

## Dossier d'information concernant les avis relatifs aux projets de loi 7991, 7992, 7994

**Projet de loi 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs**

**Projet de loi 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale**

**Projet de loi 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles**

L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (ci-après l'OKAJU) se réjouit de la réforme tant attendue de la protection de la jeunesse permettant d'instaurer une distinction claire entre les mesures de protection des enfants et les mesures qui peuvent être appliquées dans des situations où un enfant est en conflit avec la loi, tout en reconnaissant que les enfants en conflit avec la loi sont également susceptibles d'avoir besoin de protection.

Cette refonte a vocation à donner naissance à trois lois distinctes portant introduction d'un droit pénal pour mineurs (PL 7991), s'intéressant aux mineurs victimes et témoins (PL 7992) et consacrant une révision fondamentale de la loi de 2008, portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles (PL 7994)<sup>1</sup>.

L'OKAJU se réjouit particulièrement de lire des références expresses aux articles de la CDE et aux recommandations du Comité des droits de l'enfant notamment dans la partie de l'exposé des motifs et du commentaire des articles du projet de loi n°7991.

Dans la mesure où le Grand-Duché de Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) en 1993, le gouvernement ne fait qu'honorer son engagement pris et longuement dû, conformément à l'article 4 de la CDE<sup>2</sup>. Le gouvernement se conforme enfin à certaines autres exigences internationales (notamment aux règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs appelées communément « règles de Beijing » imposant aux Etats l'obligation particulière d'élaborer des mesures non privatives de liberté, notamment des mesures sociales et éducatives, l'abolition des délits d'états, la fixation de l'âge de la responsabilité pénale) et européennes spécifiques aux enfants, notamment à la directive européenne du 11 mai 2016<sup>3</sup>, à l'exigence du Comité des droits de l'enfant à Genève<sup>4</sup> ainsi qu'à son propre engagement<sup>5</sup> de combler enfin les lacunes qui persistent dans l'actuelle loi sur la protection de la jeunesse de 1992.

Si cet élan de faire bouger les choses après 30 ans d'inertie est fortement apprécié, l'OKAJU se permet de formuler quelques remarques, préoccupations et critiques par rapport aux différents projets en discussion.

Tout d'abord, l'OKAJU tient à rappeler que conformément à l'article 3 de la CDE, l'Etat luxembourgeois, ayant pris la responsabilité de réformer les normes relatives aux enfants, a l'obligation positive d'assurer que, au stade même de conception et de discussion des projets, l'intérêt supérieur de l'enfant reste la considération primordiale et qu'il serve de guide dans toutes circonstances - qu'il s'agisse d'enfants victimes de violence, d'enfants en détresse ou d'enfants en conflit avec la loi.

<sup>1</sup> <https://www.chd.lu/fr/dossier/7991>; <https://www.chd.lu/fr/dossier/7992>; <https://www.chd.lu/dossier/7994>

<sup>2</sup> Article 4 : « Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. »

<sup>3</sup> [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 \(europa.eu\)](#)

<sup>4</sup> [G2115816.pdf \(un.org\)](#)

<sup>5</sup> [5e6eRapport\\_CDE\\_EtatLuxembourg.pdf \(ork.lu\)](#)

Il importe encore à l'OKAJU de voir peser toute décision, de quelque nature qu'elle soit, aux poids de la nécessité et de la proportionnalité en veillant à ne compromettre aucun des droits de l'enfant consacrés par la CDE.

## 1. PROJET DE LOI 7991 PORTANT INTRODUCTION D'UNE PROCÉDURE PÉNALE POUR MINEURS

### Contre la fixation d'un âge de responsabilité pénale trop bas

En ce qui concerne l'introduction d'un âge de responsabilité pénale dans le cadre du nouveau droit pénal des mineurs, comme le prévoit l'article 40 (3) de la CDE<sup>6</sup>, l'OKAJU **regrette la fixation de la majorité pénale à 13 ans et plaide pour la fixation d'un âge minimal de 16 ans**. Il convient en effet de noter que la maturité de l'enfant ne doit pas seulement s'entendre par rapport à l'acte commis, mais également par rapport à la sanction encourue, c'est-à-dire qu'il convient de s'assurer que ladite sanction aura l'effet de réhabilitation voulu.

L'OKAJU rappelle que le Comité des droits de l'enfant de Genève recommande fortement de ne pas fixer l'âge de responsabilité pénale en dessous de 14 ans (« *Les États parties sont encouragés à prendre note des résultats des recherches scientifiques récentes et à relever l'âge minimum en conséquence, en l'établissant à 14 ans au moins.* »)<sup>7</sup>.

