



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

**Les Observations relatives aux 5ème et 6ème rapports périodiques du  
Luxembourg**

**en application de l'art 44 de la Convention relative aux droits de  
l'enfant**

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

Octobre, 2020

|                                                                                                                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>II. Droits garantis par la Convention et les Protocoles facultatifs s'y rapportant .....</b>                                                                                               | <b>1</b>  |
| <b>CHAPITRE A - Mesures d'application générales (art. 4, 42 et 44 (par.6)) .....</b>                                                                                                          | <b>1</b>  |
| 7. Collecte des données.....                                                                                                                                                                  | 1         |
| <b>CHAPITRE D - VIOLENCE Á L'ÉGARD DES ENFANTS (art. 19, 24 (par. 3), 28 (par. 2), 34, 37 a) et 39).....</b>                                                                                  | <b>2</b>  |
| 17. Droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence.....                                                                                                                | 2         |
| c) Inclusion des questions relatives au handicap dans les instruments juridiques pertinents relatifs à la violence fondée sur le genre .....                                                  | 2         |
| 18. Pratiques préjudiciables à l'encontre des enfants intersexes.....                                                                                                                         | 2         |
| <b>CHAPITRE E – MILIEU FAMILIAL ET PROTECTION DE REMPLACEMENT (art. 5, 9 à 11, 18 (par. 1 et 2), 20, 21, 25 et 27 (par.4)).....</b>                                                           | <b>5</b>  |
| 20. Enfants privés de milieu familial - Progrès dans la désinstitutionalisation des enfants.....                                                                                              | 5         |
| a) Placement en famille d'accueil.....                                                                                                                                                        | 5         |
| b) Responsabilité parentale lors d'un placement en institution de protection de remplacement.....                                                                                             | 6         |
| c) Contrôle des institutions de protection de remplacement.....                                                                                                                               | 7         |
| d) Exécution des décisions judiciaires de placement d'enfants .....                                                                                                                           | 8         |
| e) Réinsertion après placement en institution.....                                                                                                                                            | 9         |
| <b>CHAPITRE F – HANDICAP, SANTÉ ET BIEN-ÊTRE art. 6, 18 (par. 3), 23, 24, 26, 27 (par. 1 à 3) et 33).....</b>                                                                                 | <b>10</b> |
| 21. Enfants en situation de handicap .....                                                                                                                                                    | 10        |
| a) Promotion et protection des droits des enfants en situation de handicap .....                                                                                                              | 10        |
| b) Éducation inclusive .....                                                                                                                                                                  | 10        |
| c) Aménagements raisonnables pour enfants handicapés .....                                                                                                                                    | 11        |
| <b>CHAPITRE H – MESURES DE PROTECTION SPÉCIALE (art. 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37b-d, 38, 39, 40).....</b>                                                                                      | <b>11</b> |
| 27. Enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants .....                                                                                                                                    | 11        |
| a) Détention d'enfants demandeurs d'asile.....                                                                                                                                                | 11        |
| b) Principe de non-refoulement des enfants migrants, notamment ceux qui sont en situation irrégulière ; Accès à tous les types d'assistance appropriés à tous les stades de la procédure .... | 15        |
| c) Accès aux informations relatives à la procédure de demande de protection internationale .....                                                                                              | 16        |
| d) Accélération du traitement des demandes et amélioration de la communication et des conditions d'accueil .....                                                                              | 17        |
| e) Regroupement familial .....                                                                                                                                                                | 19        |
| f) Accès aux services sans discrimination et intégration scolaire .....                                                                                                                       | 21        |
| 28. Enfants non accompagnés.....                                                                                                                                                              | 22        |
| a) Disparition d'enfants non accompagnés.....                                                                                                                                                 | 22        |
| b) Comité pour l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant avec statut d'observateur pour l'ORK .....                                                                                     | 22        |
| c) Nomination de l'administrateur ad hoc et du tuteur .....                                                                                                                                   | 25        |
| d) Application de la loi sur la protection de la jeunesse aux enfants non accompagnés.....                                                                                                    | 25        |
| e) Ressources pour les Institutions en charge de la prise en charge des enfants non accompagnés .....                                                                                         | 26        |
| 29. Administration de la justice pour mineurs .....                                                                                                                                           | 27        |

|                                                                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| a) Peine d'emprisonnement à vie pour les enfants de plus de 16 ans .....                                                                                     | 28 |
| b) Âge minimum pour la privation de liberté .....                                                                                                            | 29 |
| c) Toute mesure prise pour interdire le placement à l'isolement pouvant aller jusqu'à dix jours à titre de punition pour les enfants privés de liberté ..... | 30 |
| d) Réexamen des mesures provisoires .....                                                                                                                    | 32 |

### **III. Informations et données statistiques.....33**

|                                                                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 32. Communication d'informations statistiques et de données ventilées par âge, sexe, origine ethnique, origine nationale, type de handicap, zone géographique et situation socioéconomique ..... | 33 |
| 37. Données ventilées sur le nombre d'enfants intersexes ayant subi des opérations chirurgicales médicalement irréversibles.....                                                                 | 33 |

## **Introduction**

Ce rapport est destiné à fournir des informations au Comité des droits de l'enfant (ci-après « Comité ») qui procédera à l'examen des 5e et 6e rapports périodiques du Luxembourg sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) est une institution nationale de protection et de promotion de droits de l'Homme accréditée par le statut A selon les Principes de Paris. D'après l'article 3 §2 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des droits de l'Homme « *La Commission suit les processus de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, d'harmonisation de la législation, des règlements et pratiques au niveau national avec ces instruments et de leur mise en œuvre* ».

Le présent rapport se base sur les 5e et 6e rapports du Luxembourg pour ensuite faire des observations et recommandations. Dans un but de lisibilité et de clarté, le rapport parallèle de la CCDH suit la structure du rapport national.

La CCDH tient à remercier tous ceux et celles qui ont contribué à la rédaction de ce rapport, et tout particulièrement tous les acteurs du terrain qui s'engagent quotidiennement en faveur des enfants et du respect de leurs droits humains.

## **II. Droits garantis par la Convention et les Protocoles facultatifs s'y rapportant**

### **CHAPITRE A - Mesures d'application générales (art. 4, 42 et 44 (par.6))**

#### **7. Collecte des données**

La CCDH insiste depuis de nombreuses années sur l'importance d'une collecte systématique de données statistiques dans tous les domaines concernant les droits de l'Homme, y inclus les droits de l'enfant. Elle regrette pourtant de constater que dans les 5e et 6e rapports périodiques, le gouvernement luxembourgeois n'a pas été en mesure de fournir toutes les données statistiques demandées par le Comité et elle ne peut par ailleurs pas comprendre les explications fournies par le gouvernement.<sup>1</sup> Dans pratiquement tous les domaines touchant aux droits humains, le gouvernement est dans l'incapacité de fournir des données statistiques permettant de développer une analyse approfondie. La CCDH souligne qu'afin de développer une politique pertinente et conséquente permettant d'améliorer la situation concrète des droits des enfants au Luxembourg, le gouvernement doit disposer de données statistiques fiables et cohérentes dans tous les domaines concernés.

---

<sup>1</sup> Voir 5e et 6e rapports périodiques du Luxembourg sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, réponse au point 7) Collecte des données, mars 2020

La CCDH invite dès lors le gouvernement luxembourgeois à investir les ressources nécessaires dans une meilleure collecte de données et elle souligne, dans ce contexte, l'importance de données ventilées e.a. par âge, sexe, handicap et situation socioéconomique.

## **CHAPITRE D - VIOLENCE À L'ÉGARD DES ENFANTS (art. 19, 24 (par. 3), 28 (par. 2), 34, 37 a) et 39)**

### **17. Droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence**

#### **c) Inclusion des questions relatives au handicap dans les instruments juridiques pertinents relatifs à la violence fondée sur le genre**

La CCDH souligne que les femmes et les filles en situation de handicap sont exposées à un risque élevé de discriminations multiples, qu'elles courent un risque 1.5 à 10 fois plus élevé d'être victimes de violence fondée sur le genre, y compris la violence domestique, la stérilisation forcée, les mutilations féminines et l'exploitation sexuelle et qu'il est encore plus difficile pour ces personnes de faire un signalement à cause de leur état de plus grande dépendance.

