives sur leur bien-être, leur développement psychologique et leur accès à l'éducation et aux services essentiels. Les familles monoparentales et migrantes sont particulièrement vulnérables.

Les listes d'attente pour les logements sociaux et encadrés (Office national de l'enfance/aide à l'enfance et à la famille et « Jugendwunnen ») sont longues, et **l'accès au logement encadré pour les jeunes adultes et les enfants en protection de l'enfance demeure insuffisant**. Les recensements actuels du sans-abrisme ne reflètent pas la réalité complète, n'incluant ni les enfants vivant dans des logements inadaptés ou précaires, ni les jeunes fugués ou sans-abri administratifs.

Les dispositifs d'urgence existants, tels que les bons d'hébergement ou les logements temporaires, restent **limités voire dérisoires et varient selon les communes**. Certaines communes ne disposent d'aucun logement d'urgence, tandis que les critères d'attribution manquent de cohérence et d'uniformité. Les expulsions mettent particulièrement en danger les enfants et devraient être interdites en hiver, avec une coordination systématique avec les services sociaux pour garantir un relogement temporaire.

Face à ces défis, l'OKAJU propose une série de mesures concrètes afin d'augmenter l'offre de logement et l'accessibilité de celui-ci.

Ces mesures visent à assurer à tous les enfants un logement digne, stable et sécurisé, condition essentielle pour leur développement, leur intégration sociale et leur protection.

3. Enfants en situation de migration et d'asile

Les enfants migrants et demandeurs d'asile demeurent exposés à des ruptures de parcours, à des difficultés administratives et à une acculturation parfois douloureuse. L'OKAJU insiste sur le respect du principe de non-discrimination et sur la nécessité d'une protection égale, indépendamment du statut juridique.

Les constats de 2024 se confirment : de nombreuses familles dont la demande de protection internationale est rejetée ou en recours se retrouvent sans solution d'hébergement, **exposant les enfants à des risques graves pour leur sécurité, santé et développement**, en violation de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'OKAJU recommande la création de modules temporaires adaptés aux enfants et un renforcement de la coordination afin de garantir des parcours cohérents et un partage d'informations efficace. Les structures temporaires comme la *Wanteraktioun* restent insuffisantes, et **tout accueil doit répondre aux besoins spécifiques des enfants**, incluant sécurité, suivi psychosocial, continuité scolaire et loisirs adaptés. L'OKAJU déplore également l'usage de la « Maison de retour » et du centre de rétention pour des enfants, en violation de l'article 22 de la CRDE.

4. Enfants dans le monde de la santé : participation et équité d'accès

Les travaux en 2025 confirment les constats du rapport annuel 2023 et ont visé à approfondir les pistes d'amélioration. Se confirme ainsi la complexité de l'accès aux soins pédiatriques au Luxembourg et l'importance d'une approche globale, individualisée et respectueuse des droits de l'enfant.

La participation des enfants aux décisions doit être systématiquement intégrée à tous les soins, du quotidien aux situations biomédicales complexes, avec des informations adaptées à l'âge et à la maturité de l'enfant. Des outils concrets existent pour favoriser cette participation : chartes hospitalières élaborées avec les enfants, supports pédagogiques ludiques, groupes consultatifs, ateliers participatifs, formulaires d'assentiment adaptés et formations pour les professionnels. **La participation de l'enfant améliore la compréhension, la confiance, diminue l'anxiété et valorise l'enfant comme acteur de ses soins.**

Parmi les freins identifiés figurent le manque de temps et de formation, les barrières culturelles ou linguistiques, le dialogue centré sur les parents et les situations de précarité ou de violence familiale. Les solutions consistent à adapter la communication, inclure l'enfant dans toutes les étapes, recourir à des médiateurs et renforcer le soutien parental.

Une **charte nationale des droits de l'enfant-patient** est fortement recommandée pour structurer ces bonnes pratiques. Elle devrait être applicable à tous les lieux de soins, disponible en versions adaptées aux enfants et aux adultes, diffusée sur supports variés et multilingues, et coconstruite avec les enfants et les acteurs de santé pour tenir compte des spécificités du Luxembourg.

La santé physique des enfants ne se limite pas aux soins médicaux et dépend aussi du logement, de l'alimentation, de l'environnement, de l'école et du soutien familial. Les rapports ENOC 2025 soulignent l'importance d'un accès universel aux soins, **la lutte contre l'obésité et l'exposition aux substances toxiques, la promotion de l'éducation à la santé**, des infrastructures sportives et des espaces de jeu, et la protection des enfants vulnérables. Les jeunes insistent sur le droit à une alimentation saine, à l'activité physique, à l'information adaptée et à la participation réelle dans toutes les décisions liées à leur santé.