Dans ce contexte, il convient de relever que le Comité loue les efforts des pays ayant fixé un âge de responsabilité pénale au-dessus des 14 ans, bien qu'il s'agisse de « *l'âge le plus souvent fixé au niveau international* » selon le Comité des droits de l'enfant :

« *En conséquence, le Comité félicite les États parties qui ont fixé un âge de la responsabilité pénale plus élevé, par exemple 15 ou 16 ans, et prie instamment tous les États parties de s'abstenir d'abaisser l'âge minimum de la responsabilité pénale dans quelques circonstances que ce soit (en dessous de 14 ans), conformément à l'article 41 de la Convention* »<sup>8</sup>

Dans l'hypothèse dans laquelle le législateur luxembourgeois devait se décider pour une majorité pénale en dessous de 16 ans, l'OKAJU demande que la majorité pénale soit dans ce cas échelonnée de sorte à ce qu'une incarcération dans un établissement pénitentiaire pour mineurs ne soit possible qu'à partir de 16 ans.

### Pour une visée éducative avant toute approche punitive

L'OKAJU souligne avec insistance que l'introduction d'une procédure pénale des mineurs ne doit pas conduire à l'application de peines plus lourdes ou à des sanctions plus sévères pour les enfants en conflit avec la loi que celles appliquées à l'heure actuelle. Le principe qui doit prévaloir est celui de l'éducation et de la resocialisation avant la sanction surtout que la nature particulière de la délinquance juvénile (petite délinquance - infractions mineures - dérapages passagers) et le fait que le jeune soit encore en développement justifient les spécificités d'une procédure pénale des mineurs.

---

<sup>6</sup> « (...) Les États parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier : a - d'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale ; b - de prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés ».

<sup>7</sup> Observation générale no 24 (2019) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants

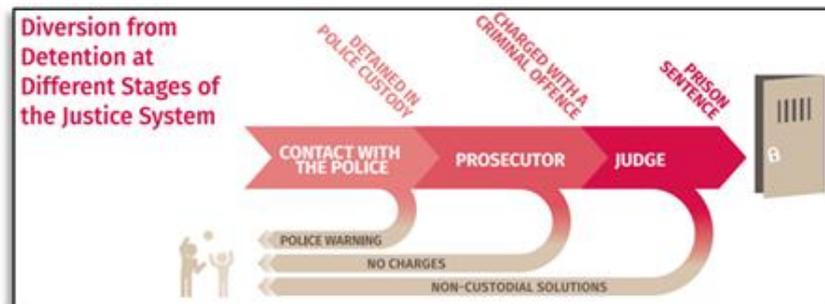
<sup>8</sup> *Idem*

L'article 27 de la CDE consacre le droit des enfants à un niveau de vie suffisant permettant leur développement physique, mental, spirituel, moral et social.<sup>9</sup>

Pour s'assurer que cet objectif soit atteint, l'OKAJU insiste sur le besoin de charger des experts à mener des recherches et études sur les effets des différentes mesures et sanctions appliquées aux jeunes en conflit avec la loi. L'OKAJU regrette que de telles informations fassent actuellement complètement défaut au Luxembourg.<sup>10</sup>

### Priorité donnée à la diversion (« to divert ») pour recourir à des moyens extra-judiciaires

Avec la réforme, la primauté des mesures de diversion en matière de procédure pénale pour mineurs deviendra le principe conducteur pour le but d'éviter une action judiciaire dans le cas d'une infraction de gravité moindre. L'OKAJU salue l'introduction d'un amendement gouvernemental précisant que la diversion est envisageable quelle que soit l'infraction poursuivie. (voir schéma ci-contre illustrant <sup>11</sup>)



Cette démarche est motivée par l'objectif d'influencer positivement le développement du jeune en conflit avec la loi, afin de promouvoir son sens de responsabilité lui permettant de jouer un rôle constructif dans notre société.

La primauté des mesures de diversion tend à éviter une fatale « désocialisation » du mineur accompagnée d'une inscription dans le casier judiciaire et toutes les conséquences qui s'ensuivent.

Le recours systématique à la déjudiciarisation découle d'une lecture avisée de l'article 40 de la CDE et en particulier de son alinéa 3, b)<sup>12</sup> ainsi que du paragraphe 11 des Règles de Beijing adopté en 1985 <sup>13</sup> Cette déjudiciarisation est constamment recommandée au niveau international et européen.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> « Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. »

<sup>11</sup> [Children Deprived of Liberty - The United Nations Global Study. \(2019\)](#)

<sup>12</sup> « Les États parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tient compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci. Les États parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier : a - d'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale ; b - **de prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés.** »

<sup>13</sup> "11. Recours à des moyens extra-judiciaires" - Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing, 1985) <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-administration-juvenile>

<sup>14</sup> Selon le point 11.2 des « Principes minimaux applicables aux juridictions pour mineurs (« Principes de Beijing ») ». Doivent les services chargés de la délinquance juvénile soient habilités à traiter les cas de délinquance juvénile « à leur convenance ». Les « Directives pour la prévention de la délinquance juvénile

L'OKAJU salue cette démarche, qui devrait toutefois être précisée et avoir plus de poids dans la procédure judiciaire pour mineurs : Les mesures de diversion qui permettent au ministère public de mettre fin à une procédure en cas d'infraction mineure doivent être appliquées systématiquement, même en cas de récidive, et ce de manière prioritaire. La déjudiciarisation se fonde sur le fait empirique<sup>15</sup> que dans le cas de délits mineurs, en raison de leur caractère souvent épisodique, l'absence de sanction pénale est néanmoins susceptible d'avoir un effet correctif dans la mesure où le mineur entre tout de même en contact avec les autorités judiciaires.