La CCDH recommande au gouvernement de prendre en compte les besoins spécifiques des filles en situation de handicap tels qu'ils sont préconisés par les dispositions de la Convention d'Istanbul.

La CCDH fait également rappel des recommandations du Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées d'août 2017. Dans ses observations finales, le Comité recommande au gouvernement de réviser la loi sur la violence domestique afin de prendre en compte la question du handicap et de prévoir un mécanisme de surveillance permettant de déceler, de prévenir et de combattre la violence à l'intérieur et à l'extérieur du foyer familial. Le Comité insiste également sur la nécessité de détecter, de prévenir et de combattre la violence à l'égard des femmes et des enfants handicapés et sur l'importance de la collecte et de la publication des statistiques ventilées. La CCDH fait siennes les recommandations du Comité et exhorte le gouvernement à y donner suite dans les meilleurs délais. Le Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019 – 2024 ne prévoit d'ailleurs pas de mesures dans ce contexte.

### **18. Pratiques préjudiciables à l'encontre des enfants intersexes**

La CCDH salue tous les efforts entrepris ces dernières années par le gouvernement luxembourgeois afin de sensibiliser et d'informer le grand public sur les personnes, y inclus les enfants, intersexes et sur leurs droits.

Ainsi, en juillet 2018, le Ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région a publié le premier Plan d'action national pluriannuel pour la promotion des droits des

personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes<sup>2</sup> (PAN LGBTI), qui prévoit une série de mesures spécifiques pour assurer l'égalité des droits des personnes intersexes.

Dans ce cadre, en septembre 2018, le Ministère a lancé une campagne de sensibilisation dont l'objectif est d'informer sur l'intersexuation et de lutter contre les discriminations que peuvent vivre les personnes intersexes.<sup>3</sup> La campagne comprend une affiche, un dépliant à l'intention des parents d'un enfant intersexe et un site Internet [www.intersexe.lu/](http://www.intersexe.lu/) [www.intersex.lu](http://www.intersex.lu).

La CCDH salue particulièrement l'élaboration du dépliant<sup>4</sup> qui s'adresse aux parents d'un enfant intersexe. Le but en est de les inviter à mieux connaître ce sujet pour qu'ils puissent développer une meilleure compréhension de leur enfant. Le dépliant renvoie vers des offres d'informations supplémentaires et donne des conseils aux parents sur l'attitude à adopter. Il est cependant essentiel de sensibiliser et d'informer non seulement les parents, mais aussi d'autres acteurs qui interviennent dans la vie de l'enfant concerné, dont notamment les fonctionnaires, les juges, le corps médical, les représentants des cultes, le personnel social et les enseignants de tous les ordres d'enseignement.

Dans son avis relatif à la diversité des genres, la Commission nationale d'éthique du Luxembourg est arrivée à la conclusion que « *Les personnes travaillant dans le milieu psycho-socio-éducatif, mais aussi les juristes, médecins et professions de santé ainsi que les décideurs politiques ne disposent pas de connaissances ni de formation relatives à la diversité des genres.* »<sup>5</sup>

La CCDH note positivement que de premiers efforts ont été fait en la matière. Ainsi, une formation pour le personnel éducatif a été organisée par l'Institut de formation de l'Education nationale en novembre 2019<sup>6</sup> et une formation pour des psychologues, éducateurs, enseignants, pédagogues, travailleurs sociaux, sages-femmes et conseillers familiaux était prévue par le *Familljen-Center* pour février 2020<sup>7</sup>.

Elle invite pourtant le gouvernement à continuer et à intensifier ses efforts en matière de sensibilisation, information et formation. La CCDH estime par ailleurs que les séances

---

<sup>2</sup> Disponible sur : <https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/le-ministere/attributions/solidarite/lgbti.html>

<sup>3</sup> La campagne comprend une affiche, un dépliant à l'intention des parents d'un enfant intersexe et un site Internet [www.intersexe.lu/](http://www.intersexe.lu/) / [www.intersex.lu](http://www.intersex.lu)

<sup>4</sup> [https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/campagnes/personnes\\_intersexes/MFI-depliant-FR-web.pdf](https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/campagnes/personnes_intersexes/MFI-depliant-FR-web.pdf)

<sup>5</sup> Commission nationale d'éthique, Avis relatif à la diversité des genres, juillet 2017, <https://cne.public.lu/dam-assets/fr/publications/avis/avis-27.pdf>

<sup>6</sup> Voir catalogue des formations, 2019-2020, p.28 <https://cepas.public.lu/dam-assets/fr/publications/formation-continue-programmes/CePAS-SePAS-catalogue-Formation-continue-2019-20-web.pdf>,

<sup>7</sup> <https://www.cesas.lu/perch/resources/einladungfortbildung-intergeschlechtlichkeit13-02-2020.pdf>

d'information et de sensibilisation et les formations devraient être publicisés davantage afin d'atteindre le plus de personnes intéressées et/ou concernées possibles.<sup>8</sup>

Tout en soulignant l'importance de la sensibilisation et formation du personnel médical, la CCDH exige, dans les meilleurs délais, une interdiction des traitements sans urgence vitale pratiqués sans le consentement des personnes concernées.

Dans son avis sur le projet de loi 7146 relative à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil et portant modification du Code civil, la CCDH s'est déjà exprimée par rapport à ces interventions et a demandé de se limiter aux actes médicaux strictement nécessaires. Elle a souligné que tout acte de réassignation sexuelle doit s'effectuer avec le consentement du mineur concerné. Par ailleurs, la CCDH s'est interrogée sur la possibilité de sanctionner les actes médicaux non-nécessaires.<sup>9</sup>

Avant les élections parlementaires nationales en octobre 2018, la CCDH avait également adressé un document aux différents partis politiques afin de les inciter notamment à continuer sur la voie des principes de dé-pathologisation et d'autodétermination en relation avec les personnes trans' et intersexes. La CCDH y demandait de nouveau au gouvernement d'agir contre les actes médicaux effectués sur les organes sexuels de nouveau-nés et mineurs en l'absence d'une nécessité médicale.<sup>10</sup>

Or, la CCDH constate que malgré le fait que ces pratiques sont largement remises en question et critiquées par différentes institutions de protection des droits de l'Homme nationaux et internationaux<sup>11</sup>, les interventions chirurgicales continuent à être pratiquées au Luxembourg.<sup>12</sup>

Voilà pourquoi, la CCDH salue le fait que dans son accord de coalition 2018-2023, le gouvernement luxembourgeois a clairement prévu que « *[l]es interventions chirurgicales ou médicales chez les mineurs incapables de discernement et chez qui le sexe biologique*

---

<sup>8</sup> La CCDH regrette p.ex. que la formation de février 2020 n'a pas été disponible sur le site internet de tous les co-organisateurs.

<sup>9</sup> CCDH, avis 07/2017 sur le projet de loi 7146 relative à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil et portant modification du Code civil, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/avis.html>

<sup>10</sup> CCDH, Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018, juin 2018, <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/Document-a-l-intention-des-partis-politiques-final.pdf>

<sup>11</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes(CEDAW), Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques du Luxembourg, soumis en un seul document, 2018, CEDAW/C/LUX/CO/6-7; Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Droits de l'homme et personnes intersexes - Document thématique, 2015; Human Rights Watch & InterACT, "I Want to Be Like Nature Made Me". Medically Unnecessary Surgeries on Intersex Children in the US, 2017; ILGA Europe et OII Europe, Standing up for the human rights of intersex people – how can you help?, 2015; Commission Nationale d'Ethique Avis relatif à la diversité des genres, 2017; Avis de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand sur le projet de loi n°7146, 2017

<sup>12</sup> Intersex&Transgender Luxembourg asbl, Intergeschlechtlichkeit in Luxemburg – Für ein Gesetz ohne Wenn und Aber - Pressemitteilung zum Internationalen Intersex Awareness Day 2019, 27 octobre 2019 ; Voir aussi : Bennecke, Chrëscht: „XY ungeklärt“, Revue, 08.03.2017; Zahlen, Michèle: „Wenn das Geschlecht verordnet wird“, reporter.lu, 23.07.2018

*ne peut pas être clairement déterminé seront interdites par la loi, sauf les cas de nécessité vitale ».* Par ailleurs, dans le PAN LGBTI, le gouvernement s'est également engagé à « *interdire les traitements médicaux de « normalisation sexuelle » sans urgence vitale pratiqués sans le consentement libre et éclairé de la personne intersexe (et par conséquent en cesser le remboursement par les caisses de santé publiques)* ». De même, le gouvernement y prévoit d'instaurer un monitoring des interventions médicales à l'égard des personnes intersexes mineures, y inclus les traitements à l'étranger.