Les **listes d'attente**, notamment en psychiatrie juvénile, hospitalisation pédiatrique et diagnostics non urgents, montrent que des efforts restent nécessaires pour améliorer l'accès aux soins et renforcer la coordination interinstitutionnelle.

Enfin, il est recommandé de créer une plateforme interprofessionnelle et intersectorielle pour **partager les bonnes pratiques et coordonner les actions**, afin d'instaurer une culture de soins centrée sur l'enfant, fondée sur la protection, la participation et le bien-être de chaque enfant.

5. Enfants en situation de handicap et/ou à besoins spécifiques

L'OKAJU a mené en 2024-2025 des consultations et recueilli des témoignages de parents, d'enfants et de professionnels afin d'évaluer l'inclusion des enfants en situation de handicap, en vue d'une recommandation générale fin 2025. Plusieurs constats ressortent.

Du point de vue de la gouvernance globale, le domaine de l'inclusion manque de vision stratégique claire et souffre de résistances, parfois houleuses. La coordination entre ministères est insuffisante, entraînant des **parcours fragmentés et des lourdeurs administratives**. L'absence de case managers ou de structures centrales complique le suivi personnalisé des enfants. Les délais pour diagnostics, évaluations et aides sont souvent trop longs, et les professionnels manquent de formation spécifique. La participation des enfants et des parents est jugée insuffisante, et des barrières linguistiques et intersectionnelles persistent. À relever aussi les questions spécifiques des parcours de soins, dont la prise en charge des enfants gravement malades au travers des **soins palliatifs pédiatriques insuffisamment offertes** aujourd'hui.

Le système scolaire luxembourgeois repose sur un double circuit (classes spécialisées et écoles ordinaires), freinant une inclusion réelle. Les transitions scolaires sont mal accompagnées, les **handicaps invisibles souvent mal compris**, et les aménagements raisonnables sont appliqués de manière inégale. Les enfants rencontrent ainsi des obstacles à la scolarisation, aux activités et à la reconnaissance de leurs compétences. Le personnel enseignant est dédié à la cause, mais souffre de formations spécialisées et ressources additionnelles afin de diversifier les équipes enseignantes et pouvoir mieux accueillir et enseigner les enfants à besoins spécifiques.

En ce qui concerne l'éducation non-formelle et les loisirs, l'OKAJU note que les crèches, maisons relais, activités culturelles et sportives restent peu inclusives, avec un personnel dédié mais insuffisamment formé ou spécialisé et des infrastructures souvent inadaptées. Le transport adapté est mal coordonné, générant des difficultés supplémentaires pour les familles.

L'OKAJU a également recensé les listes d'attente des services offerts en la matière : les centres (CDSE, CDA, CTSA, CEJHP, CL, SCAP, Dys-Positiv, Fondation Autisme, Hëllef fir de Puppelchen) constatent des listes d'attente variables et un besoin croissant de coordination et de suivi individualisé. Les délais vont de quelques semaines à plusieurs années selon les services, notamment pour les diagnostics spécialisés et le soutien post-diagnostic.

Les leviers identifiés incluent la formation des professionnels, la coopération interinstitutionnelle, la participation des enfants et des familles, l'inclusion dans toutes les activités scolaires et extrascolaires, ainsi qu'un meilleur suivi et une gestion centralisée des demandes.

6. Les enfants et leur droit à un environnement propre, sain et durable

Enfin, le rapport consacre un chapitre à la protection de l'environnement, désormais indissociable des droits de l'enfant. L'OKAJU souligne l'urgence **d'intégrer la justice environnementale dans les politiques de l'enfance** : pollution de l'air, exposition aux substances toxiques, urbanisation excessive et changements climatiques menacent directement la santé et l'avenir des jeunes générations. Le rapport invite, en particulier, les responsables politiques à consacrer le droit à un environnement sain comme droit justiciable au niveau constitutionnel.

Conclusion

Les constats présentés tout au long du rapport ne peuvent demeurer sans suite. Ils appellent des réponses structurées, reposant sur des données scientifiques, des évaluations indépendantes et des indicateurs mesurables. L'OKAJU s'attend, surtout, à ce que toutes les autorités politiques prennent leurs responsabilités dans la mise en œuvre des droits garantis par la Convention relative aux droits de l'enfant. Au lieu de faire des compromis et de transiger sur les normes européennes et internationales, le législateur devrait suivre les orientations sûres fournies par la Convention relative aux droits de l'enfant. Ce n'est qu'en renforçant les droits de l'enfant que l'on parviendra à améliorer la protection, la justice et les environnements de vie de nos enfants.