Le texte du projet de loi ne développe que très partiellement les possibilités de participation active du jeune en conflit avec la loi dans son propre projet de vie. L'OKAJU recommande de réfléchir à comment renforcer les aspects de participation de ces jeunes dans les mesures qui les concernent, notamment en prévoyant un dialogue entre la jeune personne concernée et les autorités, ou encore à travers un projet positif à développer ensemble avec la personne d'accompagnement (agent du SCAS) qui inclut des propositions de mesures de diversion ou des peines alternatives à la privation de la liberté.

### La privation de liberté en dernier recours

Pour l'OKAJU, il s'agit tout d'abord de mettre fin à l'incarcération des mineurs dans un établissement pénitentiaire pour adultes. Il convient à cet égard de noter que la réforme projetée ne saura, en tout cas dans le court et moyen terme, répondre à cet impératif, étant donné que tout en disposant qu'aucun mineur ne saurait être détenu dans un centre pénitentiaire pour adultes, la solution transitoire d'une incarcération au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff correspond en définitive à une incarcération dans un centre pour adultes, sans précision aucune d'un aménagement correspondant aux besoins des mineurs ou d'une solution future pour un véritable centre pénitentiaire pour mineurs.

Dans un second temps, en cas de création d'un centre pénitentiaire ou « socio-éducatif » réservé exclusivement aux personnes de moins de 18 ans, l'OKAJU estime que les standards internationaux et européens ne laissent aucune ambiguïté sur le fait que le recours à des mesures de privation de liberté doit être utilisé seulement lorsque toutes les autres mesures ont échoué.

**L'incarcération n'étant pas une fin en soi**, la préparation à la réinsertion et donc à la vie en liberté doit commencer dès le premier jour de détention. La qualité de la mise en œuvre des mesures de privation de liberté et le succès des mesures thérapeutiques et de soutien mises en œuvre pendant

---

(« Directives de Riyadh ») » recommandent, au point 58, que les personnes travaillant dans le domaine de la justice des mineurs « connaissent les possibilités de ne pas engager de procédure pénale formelle (déjudiciarisation) à l'égard des jeunes et, le cas échéant, de les orienter vers certaines institutions et certains projets, et qu'elles en fassent usage dans toute la mesure du possible. » Les « principes minimaux des Nations Unies pour les mesures non privatives de liberté (« principes de Tokyo ») » recommandent au point 5.1 que, entre autres, le ministère public ou d'autres organes chargés des affaires pénales soient habilités à « mettre fin à la procédure lorsqu'ils sont convaincus qu'une procédure n'est pas nécessaire pour protéger la société, prévenir le crime, promouvoir le respect de la loi ou tenir compte des droits de la victime. ... Dans les cas mineurs, le procureur peut, le cas échéant, imposer des mesures appropriées non privatives de liberté ». Dans la R (87)20 du Conseil de l'Europe, il est recommandé aux gouvernements des États membres, au point II, 2, de « réexaminer, le cas échéant, leur législation et leur pratique législative dans le but : ... 2. le développement de procédures de diversion et de médiation au niveau du parquet (abandon des poursuites/arrêt des poursuites) ... afin d'éviter que les mineurs ne soient confrontés à la justice pénale et aux conséquences qui en découlent ; des organismes ou institutions d'aide à la jeunesse devraient être associés à ces procédures ». Au point 7 de Rec(2003)20, il est recommandé aux États membres de développer davantage l'éventail des « mesures alternatives appropriées aux poursuites formelles ».

<sup>15</sup> [Rapport d'expertise : Analyse secondaire d'études empiriques sur les mesures du droit pénal des mineurs, leur pratique d'application, leur conception et leur succès | Recherche sur les sanctions KIS | Inventaire de Constance | Groupes de travail | Département de droit \(uni-konstanz.de\)](#)

cette période cruciale dépendra fortement de la mise à disposition des ressources humaines et matérielles ainsi que des concepts criminologiques et socio-pédagogiques mobilisés.

L'OKAJU se réjouit de lire que dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de loi il est fait référence à l'article 37 (b) de la CDE et aux recommandations émises par le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n°10 afin de qualifier la détention préventive comme mesure de dernier recours et limiter sa durée.