La CCDH rappelle au gouvernement son engagement de légiférer et elle l'invite à déposer un projet de loi dans les meilleurs délais. Elle précise encore que la notion de « *nécessité vitale* » doit être interprétée de manière restrictive et exclure des interventions destinées à prévenir de prétendues inconvénients sociaux.

Par ailleurs, la CCDH note favorablement que dans l'accord de coalition 2018-2023, le gouvernement fait suite à ses recommandations<sup>13</sup> et prévoit d'examiner la possibilité d'inscrire une troisième option dans le registre de l'état civil<sup>14</sup> et l'instauration d'une procédure de déclaration de naissance et de sexe. Celle-ci doit respecter les droits des nouveau-nés intersexes notamment le droit à la vie privée.<sup>15</sup>

## **CHAPITRE E – MILIEU FAMILIAL ET PROTECTION DE REMPLACEMENT (art. 5, 9 à 11, 18 (par. 1 et 2), 20, 21, 25 et 27 (par.4))**

### **20. Enfants privés de milieu familial - Progrès dans la désinstitutionalisation des enfants**

#### **a) Placement en famille d'accueil**

En ce qui concerne le placement des enfants en famille d'accueil, il y a lieu de souligner qu'une distinction est faite entre les personnes qui accueillent un enfant avec lequel il n'ont aucun lien familial et la famille proche de l'enfant. Alors que la famille d'accueil doit suivre une procédure d'agrément<sup>16</sup> avec une formation de base et une formation continue, la famille proche profite d'une dispense et ne suit donc ni la procédure de sélection-préparation ni les formations offertes aux familles d'accueil.<sup>17</sup>

La CCDH se rallie à l'avis de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (ci-après « OKaJu ») (ancien « Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK) ») et insiste sur l'importance d'une formation, d'un contrôle et d'un soutien par les professionnels.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> CCDH, avis 07/2017 sur le projet de loi 7146, <https://ccdh.public.lu/fr/avis.html>

<sup>14</sup> Accord de coalition 2018-2023, p. 23, disponible sur : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.51

<sup>16</sup> <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/sante-social/action-sociale/aide-enfance/famille-accueil.html>

<sup>17</sup> Voir Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK), rapport annuel 2019, disponible sur <http://ork.lu/index.php/fr/les-rapports-de-l-ork>

<sup>18</sup> *ibid.*

Dans ce contexte, la CCDH note que le taux de placement en famille d'accueil est toujours très bas et parmi les plus faibles en comparaison avec d'autres pays dans le monde. Ceci s'expliquerait par le manque de familles prêtes à accueillir un enfant. En 2017, le gouvernement a lancé une campagne « Gitt Fleegefamill! » (« Devenez famille d'accueil ») afin de remédier à ce déséquilibre et de recruter de nouvelles familles d'accueil. Or, selon les informations fournies dans les 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> rapports, le placement en institution demeure la mesure la plus utilisée. Dès lors, la CCDH regrette que le gouvernement luxembourgeois ne fournit pas d'informations concrètes sur les mesures déjà prises et envisagées pour renforcer le système de placement en famille.

A cet égard, la CCDH estime qu'il est important pour le gouvernement de prendre en compte les préoccupations exprimées par les familles d'accueil dans le cadre de la réforme de la protection de la jeunesse : il est ainsi prévu qu'en cas de placement, le transfert de l'autorité parentale vers la famille d'accueil ne sera plus automatique, ce que la CCDH salue. Il échet de trouver une balance entre l'intérêt supérieur de l'enfant, la place que doivent prendre les parents biologiques et les conditions nécessaires pour que la famille d'accueil puisse au mieux remplir sa tâche éducative et répondre aux besoins des enfants.

Finalement, la CCDH invite le gouvernement à créer un statut spécifique pour les familles d'accueil avec le soutien financier nécessaire.<sup>19</sup>

#### **b) Responsabilité parentale lors d'un placement en institution de protection de remplacement**

La CCDH salue que dans le cadre de la réforme de la législation relative à la protection de la jeunesse le principe du maintien de l'autorité parentale auprès des parents en cas de placement judiciaire soit réintroduit, sauf cas particulier. Il s'agit là d'un véritable changement de paradigme.

Or, tel que souligné dans son *avis n° 02/2019*<sup>20</sup>, la CCDH regrette que, dans sa version actuelle, le projet de loi 7276 prévoit de nombreuses exceptions à ce principe et ne garantisse pas certains droits procéduraux fondamentaux des parents et/ou titulaires de l'autorité parentale et du mineur. Elle invite le gouvernement à y remédier dans le nouveau texte.

Par ailleurs, la CCDH estime qu'il serait utile de définir la notion d'autorité parentale et les différentes composantes de celle-ci. On pourrait s'inspirer de la loi de 2018 réformant le droit du divorce<sup>21</sup>, qui fait une distinction entre les actes usuels et non usuels, pour trouver une solution plus nuancée qui permet de n'enlever qu'un certain élément de l'autorité parentale en fonction du cas d'espèce. Dans ce contexte, la CCDH note

---

<sup>19</sup> *ibid.*

<sup>20</sup> <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2019/avis-pl-7276-protection-de-la-jeunesse.pdf>

<sup>21</sup> Loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale, Mémorial A n°589 du 12 juillet 2018

l'importance qu'il y a d'associer tant que faire se peut les parents dans toutes les prises de décisions afin de les responsabiliser dans leur rôle éducatif. Dans ce sens, il échet de créer les conditions pour permettre aux professionnels des institutions et aux familles d'accueil de garantir une prise en charge adéquate des enfants placés et de pouvoir prendre des initiatives dans l'intérêt de ces enfants, mais toujours en impliquant les parents dans les décisions. Une option, préconisée par l'OKaJu, serait de prévoir la possibilité pour les parents et l'institution d'exercer l'autorité parentale de manière conjointe.<sup>22</sup>

### **c) Contrôle des institutions de protection de remplacement**

En ce qui concerne le contrôle des lieux privés de liberté, la loi du 11 avril 2010<sup>23</sup> a désigné le Médiateur comme mécanisme nationale de prévention au sens de l'article 3 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En tant que mécanisme de prévention, le médiateur a pour mission d'assurer le contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, notamment par des visites sur place.

Dans ce cadre, le Médiateur contrôle également le Centre socio-éducatif de l'Etat et l'unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat (ci-après « UNISEC »). Ainsi, en 2016, le service du contrôle externe des lieux privés de liberté de l'Ombudsman a publié le rapport de visite du Centre socio-éducatif de l'Etat<sup>24</sup> et en 2019, le rapport de visite de l'UNISEC<sup>25</sup> a été publié.

En ce qui concerne le contrôle des lieux de placement, l'Ombudsman n'est pas compétent pour effectuer des contrôles dans les cas où il ne s'agit pas de lieux privés de liberté. Alors que la loi du 1er avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher n'attribue pas de mandat spécifique à l'OKaJu, il semble pourtant évident, de par ses compétences générales, que l'OKaJu peut contrôler les structures d'accueil d'enfants<sup>26</sup>. Par ailleurs, la CCDH salue que cette loi prévoit explicitement à l'article 6 intitulé « accès aux locaux » que « (1) *Dans l'exercice de sa mission et dans les limites fixées par les lois et règlements, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et les agents de l'Office de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher peuvent accéder à tous les locaux*

---

<sup>22</sup> Voir Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK), rapport annuel 2019

<sup>23</sup> Loi du 11 avril 2010 portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions, Mémorial A n°56 du 16 avril 2010

<sup>24</sup> Disponible sur : <http://www.ombudsman.lu/FR/CELPL-002-02.php>

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Article 3 de loi du 1er avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et portant modification : 1° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 2° de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, Mémorial A n°282 du 14 avril 2020

*d'organismes publics ou privés qui servent à l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants, durant les horaires d'ouverture de ces locaux.* » La CCDH souligne pourtant que l'OKaJu n'a actuellement pas suffisamment de ressources humaines et financières à sa disposition afin d'être réellement en mesure d'effectuer un tel contrôle de manière périodique et systématique. Elle invite le gouvernement à y remédier dans les meilleurs délais.

#### **d) Exécution des décisions judiciaires de placement d'enfants**

Selon les informations à la disposition de la CCDH, l'exécution des mesures de placement d'enfants en institution se fait encore par la police. De nombreuses mesures de placement sont prises sans que les parents en soient informés : il s'agit de ce qu'on appelle des mesures de garde provisoire. Dans ces cas le parquet charge la police de l'exécution de ces mesures et les parents ne reçoivent le plus souvent le jugement qu'après coup. Souvent les institutions de placement ne connaissant pas les motifs de placement et interdisent pendant un temps plus ou moins long tout contact de l'enfant avec ses parents. Dans un courrier daté du 26 octobre 2017, que le parquet avait adressé au Premier ministre, il avait fourni des données sur cette pratique : il apparaissait que de janvier jusqu'à fin octobre 2017 et pour le seul arrondissement du tribunal de Luxembourg, le parquet avait chargé à 126 reprises la police de l'exécution des mesures de placement. Selon les évaluations que la CCDH a fait, pour tout le Luxembourg il y aurait environ 180 cas d'interventions de la police en une année, ce qui de toute évidence dépasse le nombre de cas où cette intervention d'urgence serait justifiée. La CCDH invite le gouvernement à veiller à ce que ces chiffres soient accessibles pour permettre d'évaluer l'envergure de ces pratiques.

La CCDH rappelle qu'une telle façon de procéder doit être réservée uniquement à des situations de grande dangerosité et uniquement s'il y a une véritable urgence. Par contre, dans des circonstances normales, donc dans la grande majorité des cas, le transfert de l'enfant vers l'institution doit être préparé et exécuté par les services judiciaires ou les acteurs du secteur socio-éducatif. Les parents et les enfants devraient être informés à l'avance et tout doit être fait pour que ceux-ci adhèrent à la mesure prise par le juge.

Or, la pratique est que les policiers vont chercher les enfants à l'école, dans les foyers de jour, dans les maternités ou lors des activités de loisirs, à l'insu des parents qui ne sont le plus souvent avertis qu'après l'exécution de la mesure.

La CCDH tient à souligner qu'il ne s'agit pas de critiquer les agents policiers qui interviennent dans ces situations : d'après les informations dont dispose la CCDH, ceux-ci font leur travail avec le professionnalisme et la sensibilité nécessaires. En règle générale, ce sont les membres de la section « protection de la jeunesse » qui emmènent l'enfant à l'institution. Il faut néanmoins préciser que lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure d'exécuter cette tâche, les policiers, en uniforme, du commissariat le plus proche du domicile de l'enfant, qui n'ont pas de formation en la matière, sont alors chargés de

l'exécution de la mesure de placement. Ils pénètrent ainsi dans les lieux de vie des enfants tels qu'ils ont été décrits plus haut.

La CCDH souligne qu'il ne s'agit pas non plus de s'exprimer sur les décisions prises par les juges de la jeunesse.

La CCDH estime que la pratique actuelle traumatise les enfants et représente une forme de maltraitance institutionnelle. Elle fragilise encore plus le lien entre les parents et leurs enfants. La CCDH a analysé les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme en la matière et a pu conclure que celle-ci s'est toujours prononcée contre les mesures qui favorisent la rupture des relations entre les parents et les enfants et qu'elle a toujours souligné l'obligation pour les Etats d'assurer la sauvegarde et le développement de ces liens. Cette dernière estime aussi qu'il n'y a pas d'urgence lorsque le danger était présent depuis longtemps. La CCDH avait adressé le 4 décembre 2014 un appel au Premier Ministre pour qu'il intervienne de sorte à mettre un terme à ces pratiques. Ce dernier avait réuni peu de temps après les Ministres de la Justice, de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et celui de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.<sup>27</sup> Il avait alors été décidé qu'il fallait réformer la loi sur la protection de la jeunesse pour remédier à ces pratiques. Cette réforme est toujours en cours. Il reste à noter que les Ministres de la Famille et de l'Éducation nationale avaient dans un courrier daté du 30 octobre 2016 proposé une démarche différente et qu'ils étaient disposés à fournir les moyens nécessaires. Mais cette proposition n'a pas été retenue.

La CCDH exhorte le gouvernement à suivre les recommandations des différents organes de défense des droits de l'enfant au niveau national et international et à enfin mettre un terme à cette pratique actuelle qui ne respecte pas l'intérêt supérieur de l'enfant.

#### **e) Réinsertion après placement en institution**

Il existe de nombreux services d'assistance qui encadrent les familles suite à un retour en famille de leur enfant. Ce sont soit les parents ou les enfants qui demandent le retour en famille, soit les institutions qui le proposent. Il n'est pourtant pas clair selon quels critères un retour en famille est préconisé ou au contraire exclu. Les cultures dans les institutions quant à la part qu'il faut réserver au rôle des parents dans l'éducation des enfants varie beaucoup : certains s'inspirent de la philosophie inhérente à la protection de la jeunesse en vigueur, qui favorise la parentectomie et voit dans les parents un danger pour l'enfant, d'autres au contraire estiment qu'il faut tout faire pour rendre les parents responsables et en capacité de répondre aux besoins éducatifs. Dans ce sens, il faut penser qu'en dernière instance se sont les institutions qui décident de la feuille de route à suivre. La prochaine loi devra être plus claire sur le rôle des parents, l'encadrement qu'il faudra assurer et l'institutionnalisation des mesures.

---

<sup>27</sup> Entrevue de la CCDH avec les Ministres Bettel, Braz, Cahen et Meisch, 10.02.2015, <https://ccdhdh.public.lu/fr/actualites/2015/02/EntrevueBettelBrazCahenMeisch.html>

## CHAPITRE F – HANDICAP, SANTÉ ET BIEN-ÊTRE art. 6, 18 (par. 3), 23, 24, 26, 27 (par. 1 à 3) et 33)

### 21. Enfants en situation de handicap

#### **a) Promotion et protection des droits des enfants en situation de handicap**

La CCDH voudrait attirer l'attention du Comité des droits de l'enfant sur le Rapport 2016 au Gouvernement et à la Chambre des Députés de l'OKaJu, anciennement Ombuds-Comité pour les droits d'enfant (ORK), qui porte sur les enfants à besoins spécifiques.<sup>28</sup> La CCDH souligne que les ressources actuelles l'OKaJu ne lui permettent pas de mener à bien sa mission et invite le gouvernement à y remédier dans les meilleurs délais. La loi du 1<sup>er</sup> avril 2020 instituant un *Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher* (Ombudsman pour enfants et jeunes) prévoit en effet une augmentation des ressources humaines de cette institution. Or, au moment de la rédaction du présent rapport, ces ressources ne lui ont pas encore été mis à disposition.

#### **b) Éducation inclusive**

D'après les informations recueillies par la CCDH auprès des organisations pour enfants à besoins spécifiques, on peut observer, de manière générale, une dégradation de l'inclusion scolaire au Luxembourg. Au lieu de promouvoir l'inclusion dans les écoles ordinaires, le Luxembourg a opté en 2018 pour la création de divers « Centres de compétences » spécialisés. Or, le principe de fonctionnement de ces centres ressemble pour beaucoup à celui des anciennes structures spécialisées. Par ailleurs, les parents d'enfants à besoins spécifiques font que le constat qu'en fin de compte ces centres de compétences orientent leur enfant vers ce qu'on appelle maintenant des « Ateliers de l'inclusion ». Il s'agit en l'occurrence de ce qu'étaient les « Ateliers protégés ». Cela signifie qu'une formation professionnelle qui vise l'intégration n'est alors plus possible. La création de directions avec des Commissions d'Inclusion ne s'avère pas non plus être un progrès en matière de l'inclusion, mais au contraire freine le processus : très souvent, des démarches administratives interminables sont à faire, puisque souvent, entre le signalement d'un trouble ou d'une pathologie, une année entière peut s'écouler avant qu'une prise en charge adaptée soit instaurée. Par ailleurs, le pays manque cruellement de personnel qualifié et formé : des orthophonistes, des pédopsychiatres pour établir des diagnostics, des psychomotriciens et des ergothérapeutes font cruellement défaut. Pour pouvoir répondre de manière adéquate aux besoins des élèves à besoins spécifiques, aux besoins des élèves présentant des troubles d'apprentissage, des troubles de comportement, l'éducation inclusive a besoin d'un personnel éducatif bien formé, soutenu

---

<sup>28</sup> C'est normal d'être différent: Les enfants à besoins spécifiques, Rapport au Gouvernement et à la Chambre des Députés [http://ork.lu/files/RapportsORK\\_pdf/RAPPORT\\_ORK\\_2016.pdf](http://ork.lu/files/RapportsORK_pdf/RAPPORT_ORK_2016.pdf)

et motivé et il faut que l'organisation de ces services soit efficace et puisse réagir dans des délais raisonnables. D'après les organisations du terrain, l'alphabétisation n'est plus un objectif poursuivi.