A cet égard, l'OKAJU ne peut toutefois que regretter que l'actuel projet de loi prévoit une durée maximale de détention préventive pouvant aller jusqu'à un an, alors même que cela dépasse largement les maxima recommandés par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU (fixés à 6 mois). L'OKAJU préconise une détention préventive d'un mois, mais prolongeable à trois mois au maximum.

Il en découle que conformément au projet de loi, le droit de requérir la force publique à l'égard d'un mineur pour assurer l'exécution de la peine privative de liberté ne peut s'effectuer que s'il risque de s'évader ou s'il présente un danger de fuite. Le recours à la contrainte physique ne doit en outre s'exercer qu'à titre très subsidiaire lorsque tous les autres moyens se sont avérés insuffisants.

L'OKAJU a accueilli favorablement les modalités d'exécution alternatives aux peines privatives de liberté initialement prévues dans le projet de loi pour les mineures enceintes ou allaitantes et s'est montré favorable par rapport à l'ouverture d'esprit du législateur d'appliquer aux mineurs parents des modalités d'exécution alternatives telles que des exécutions fractionnées et semi-libertés.

Dans une optique de défense de l'intérêt supérieur des enfants il convient de permettre à des enfants à naître ou à des nouveau-nés de disposer des meilleures conditions de vie possibles, sans compromettre l'exécution de sanctions pénales. L'OKAJU estime qu'il s'agit d'une novation cohérente alors qu'elle s'inscrivait dans l'esprit du projet de loi. Or, ces dispositions ont été supprimées par voie des amendements gouvernementaux.

### Vers un droit à un procès équitable des enfants suspectés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales

L'objectif poursuivi par la directive de 2016<sup>16</sup> poursuivant l'objet d'établir des garanties procédurales au bénéfice des enfants est de leur permettre de comprendre et de suivre ces procédures, de prévenir la récidive et de favoriser la réinsertion sociale des enfants. L'OKAJU se réjouit de lire que la réforme tend enfin à implémenter certaines de ces garanties procédurales consacrées au niveau européen. Parmi ces garanties procédurales figure également le droit essentiel à la défense de l'enfant - le droit de l'enfant à être assisté par un avocat.

C'est avec satisfaction que l'OKAJU constate que la relation de confiance entre l'enfant et son avocat est mise en valeur par l'autorisation d'une rencontre en privé en amont de l'exécution d'un acte de procédure.

Cette relation est valorisée en outre par le fait que l'enfant aura la **liberté de choisir son avocat** et que ce n'est qu'à titre subsidiaire et à défaut de choix qu'une désignation d'office s'y substitue.

L'exigence posée par l'OKAJU est celle de s'assurer de la qualité des mandataires en veillant à ce que les avocats qui assistent des enfants aient les compétences nécessaires pour assurer leur mandat, à savoir qu'ils maîtrisent d'un côté la matière sur le fond et qu'ils disposent d'un autre côté d'une formation initiale et continue en droits de l'enfant à laquelle la future jurisprudence fera systématiquement référence. De l'avis de l'OKAJU, l'actuel texte du projet de loi ne protège pas suffisamment clairement ces garanties, alors qu'il indique seulement que l'avocat devrait être spécialisé en « droits de l'enfant ou en droit pénal ».

---

<sup>16</sup> Directive (UE) 2016/800 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 11 mai 2016

Au-delà des connaissances techniques, les mandataires avec lesquels l'enfant nouera une relation de confiance sont sensés interagir avec l'enfant d'une façon adaptée à son âge et à son niveau de développement et de maturité. Pour l'OKAJU, il paraît alors essentiel de mettre à la disposition des mandataires un guide « étape par étape », en s'inspirant notamment des standards de qualité en matière d'assistance juridique pour les enfants suspectés et/ou accusés,<sup>17</sup> afin de permettre une meilleure prise en charge juridique des situations extrêmement délicates, d'éviter des retraumatisations, etc.

L'OKAJU tient à souligner qu'en raison de ce mandat nominatif strictement personnel et en raison de la mise en valeur de la relation de confiance de l'enfant avec son avocat, le recours à une représentation systématique par un collaborateur de la même étude ne doit plus être le principe et doit disparaître de l'usage.

**L'accompagnement par le représentant légal ou la personne d'accompagnement** trouve son origine dans la même directive européenne de 2016 et s'inscrit pareillement dans une logique de garanties procédurales et de mise en confiance de l'enfant et constitue une autre novation fortement appréciée par l'OKAJU.

L'OKAJU part de l'idée que tout enfant – auteur ou victime de violences - se retrouve dans une situation malheureuse et connaît des besoins éducatifs ou thérapeutiques particuliers auxquels il convient de trouver des mesures d'aide individuelles efficaces.