La CCDH regrette par ailleurs que le Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019 – 2024 se concentre sur l'inclusion dans l'enseignement non formel et ne propose pas de mesures pour l'inclusion dans l'enseignement formel.

### **c) Aménagements raisonnables pour enfants handicapés**

D'après les organisations du terrain, le délai pour la mise en place des aménagements raisonnables est trop long, avec des procédures administratives très compliquées. Par ailleurs, elles font savoir que les aménagements raisonnables sont inscrits sur les bulletins, même si, très souvent, les mesures annoncées ne sont pas mises en place. Il arrive également que certaines écoles, au lieu de créer les conditions pour réaliser ces aménagements ou projets individualisés, proposent un changement d'école, soit au Luxembourg, soit à l'étranger.

La CCDH souligne que les aménagements raisonnables doivent e.a. et avant tout répondre aux besoins de l'élève concerné, permettre à l'élève de participer aux mêmes activités que ses pairs, travailler de manière autonome (avec possibilité d'utiliser des outils informatiques en classe, livres avec écoute audio etc.), progresser en toute équité comme les autres élèves qui ne sont pas en situation de handicap et surtout de respecter la dignité de l'élève.

## **CHAPITRE H – MESURES DE PROTECTION SPÉCIALE (art. 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37b-d, 38, 39, 40)**

### **27. Enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants**

#### **a) Détention d'enfants demandeurs d'asile**

La CCDH regrette que contrairement aux recommandations antérieures du Comité des droits de l'enfant et d'autres experts nationaux<sup>29</sup> et internationaux<sup>30</sup>, le gouvernement luxembourgeois maintienne toujours la possibilité de placement en rétention d'enfants en situation de migration, qu'ils soient accompagnés de leur famille ou non accompagnés.

---

<sup>29</sup> Avis du Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (Collectif réfugiés) sur le projet 6992, de loi, disponible sur : [http://www.chd.lu/wps/PA\\_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexdpata/Maig/0001/049/2492.pdf](http://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexdpata/Maig/0001/049/2492.pdf); Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant (ORK), Rapport annuel 2019, disponible sur : [http://ork.lu/files/RapportsORK\\_pdf/RAPPORT\\_2019\\_ORK\\_Complet\\_WEB.pdf](http://ork.lu/files/RapportsORK_pdf/RAPPORT_2019_ORK_Complet_WEB.pdf)

<sup>30</sup> Commissaire des Droits de l'Homme du Conseil d'Europe, Déclaration « Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique », Strasbourg, 6 février 2017, disponible sur : <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/luxembourg-should-not-extend-the-period-of-detention-of-migrant-children-but-work-to-eliminate-the-practice>

Ainsi, l'article 22 (1) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire<sup>31</sup> prévoit que « *Les mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible.* » et précise à propos des mineurs non accompagnés que ces derniers « *ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles. Tout est mis en œuvre pour placer les mineurs dans des lieux d'hébergement appropriés. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

L'article 120 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration<sup>32</sup> ajoute encore que « *Le mineur non accompagné peut être placé en rétention dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.* ».

La CCDH estime pourtant que la rétention d'enfants demandeurs d'asile ne peut en aucun cas être considérée comme une mesure prise dans leur intérêt supérieur. À l'instar de différents experts internationaux, la CCDH souligne que la rétention administrative nuit à la santé physique et psychique des enfants et peut créer ou aggraver « *des problèmes de santé, [dont] notamment l'anxiété, la dépression, les idées suicidaires et les troubles post-traumatiques* ».<sup>33</sup>

Voilà pourquoi, la CCDH regrette vivement qu'en 2017, le gouvernement ait étendu la durée maximale de rétention des familles, c'est-à-dire avec enfants mineurs, de 72 heures à 7 jours<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Loi du 18 décembre 2015 1. relative à la protection internationale et à la protection temporaire; 2. Modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; 3. abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°255 du 28 décembre 2015

<sup>32</sup> TEXTE COORDONNÉ de la loi du 29 août 2008 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) modifiant - la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, - la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, - le Code du travail, - le Code pénal; 3) abrogeant - la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1 l'entrée et le séjour des étrangers; 2 le contrôle médical des étrangers; 3 l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, - la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers, - la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché, Mémorial A N°113 du 3 juillet 2013

<sup>33</sup> Manfred Novak, UH Etude mondiale sur les enfants privés de liberté, juillet 2019 ; Le Commissaire des Droits de l'Homme du Conseil d'Europe Nils Raimonds Muiznieks, a également exprimé lors de sa visite au Luxembourg en automne 2017, que « *la privation de liberté, même pour une période courte, qui est souvent vécue par les enfants comme une expérience choquante, voire traumatisante, a des effets néfastes sur leur santé mentale.* », disponible sur: [https://www.coe.int/fr/web/commissioner/view/-/asset\\_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/luxembourg-should-not-etend-the-period-of-detention-of-migrant-children-but-work-to-eliminate-the-practice/pop\\_up](https://www.coe.int/fr/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/luxembourg-should-not-etend-the-period-of-detention-of-migrant-children-but-work-to-eliminate-the-practice/pop_up)

<sup>34</sup> Loi du 8 mars 2017 portant modification (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; (2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; (3) de

Alors que le gouvernement note dans son rapport du 7 mars 2020<sup>35</sup> au Comité qu'« *aucun enfant demandeur d'asile n'est mis en rétention au Luxembourg* », il échet néanmoins de constater que dans une entrevue avec la Commission parlementaire des Affaires étrangères, le Ministre ayant l'Immigration dans ses attributions a confirmé qu'entre le 7 mars 2017 et les 31 octobre 2019, neuf familles avec 19 enfants mineurs ont effectivement séjourné plus de 72 heures au Centre de rétention.<sup>36</sup>

Il semble, néanmoins, que les mineurs non accompagnés ne soient pas placés en rétention administrative au Centre de rétention.<sup>37</sup>

Dans ce contexte, la CCDH rappelle que dans l'Accord de coalition 2018-2023, le gouvernement a prévu de « *créer une structure spécifique pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables. Une fois cette structure spécifique créée, la législation en matière de rétention sera adaptée afin de garantir que les enfants ne soient plus mis au centre de rétention* ». <sup>38</sup>

La CCDH invite le gouvernement à respecter ses propres engagements et à mettre fin à la rétention administrative des enfants dans les meilleurs délais. Elle encourage les autorités à s'inspirer des pratiques utilisées à l'étranger (e.a. maisons de retour ouvertes) et à explorer pleinement toutes les alternatives aux mesures de rétention<sup>39</sup>. Dans le même ordre d'idées, la CCDH note positivement le dépôt récent d'une proposition de

---

la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, Mém. A n° 298 du 20 mars 2017, p. 1, art. II. Voir critique relative à la période de 72h : CCDH, avis n° 04/2015, pp. 8-9. Voir également : Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK) et BrainiAct, 2017, p. 4 ; Lëtzebuurger Flüchtlingsrot, Communiqué de presse, 7 mars 2017 ; Lëtzebuurger Flüchtlingsrot, avis concernant le projet de loi n° 6992 [...], 6 février 2017, Doc. Parl. 6992/09. La législation a également donné lieu à des critiques au niveau européen : Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Déclaration, 6 février 2017, dans laquelle il déclare : « Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique ». La rétention de personnes vulnérables est depuis longtemps critiquée, voir notamment : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution n° 1707 (2010) « Rétention administratives des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe », 28 janvier 2010, § 9.1.9. : « en règle générale, les personnes vulnérables ne sont pas placées en rétention, et en particulier les mineurs non accompagnés ne sont jamais retenus ».

<sup>35</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, CRC/C/LUX/5-6, 4 mars 2020

<sup>36</sup> Voir proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures, doc.parl 7633/00 ; Guillaume Chassaing, *Asile : 2047 demandeurs en 2019*, Le Quotidien, 11 février 2020, disponible sur : <https://ronnendes.ch.lu/wp-content/uploads/2020/02/Le-Quotidien-E-Paper-Ausgabe-Le-Quotidien-Dienstag-11-Februar-2020.pdf>

<sup>37</sup> Premier bilan du fonctionnement du Centre de rétention, p.21, <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d8/publications/premier-bilan-du-fonctionnement-du-centre-de-retention.pdf>

<sup>38</sup> <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

<sup>39</sup> CCDH, avis n° 04/2015 sur le projet de loi 6779, pp. 8-9, disponible sur : <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2015/avis-PL-6779.pdf>

loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures par le député David Wagner.<sup>40</sup>

Finalement, la CCDH salue la décision du gouvernement de ne pas assigner des femmes et familles avec enfants<sup>41</sup> à la Structure d'hébergement d'urgence Kirchberg<sup>42</sup>.

Un autre problème lié à la détention des enfants demandeurs d'asile, que la CCDH tient à souligner, est celui de l'exécution des décisions d'éloignement et de l'intrusion domiciliaire. La CCDH a ainsi été informée par différents acteurs du terrain que dans le cadre de l'exécution des décisions d'éloignement, il arrive que des policiers viennent chercher les personnes, y inclus des familles avec enfants mineurs, au milieu de la nuit ou très tôt le matin pour les amener au Centre de rétention. La CCDH regrette profondément le recours à une telle pratique qui traumatise les personnes concernées, particulièrement des enfants, mais également les autres habitants dans les foyers d'accueil pour réfugiés.

Dans son avis sur le projet de loi 7238 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration<sup>43</sup>, la CCDH avait souligné que toute intrusion dans un lieu d'habitation constitue une atteinte au droit fondamental à l'inviolabilité du domicile et qu'afin de répondre aux exigences de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, les conditions de cette intrusion (comme par exemple les tranches horaires dans lesquelles elle pourrait avoir lieu) doivent impérativement être prévues par la loi.

Alors que la CCDH salue l'instauration du principe de l'accord judiciaire préalable à l'intrusion domiciliaire en cas de refus d'entrée<sup>44</sup>, elle souligne que cette disposition ne permet cependant pas de se conformer aux exigences du paragraphe 2 de l'article 8 précité, les conditions de l'intrusion n'étant pas définies dans la loi. La CCDH regrette que les auteurs du projet n'aient pas saisi l'opportunité de fixer les principes et conditions dans lesquels la police grand-ducale peut faire intrusion au domicile pour procéder à

---

<sup>40</sup> Proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures, doc.parl 7633/00 ; Voir aussi la motion qui a été déposée par le Monsieur David Wagner invitant le gouvernement à « *légiférer dans les meilleurs délais de sorte à exclure toute possibilité que des enfants ou des mineurs soient placés en rétention dans une structure fermée* », disponible sur : <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDccpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7238>

<sup>41</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes, Bilan de l'année 2019 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil, p.35

<sup>42</sup> Y sont assignées les personnes tombant sous le champ d'application du règlement Dublin III, qui sont dès lors susceptibles d'être transférées dans un autre Etat membre.

<sup>43</sup> CCDH, avis n°09/2018 sur le projet de loi 7238, disponible sur : <https://ccd.h.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/le-projet-de-loi-7238-portant-modification-de-la-loi-modifiee-du-29-aout-2008-sur-la-libre-circulation-des-personnes-et-de-l-immigration.pdf>

<sup>44</sup> La loi du 4 décembre 2019 introduit un nouvel article 124(1) dans la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui prévoit que « *Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux servant à son habitation est refusée, le président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite afin que les agents de la Police grand-ducale puissent accéder à ces locaux pour procéder à l'éloignement de l'étranger.* »

l'éloignement. Elle invite le gouvernement à établir des lignes directrices pour de telles situations afin de garantir que les droits fondamentaux des personnes concernées soient respectés.

En ce qui concerne l'éloignement de mineurs, la CCDH rappelle encore qu'extraire des enfants de leur milieu scolaire pendant les périodes de scolarité est particulièrement néfaste à leur développement et n'est certainement pas à considérer comme étant conforme à leur intérêt supérieur. La CCDH rappelle que dans toute décision, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, au-delà, par exemple, de considérations tenant aux agissements de mauvaise foi ou d'abus de la part de parents ou face à un risque allégué de fuite. Ainsi, la CCDH exhorte le gouvernement à continuer d'œuvrer avec beaucoup de prudence en matière d'éloignement visant des familles avec des enfants scolarisés.

**b) Principe de non-refoulement des enfants migrants, notamment ceux qui sont en situation irrégulière ; Accès à tous les types d'assistance appropriés à tous les stades de la procédure**

Même si, en théorie, la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse s'applique à tout enfant présent sur le territoire luxembourgeois, en pratique, la procédure et la prise en charge sont axés exclusivement sur le mineur se trouvant en procédure d'asile. Les mineurs qui ne veulent pas faire de demande de protection internationale, ne sont que très peu protégés. Dans ce contexte, il y a également lieu de souligner que le principe de non-refoulement ne s'appliquera que pour des mineurs non accompagnés (ci-après « MNA ») ayant pu ou voulu enregistrer une demande de protection internationale. On constate en pratique une énorme réticence des autorités judiciaires de prendre une mesure de protection à l'égard d'un enfant en séjour irrégulier, par crainte d'empêcher le Ministère des Affaires étrangères et européennes (ci-après « MAEE ») de pouvoir exécuter un éloignement forcé à l'encontre d'une famille dont un membre ferait l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de la loi sur la protection de la jeunesse. La question de l'accès des enfants migrants en situation irrégulière à un tuteur et un administrateur ad hoc sera abordée dans la partie spécifiquement dédiée aux enfants non accompagnés (point 28).

Alors qu'en principe les frais médicaux sont pris en charge par l'Etat luxembourgeois pour tout enfant se trouvant sur le territoire luxembourgeois, peu importe son statut légal, plusieurs acteurs du terrain ont confirmé qu'il existe encore un manque d'information sur ce droit aussi bien chez les familles concernées que chez certains professionnels. Afin de pouvoir bénéficier d'une telle prise en charge, un formulaire doit être rempli et soumis à la Caisse nationale de santé et ce sont surtout les acteurs du terrain qui font ce travail pour les personnes en séjour irrégulier. Si les personnes ne sont pas accompagnées, elles n'ont pas nécessairement connaissance de ce droit, ni comment y avoir recours. La CCDH insiste sur l'importance d'informer et de sensibiliser tous les professionnels et acteurs du terrain et de veiller à atteindre tout le public cible afin de garantir un accès

effectif aux soins de santé pour tout enfant se trouvant sur le territoire luxembourgeois. Il échet encore de souligner qu'en attente de l'enregistrement, l'accès aux soins de santé est très difficile et les acteurs du terrain essayent de trouver des solutions au cas par cas en ayant recours à des contacts personnels avec différents médecins. Un autre problème à souligner est le fait que même en cas de prise en charge des frais médicaux par l'Etat, les personnes doivent avancer les frais lors de leur visite médicale pour être remboursées dans un second temps. La CCDH souligne que l'absence d'une procédure claire et transparente pour toutes les personnes concernées pose un frein important à l'exercice effectif du droit à la santé et elle exhorte le gouvernement à trouver, dans les meilleurs délais, une solution à ce problème.