Dans la mesure où le mal-être et les angoisses devant une procédure pénale (soit à l'épuisement des mesures de diversion) existent également dans le chef d'enfants – suspectés auteurs/auteurs en conflit avec la justice, l'OKAJU estime que cette possibilité qui réside essentiellement dans un appui moral doit également bénéficier aux enfants potentiellement concernés par le projet n° 7991, alors qu'elle est introduite par le projet n°7992.

Actuellement, il est prévu que les enfants suspectés d'une infraction aient exclusivement le droit de se faire accompagner par le représentant légal ou une personne d'accompagnement, définie dans le projet de loi comme « *agent du Service central d'assistance sociale, service de droit pénal pour mineurs, section accompagnement, qui accompagne le mineur dans la procédure pénale* » - à ne pas confondre avec la personne de confiance tendant à mettre l'enfant en confiance, pour fournir « *un soutien psychologique et moral à l'enfant et lui fournir une assistance adaptée à sa situation pendant la procédure pénale* ».

### Un système de justice adapté aux enfants

L'instauration d'une « *child-friendly justice* » va de pair avec l'instauration d'une obligation de transparence de tout intervenant, de sorte à permettre un accès à l'information *via* un langage adapté à l'âge de l'enfant (notamment article 53 du projet n°7994, « *child-friendly language* », « *child-friendly administration* »).

Les principales préoccupations de l'Ombudsman restent actuellement axées autour de la mise en œuvre des articles 3 de la CDE relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant et 12 relatif au droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant systématiquement prises en considération, sauf contrariété avec l'article 3 pré-mentionné.

L'OKAJU estime indispensable la mise en place d'une approche systémique et globale de la justice pour enfants, où tous les professionnels qui sont en contact avec les enfants sont formés et travaillent de façon interdisciplinaire vers un objectif commun de l'intérêt supérieur de l'enfant.

---

<sup>17</sup> [https://aadh.fr/wp-content/uploads/2022/04/CLEAR-RIGHTS\\_FR-LowResFinal.pdf](https://aadh.fr/wp-content/uploads/2022/04/CLEAR-RIGHTS_FR-LowResFinal.pdf)

Afin de se donner toutes les chances pour l'atteindre, l'OKAJU préconise que l'avocat, la police, le ministère public et les tribunaux suivent obligatoirement des formations continues sur les droits de l'enfant et soient régulièrement mis à jour sur la jurisprudence et les guides européens et internationaux en la matière<sup>18</sup>.

### Pour une réorganisation de la justice pour enfants et l'instauration d' une obligation de coopérer (« Verantwortungsgemeinschaft »)

Pour que l'implémentation des réformes dans la réalité juridique soit efficace, il semble indispensable à l'OKAJU de réorganiser l'interaction entre les différents acteurs de l'aide à l'enfance et à la famille, de la procédure pénale des mineurs et de la protection des victimes.

L'OKAJU regrette ne pas voir thématisée sinon institutionnalisée la coopération des acteurs pluridisciplinaires dans les projets de loi, qui manquent sur ce point d'harmonisation et risquent de mener à des incohérences.

Ainsi, un nouveau service est créé par la loi. Le Service Central d'Assistance Sociale (SCAS) se voit doté d'un « Service de droit pénal pour mineurs », qui assiste le Parquet dans les affaires pénales concernant les mineurs. L'OKAJU plaide pour une réorganisation plus poussée pour le SCAS, qui devrait enfin connaître une loi organique à part et être placé en tant qu'administration de service social sous tutelle du ministère ayant la justice dans ses compétences. (cf. article 77 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire). Le cas échéant, le nouveau « Service de droit pénal pour mineurs » continuerait à être mandaté ou chargé par les tribunaux ou le parquet, en collaboration avec des organismes d'aide à la jeunesse, compétent pour évaluer les conditions de vie et de famille de l'enfant et pour assister l'enfant ou le jeune dans la procédure judiciaire, mais rattaché à l'ONE.<sup>19</sup>

Finalement, plutôt que de créer une nouvelle juridiction pour les cas de protection de l'enfance, l'OKAJU aurait préféré que la compétence pour ces cas soit attribuée au juges aux affaires familiales, ne serait-ce que pour préserver la clarté des compétences, la cohérence des décisions et la facilité d'accès ainsi que pour éviter une nouvelle multiplication des acteurs dans l'ensemble déjà complexe et difficilement lisible pour les personnes concernées que constituent l'aide à l'enfance, la protection de l'enfance et la justice pénale des mineurs.

## 2. PROJET DE LOI 7992 RELATIF AUX DROITS DES MINEURS VICTIMES ET TÉMOINS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE PÉNALE

### Auditions des enfants adaptées à leur âge et maturité (« child-friendly »)

L'OKAJU salue les efforts tendant à mettre en place des droits et garanties procédurales tenant compte de la vulnérabilité particulière de ces mineurs en prévoyant notamment que des agents de police spécialement formés mèneront les auditions des enfants en suivant une approche adaptée tant au cas qu'à l'enfant. Si le projet de loi prévoit que d'autres agents pourront être appelés en renfort, l'OKAJU insiste que l'interrogatoire soit réservé exclusivement à des agents formés.

<sup>18</sup> Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, <https://rm.coe.int/16806ad0c3>

<sup>19</sup> Similaire au « Jugendgerichtshilfe » en Allemagne. Le Jugendgerichtshilfe, en abrégé JGH, est un service du « Jugendamt » qui joue un rôle central dans le droit pénal des mineurs. Pour l'exercer, les offices de la jeunesse (organismes publics) coopèrent en outre avec les associations d'aide à la jeunesse (organismes indépendants). L'aide à la jeunesse se voit donc confier certaines tâches sous sa propre responsabilité. L'autorité de contrôle reste toutefois le « Jugendamt ». Des coopérations fructueuses entre autorités judiciaires, services sociaux et la police sont instaurées au niveau des Länder allemands dans le cadre de « maisons du droit des jeunes », (« Haus des Jugendrechts ») comme par exemple celui à Trèves. <https://www.haus-des-jugendrechts-trier.de/>

L'OKAJU lit avec satisfaction la faculté pour les autorités judiciaires de prendre des mesures de protection de l'enfant victime ou témoin. Cette panoplie de mesures comportant la faculté d'ordonner que l'enfant soit entendu sans la présence de l'auteur présumé de l'infraction témoigne de la volonté de mettre en place une protection renforcée et indispensable pour une amélioration des conditions de vie de ces enfants.

Vu les violences domestiques et notamment les abus sexuels sur enfants, l'OKAJU exhorte le législateur à une vigilance accrue par rapport aux auditions des enfants en présence d'un parent entretenant un lien étroit avec l'auteur. En fonction de l'infraction concernée, il y a lieu d'écarter le parent / la personne de confiance de l'audition si sa présence nuit à l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'audition ou l'interrogatoire doit en outre pouvoir se dérouler en l'absence de l'auteur présumé de l'infraction, afin de protéger la victime ou le témoin mineur. L'OKAJU insiste sur le fait que les enfants ne peuvent pas être obligés d'être interrogés en présence – dans le même bâtiment ou sur le même site – de l'auteur présumé de l'infraction contre leur volonté, celle du titulaire de l'autorité parentale ou celle d'une personne de confiance.

### Approche « Barnahus » aux oubliettes ?

L'OKAJU salue le fait que le législateur renforce les droits des mineurs victimes et témoins dans les procédures pénales mais demande qu'ils puissent bénéficier d'une aide (thérapeutique, médicale) dès la première heure si possible et nécessaire.

Dans ce contexte, l'OKAJU regrette que le gouvernement ne fasse aucune mention de la méthode « Barnahus »<sup>20</sup> dans son paquet de réformes, alors que des travaux préparatoires existent<sup>21</sup> et que les expériences d'autres pays plaident en faveur d'une approche interdisciplinaire envers les enfants victimes et témoins de violence qui se répand de plus en plus en Europe.<sup>22</sup>

### Collaboration multiprofessionnelle et partage de l'information

Selon l'OKAJU, la réforme ne pourra être qu'une réussite à la condition que les acteurs se considèrent comme agissant ensemble dans le sens des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant et collaborent en conséquence. Les transitions dans la vie d'un enfant ou d'un adolescent, par exemple de l'école à la vie professionnelle, d'une mesure volontaire à une mesure ordonnée par un tribunal, s'avèrent souvent problématiques, que ce soit en raison des compétences qui ne sont pas clarifiées, d'autres pratiques professionnelles qui prévalent, ou encore d'une conception restrictive du secret professionnel qui a empêché ou entravé la transmission d'informations indispensables à l'évaluation. L'échange de données personnelles protégées se verra amélioré par la réforme, et l'OKAJU espère que les processus de travail vont pouvoir évoluer dans le sens de la coopération pour le bien de l'enfant. En cas de doute, l'intérêt de l'enfant doit primer sur la protection des données.

---

<sup>20</sup> Un centre de compétences multidisciplinaire en matière de protection de l'enfance, pour pouvoir examiner, conseiller et interroger les enfants et les adolescents victimes ou témoins de maltraitance, de violence sexuelle ou de négligence, dans un environnement adapté aux enfants et de manière interdisciplinaire sous un même toit. [Accueil - Barnahus](#)

<sup>21</sup> [QP 2458 - Modèle du "Barnahaus" \(public.lu\)](#)

<sup>22</sup> [https://www.barnahus.eu/en/wp-content/uploads/2020/02/DE\\_StandardsSummary\\_FINAL.pdf](https://www.barnahus.eu/en/wp-content/uploads/2020/02/DE_StandardsSummary_FINAL.pdf)

### 3. PROJET DE LOI 7994 PORTANT AIDE, SOUTIEN ET PROTECTION AUX MINEURS, AUX JEUNES ADULTES ET AUX FAMILLES

#### Pour la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures d'aide et de protection

L'OKAJU salue l'intention de renforcer la protection des enfants en détresse, leurs droits dans la procédure d'aide ainsi que la valorisation du rôle de leurs parents.

Déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant dans des cas concrets implique une considération globale de sa situation, son passé, son présent, mais également son futur. Ceci inclut bien sûr, mais ne se limite pas à sa famille. En outre, dans bien des cas, l'intérêt supérieur de l'enfant ne correspond pas aux intérêts de la famille, pour autant que l'on puisse le souhaiter.

L'OKAJU salue ainsi l'introduction d'un amendement gouvernemental précisant que l'objectif fondamental du projet de loi réside dans la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi tel que prévu par la CDE.

#### L'obligation d'une politique de protection de l'enfance – child protection/safeguarding policies

L'OKAJU accueille favorablement le nouveau concept de protection consacré à l'article 4 du projet de loi n°7994 systématiquement mis en œuvre par « *toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public, qui prend en charge de manière non occasionnelle des mineurs et qui est en possession d'un agrément conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et chaque structure d'enseignement soumise au code de l'éducation nationale* ».

Il s'agit d'un garde-fou élémentaire visant à éviter toute forme de maltraitance et de danger allant à l'encontre du bien-être du mineur par un processus de développement organisationnel dans lequel il y a une évaluation des risques encourus par les mineurs pour définir ensuite les mesures pour faire face à ces risques identifiés.

Une procédure de gestion des réclamations/plaintes est mise en place et le mineur accueilli est informé des moyens existants pour signaler ses doléances. Les réclamations sont documentées et une procédure de suivi des réclamations est mise en place.

L'OKAJU souhaiterait voir ce concept de procédure interne de gestion des plaintes et de mise en place de procédure de suivi des réclamations étendu également aux secteurs des loisirs, des sports et de la culture.

Compte tenu du déséquilibre des pouvoirs, l'OKAJU estime toutefois qu'il est nécessaire de disposer d'instances indépendantes auxquelles les enfants, les membres de leur famille et les tiers peuvent s'adresser en cas de réclamations et de plaintes. Avec l'OKAJU, une telle instance nationale de recours a été créée, en plus du Médiateur (Ombudsman), spécifiquement pour les questions de droits de l'enfant ; elle n'est pourtant pas mentionnée dans le texte du projet de loi. L'Office national de l'enfance (ONE) et les organismes travaillant sous son mandat doivent être tenus d'informer les bénéficiaires d'aide sur la possibilité de recours externe.

#### Le renforcement nécessaire de l'Office National de l'Enfance (ONE)

Avec le nouveau cadre légal axé sur la promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant et de ses droits, le volet de l'aide, du soutien et la protection implique et engage activement l'Office national de l'enfance (ONE) renforcé, doté d'une panoplie de missions tendant à mettre en place une approche transversale de la politique relevant d'une « stratégie nationale des droits des mineurs ».

Quelques idées clés en sont la prévention, la sensibilisation, le soutien holistique, la transparence des décisions prises et la participation des enfants et leurs familles aux procédures volontaires ou judiciaires engagées.

L'OKAJU accueille favorablement le renforcement de l'ONE comme acteur central du système d'aide, de soutien et de protection. En raison de son rôle crucial, une évaluation indépendante régulière de l'ONE, surtout après les trois premières années de la nouvelle base juridique, semble indispensable du point de vue de l'OKAJU.

Néanmoins, l'OKAJU note que des amendements gouvernementaux tendent à préciser la coopération entre les différents acteurs concernés, ce qui n'était pas articulé assez clairement dans les trois projets de loi initiaux respectifs, ce qui risquerait de mener à des confusions ou incohérences au détriment de l'enfant et de l'efficacité des aides et interventions.

### Privilégier l'éducation en milieu familial et le maintien en milieu scolaire

L'OKAJU se réfère à l'article 20 de la CDE, prévoyant une obligation spéciale de l'État d'assurer une protection spéciale à l'enfant privé de son milieu familial et de veiller à ce qu'il puisse bénéficier d'une protection familiale de remplacement ou d'un placement dans un établissement approprié.