En ce qui concerne les enfants qui se trouvent en procédure d'asile, il y a lieu de souligner qu'ils ont tous accès aux soins de santé. Dès l'ouverture d'une demande de protection internationale, chaque demandeur de protection internationale (ci-après « DPI ») contracte une assurance maladie volontaire auprès de la Caisse Nationale de Santé (CNS) par l'intermédiaire de l'Office national de l'accueil (ONA) qui payera la cotisation mensuelle pendant toute la durée de la procédure de protection internationale. Or, au cours de la période de stage pendant les trois premiers mois, le DPI doit pour toute aide médicale passer par des bons de prise en charge, qui sont établis par l'Inspection Sanitaire. Plusieurs acteurs auditionnés par la CCDH ont regretté la complexité de cette procédure qui ne tient pas compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. La prise en charge psychologique et psychiatrique s'avère particulièrement difficile étant donné que les délais d'attente pour les prestataires conventionnés sont extrêmement longs et retardent la prise en charge d'enfants particulièrement vulnérables.

De manière générale, la CCDH rappelle que le droit à la santé de chaque être humain est garanti par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et elle réitère sa recommandation au gouvernement d'introduire une couverture sanitaire universelle en créant un système de soins inclusif.<sup>45</sup> Ceci est particulièrement important au vu de la crise sanitaire et économique actuelle qui a mis en exergue les inégalités qui existaient déjà avant et qui a impacté davantage les personnes en situation de vulnérabilité, dont notamment les personnes en situation administrative irrégulière.

La CCDH se permet d'adresser la question des décisions de retour concernant des enfants migrants, notamment ceux qui sont en situation irrégulière, sous le point 28. b).

### **c) Accès aux informations relatives à la procédure de demande de protection internationale**

D'après les informations que la CCDH a reçu de la part de certains acteurs du terrain, de manière générale, la communication entre la Direction de l'Immigration du MAEE et le

---

<sup>45</sup> CCDH, *Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018*, 1 juin 2018, <https://ccdhdh.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/Document-a-l-intention-des-partis-politiques-final.pdf>

foyer d'accueil, qui est en même temps désigné en tant que tuteur légal, semble fonctionner relativement bien. La CCDH note d'ailleurs positivement qu'une brochure d'information spécifique pour les MNA a été établie et est distribuée par le Ministère lors de l'enregistrement de la demande. Les foyers d'accueil pour MNA font intervenir régulièrement des interprètes interculturels pour bien informer les mineurs et organisent des réunions spécifiques d'information (sur leurs droits et leurs devoirs en tant que DPI au Luxembourg) pour tous les jeunes accueillis et cela dans leur langue maternelle. La CCDH a pourtant été informée que les échanges entre le MAEE et les administrateurs ad hoc ne sont pas constructifs : cela tient au fait que les administrateurs ad hoc sont considérés par le Ministère uniquement comme avocats et non pas comme représentants légaux qui ne se limitent pas à défendre les droits de l'enfant mais prennent en compte tous ses intérêts.

Dans ce contexte, la CCDH souligne pourtant qu'au cours de l'été 2020, de vives critiques ont été exprimées par le Collectif Réfugiés Luxembourg pour des cas de violations de droits fondamentaux lors de l'introduction des demandes de protection internationale pendant la crise sanitaire.<sup>46</sup> La CCDH exhorte le gouvernement à garantir le plein respect du droit d'asile et la prise en charge des personnes se trouvant, sans faute de leur part, dans l'impossibilité de solliciter la protection internationale. Elle insiste dans ce contexte encore sur l'importance d'une communication claire qui soit respectueuse des droits fondamentaux des personnes concernées. La CCDH invite le gouvernement à trouver des solutions concrètes pour s'assurer que toute personne soit en mesure de comprendre toutes les informations qui lui sont transmises et les droits qu'elle peut faire valoir lors du dépôt de sa demande de protection internationale.

Une option à envisager serait de fournir toutes les informations nécessaires sur la procédure ainsi que sur leurs droits et obligations déjà avant leur passage à la Direction de l'Immigration.

#### **d) Accélération du traitement des demandes et amélioration de la communication et des conditions d'accueil**

Alors que la CCDH salue les efforts entrepris en matière de communication et d'information, dont notamment le dépliant qui est distribué aux enfants demandeurs d'asile et la vidéo se trouvant sur le site du Haut Commissariat des Nations unies pour

---

<sup>46</sup> Collectif Réfugiés Luxembourg, communiqué « Des cas de violations des droits fondamentaux lors de l'introduction des demandes d'asile au Luxembourg, 11 août 2020, disponible sur : <https://www.asti.lu/lfr-des-cas-de-violations-des-droits-fondamentaux-lors-de-lintroduction-des-demandes-dasile/> ; Luc Caregari, *Politique d'asile : Chiens de faïence*, Woxx, 10.09.2020, disponible sur [www.woxx.lu/politique-dasile-chiens-de-faience/](http://www.woxx.lu/politique-dasile-chiens-de-faience/) ; voir également prise de position du ministre de l'Immigration et de l'Asile par rapport au communiqué du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot : [https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniquees%2B2020%2B08-aout%2B11-asselborn-prise-position.html](https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniquees%2B2020%2B08-aout%2B11-asselborn-prise-position.html)

les réfugiés<sup>47</sup>, elle insiste sur l'importance de continuer à informer tout au long du processus décisionnel. En effet, la CCDH est d'avis que l'obtention régulière d'informations concernant l'avancement de la demande de protection internationale a une importance considérable pour ce qui est de la qualité de l'accueil. Par ailleurs elle rassure le demandeur, favorise l'établissement d'une relation de confiance et crée auprès du demandeur une meilleure disponibilité émotionnelle et mentale, lui permettant de mieux profiter des activités qui lui sont proposées, comme les offres de cours scolaires, les stages et les activités culturelles et sportives.

Dans le même ordre d'idées, la CCDH se permet de rappeler les recommandations faites à ce sujet dans son rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale<sup>48</sup> qui a été publié en novembre 2018.

La CCDH y avait souligné que les enfants mineurs, en tant que personnes vulnérables, ont le droit d'être informés et le droit d'exprimer librement leur opinion, qui doit être prise en considération, sur toute décision les concernant. Or, la CCDH note que dans son rapport sur les foyers pour mineurs non accompagnés, l'OKaJu relate des cas de MNA transférés d'une structure d'hébergement à une autre, sans qu'ils aient été entendus ou informés au préalable<sup>49</sup>.

La CCDH insiste sur l'importance d'informer les mineurs bien en amont lorsqu'ils sont concernés par une décision de transfert vers un autre foyer et rappelle que la loi impose que ces transferts soient « *limités au minimum* ».<sup>50</sup>

Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que l'identification des MNA revêt une importance capitale pour la protection de leurs droits et leurs conditions d'accueil.

En matière d'accueil, la reconnaissance de la minorité a un impact important sur le lieu d'hébergement. La CCDH déplore que la législation adapte les garanties en fonction de l'âge du mineur, en particulier lorsqu'il s'agit d'adolescents de plus de 16 ans, qui pour certains sont hébergés, sans plus de précision sur d'éventuels aménagements particuliers, dans des structures d'hébergement pour adultes.

Dans ce contexte, la CCDH tient à attirer l'attention du Comité sur la question de la détermination de l'âge des demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI ») affirmant être mineurs, mais à l'encontre desquels il existe néanmoins un doute sur leur réelle minorité. À ce sujet, la CCDH se permet de réitérer les constats et

---

<sup>47</sup> 5ème et 6ème rapport périodique du Luxembourg en application de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, §162, p. 29

<sup>48</sup> CCDH, Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, disponible sur : <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/Rapport-Conditions-accueil-DPI-version-26112018-Version-finale.pdf>

<sup>49</sup> Susanna Greijer et René Schlechter, Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg, Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK) et BrainiAct, 2017, p. 38

<sup>50</sup> Art. 21 (2) de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, Mém. A n° 255 du 28 décembre 2015

recommandations faits dans son rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale.<sup>51</sup>

La CCDH et d'autres acteurs travaillant dans le domaine des réfugiés et des droits de l'Homme y avaient condamné avec véhémence la méthode utilisée pour la détermination de l'âge des DPI, laquelle consistait entre autres à faire des examens et prises de photographies des organes génitaux.<sup>52</sup> La CCDH ne peut que saluer la décision du gouvernement d'abandonner définitivement cette pratique, laquelle constitue une atteinte à l'intégrité physique et morale et à la dignité humaine des personnes concernées.<sup>53</sup>