Avant d'en arriver là, l'OKAJU souligne que l'enfant en tant que sujet de droit dispose du droit au respect de sa vie familiale conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et rappelle la résolution 2049 adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en date du 22 avril 2015 :

*« 5. (...) Chaque fois que cela sert l'intérêt supérieur de l'enfant, des efforts devraient être faits pour maintenir les liens familiaux ; 5.6. lorsque la décision de retirer un enfant de sa famille a été prise, garantir : 5.6.1. que de telles décisions sont une réponse proportionnée à une évaluation crédible et vérifiable par les autorités compétentes démontrant qu'il y a un risque de préjudice réel et sérieux pour l'enfant, et pouvant faire l'objet d'une révision judiciaire ; 5.6.2. qu'une décision détaillée est transmise aux parents et qu'un exemplaire de celle-ci est aussi conservé. Il importe que la décision soit expliquée à l'enfant dans une forme adaptée à son âge ou, à défaut, qu'il ait accès à cette décision. Il convient que la décision mentionne les circonstances qui ont conduit à ce choix et indique les motifs du retrait ; 5.6.3. que la décision de retirer les enfants est une décision de dernier ressort et ne s'applique que pendant la période nécessaire ; 5.6.4. que les frères et sœurs sont placés ensemble dans tous les cas où un tel placement n'est pas contraire à leur intérêt supérieur ; 5.6.5. que les enfants, dans la mesure où cela sert leur intérêt supérieur, sont placés au sein du cercle familial élargi en vue de minimiser la rupture de leurs liens familiaux ; 5.6.6. que le fait de réunir la famille et/ou d'avoir accès à la famille est pris en considération à intervalle régulier, selon le cas, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de son point de vue ; 5.6.7. que les visites et les contacts sont planifiés de façon à maintenir le lien familial et en vue de la réunification, sauf si c'est manifestement inapproprié ; ».*

Ce projet de loi tient compte de cette protection spéciale et montre à juste titre qu'il faut en finir avec des placements en institution assez nombreux et qui auraient pu être évités, ainsi qu'avec le retrait automatique de l'autorité parentale en cas de placement d'un enfant en institution.

Selon l'OKAJU, avant de placer un enfant judiciairement il faut avoir épuisé toutes les ressources financières et humaines possibles alors que conformément à l'article 18 de la CDE, le Luxembourg s'est engagé à assurer « la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement » et d'apporter « l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant ».

Cette aide ponctuelle ambulatoire et idéalement préventive doit pouvoir se faire prioritairement par un travail sur place, permettant aux enfants la situation la plus confortable – à savoir que les

problèmes autour de l'enfant se règlent sans se voir transféré en institution ou en famille d'accueil. L'OKAJU espère que le succès de mise en place d'aides moins intrusives permettra de rompre avec le recours aux mesures institutionnelles. Cela présuppose toutefois que l'offre d'aide ambulatoire soit suffisamment développée.

Ce n'est qu'au moment où les parents refusent une aide ou lorsque le bien-être de l'enfant est en danger que l'intervention de l'État et des mesures obligatoires s'imposent.

Le renforcement des droits des familles d'accueil répond également à une revendication répétée de l'OKAJU (et de l'ancien ORK). Toutefois, en cas de placement à court terme, les enfants et les parents d'accueil devraient avoir le droit de demander au tribunal d'examiner la possibilité de prolonger la mesure en fonction de ce que demande l'intérêt supérieur de l'enfant.

### **Une procédure plus accessible et claire pour signaler une situation préoccupante pour le bien-être d'un enfant ou concernant son éventuelle mise en danger**

Toute personne, professionnelle ou non, travaillant avec des enfants pourra désormais signaler une situation susceptible d'une mise en danger de l'enfant à la « CRIP » - la cellule de recueil d'informations préoccupantes - qui analyse et évalue les « informations préoccupantes ». L'OKAJU salue l'introduction de la CRIP dans le projet de loi, exige de ses membres des connaissances et formations approfondies en la matière et en matière de droits de l'enfant.

### **Vers une véritable participation des enfants dans toutes les procédures**

Les enfants et leurs proches doivent être impliqués dans l'élaboration de tout projet d'intervention (« Hilfeplan ») et la planification de l'aide éducative (Hilfeplanung) qui les concernera directement. L'OKAJU souligne que, pour pouvoir exercer leur droit de participer, il faudra au préalable assurer le droit à l'information, sans lequel il ne peut y avoir de véritable participation. Pour cela, les processus les concernant doivent leur être expliqués dans un langage adapté à leur âge et leur niveau de développement et de maturité, et dans une langue qu'ils peuvent comprendre. L'OKAJU salue la possibilité pour les enfants bénéficiaires d'une aide de demander eux-mêmes à tout moment un entretien avec les acteurs qui les prennent en charge. S'ils ne sont pas d'accord avec une mesure, ils peuvent s'y opposer. Là encore, il faudra s'assurer que les enfants et leurs proches soient suffisamment bien informés de ces possibilités.

Comme pour les enfants en conflit avec la loi, les enfants en détresse bénéficient de l'assistance d'un avocat spécialisé dans les droits de l'enfant lors des procédures civiles devant le tribunal pour enfants. Le renforcement de leurs droits (et de ceux de leurs parents) comprend des délais et des possibilités de recours.