Il échet néanmoins de souligner que les autorités luxembourgeoises continuent d'utiliser des tests osseux pour procéder à l'identification des mineurs parmi les demandeurs d'asile. La CCDH réitère ses réserves quant à l'utilisation de ces techniques, dont la fiabilité est fortement contestée<sup>54</sup> et exhorte le gouvernement à adopter une réelle approche multidisciplinaire basée, notamment, sur les aspects psychologiques, environnementaux et socioculturels, en garantissant qu'elle soit respectueuse du genre et de la dignité des enfants.<sup>55</sup>

#### **e) Regroupement familial**

Dans son rapport sur le droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale<sup>56</sup>, la CCDH invite les autorités à utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humaine possible et en tenant compte de chaque situation individuelle. Elle recommande au gouvernement d'étendre la liste des membres de famille d'un bénéficiaire de protection nationale (ci-après « BPI ») qui sont autorisés à le rejoindre dans le cadre du regroupement familial afin d'y inclure également ceux qui font partie de

---

<sup>51</sup> CCDH, Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, disponible sur : <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/Rapport-Conditions-accueil-DPI-version-26112018-Version-finale.pdf>

<sup>52</sup> Voir Rapport de la CCDH sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg et les articles de presse y faisant référence, disponibles sur : <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2018/11/rapport-conditions.html>

<sup>53</sup> Paperjam, *Les défis de la politique d'asile et d'immigration*, 4 février 2019, disponible sur : <https://paperjam.lu/article/news-les-defis-de-la-politique-dasile-et-dimmigration>

<sup>54</sup> La CCDH note également que dans les Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France en 2016, le Comité avait recommandé au gouvernement français de « *mettre un terme à l'utilisation des tests osseux en tant que principale méthode de détermination de l'âge des enfants et de privilégier d'autres méthodes qui se sont avérées plus précises.* »

<sup>55</sup> European Asylum Support Office, EASO Age assessment practice in Europe, décembre 2013, p.24

<sup>56</sup> Rapport de la CCDH sur le droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, 2020, disponible sur : <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/rapports/2020/Regroupement-familial-BPI-final.pdf>

la cellule familiale et qui dépendent, sous une forme ou une autre, du BPI. Elle insiste sur l'importance de prendre en compte tous les aspects de la notion de « dépendance ».

En ce qui concerne plus particulièrement les enfants, la CCDH exhorte les autorités à respecter le principe de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision de regroupement familial qui concerne un MNA.

Ainsi, la CCDH recommande au gouvernement de reconnaître, notamment, les mineurs non-biologiques et les enfants majeurs financièrement et/ou émotionnellement dépendants de leurs parents. Les descendants des regroupants âgés de moins de 21 ans devraient également être considérés comme faisant partie de la famille, à l'instar des descendants de citoyens européens.

En ce qui concerne les MNA, la CCDH regrette que la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ne mentionne nulle part la fratrie du MNA. Celui-ci a donc le droit de se faire rejoindre par ses parents, mais non pas par ses frères et sœurs. En pratique, les autorités luxembourgeoises semblent permettre le regroupement familial du MNA avec ses parents et ses frères/sœurs mineurs. Néanmoins, en cas de fratrie majeure d'âge, le regroupement familial est beaucoup plus difficile.

La CCDH souligne qu'une telle approche peut mener à des situations extrêmement difficiles qui risquent de diviser des familles, c'est-à-dire en obligeant les parents rejoignant le MNA à laisser leurs autres enfants derrière eux, et, souvent, en grand danger.

Un autre problème que la CCDH tient à soulever est celui des MNA dont le frère/la sœur majeur(e) ou un autre membre de famille se trouve également au Luxembourg et qui ne sont alors pas considérés comme non accompagnés par les autorités. La conséquence en est que si ces enfants veulent faire venir leurs parents au Luxembourg, ils doivent prouver qu'ils seront à leur charge, ce qui est absolument impossible à faire pour un enfant mineur, surtout non accompagné.

La CCDH regrette que les autorités ne prennent pas en compte le fait que le frère/la sœur a sa propre famille dont il/elle doit s'occuper et ne prend pas en charge financièrement le mineur. Il n'existe pas d'obligation de prise en charge pour la fratrie. Voilà pourquoi, certains avocats recommandent aux membres de la famille du MNA de ne pas se faire nommer tuteur afin d'éviter de poser un obstacle au regroupement familial avec les parents de l'enfant. La CCDH regrette que la pratique actuelle mène à des situations où des MNA se trouvent sans tuteur.

La CCDH rappelle au gouvernement que les enfants ne devraient pas être séparés de leurs parents, sauf si exceptionnellement nécessaire et dans leur intérêt supérieur.<sup>57</sup> Elle se réfère à l'Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du

---

<sup>57</sup> Article 9 de la Convention relative aux droits de l'enfant

Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'Homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, qui souligne que *« les États parties doivent veiller à ce que les demandes de réunification familiale soient traitées dans un esprit positif, avec humanité et diligence, et notamment faciliter le regroupement des enfants avec leurs parents. Si les relations de l'enfant avec ses parents ou ses frères et sœurs ont été interrompues par la migration (parents ayant migré sans l'enfant ou enfant ayant migré sans ses parents ou ses frères et sœurs), il faudrait tenir compte du principe de la préservation de l'unité familiale lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant en vue de la prise d'une décision relative à la réunification familiale. »*<sup>58</sup>

Afin de respecter la Convention internationale des droits de l'enfant et la jurisprudence de la CourEDH<sup>59</sup>, la CCDH exhorte les autorités à faire preuve de flexibilité afin de permettre à tous les mineurs non accompagnés d'être réunis avec leurs parents.

#### **f) Accès aux services sans discrimination et intégration scolaire**

Selon les informations dont dispose la CCDH, tous les enfants réfugiés présents sur le territoire luxembourgeois ont accès au système éducatif, quel que soit leur statut. En pratique, des cours préparatoires sont mis en place afin de faciliter la transition vers l'enseignement primaire « ordinaire » et des classes d'accueil sont parfois organisées dans l'enceinte des foyers.

La CCDH souligne que la mise en place de ces enseignements spécifiques à l'intérieur des structures d'hébergement, et donc en dehors du cycle scolaire normal, peut présenter un risque d'isolement et des difficultés d'intégration par la suite. La scolarisation contribue à une normalisation de la vie des jeunes DPI et BPI et permet aussi de favoriser les échanges avec le reste de la population. Par conséquent, la CCDH invite le gouvernement à continuer ses efforts pour la scolarisation des mineurs au sein du cycle scolaire normal.

La CCDH a par ailleurs été informée de problèmes liés à l'éducation à distance qui était mise en place au début de la pandémie, y inclus des problèmes d'accès à l'équipement nécessaire dans les foyers d'accueil et des problèmes pour le personnel éducatif de joindre les enfants et de pouvoir garantir un suivi adéquat. Or même indépendamment de la pandémie actuelle, en 2019 et 2020, tous les enfants DPI n'ont pas pu exercer effectivement leur droit à une éducation à cause d'un manque de personnel éducatif.

---

<sup>58</sup> Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017

<sup>59</sup> Dans l'arrêt Mamousseau et Washington c. France, n°39388/05, 6 décembre 2007, la Cour a considéré que l'intérêt supérieur de l'enfant a pour objet de « *maintenir ses liens avec sa famille, sauf dans les cas où celle-ci s'est montrée particulièrement indigne, car briser ce lien revient à couper l'enfant de ses racines* ».

## 28. Enfants non accompagnés

### **a) Disparition d'enfants non accompagnés**

En 2017, la CCDH s'inquiétait du taux fort élevé de MNA qui disparaissaient après avoir fait leur demande de protection internationale au Luxembourg et avait invité les autorités à analyser les raisons éventuelles de ces disparitions du territoire luxembourgeois.<sup>60</sup>

Alors que les autorités ont informé la CCDH qu'entre 2017 et 2018 deux MNA seraient disparus pendant qu'ils séjournaient dans un foyer pour MNA, la Direction de l'Immigration indique ne pas disposer de statistiques au sujet des MNA disparus.

La CCDH souligne qu'il est difficile de prendre des mesures efficaces si on ne connaît pas l'étendue exacte du problème sur le territoire national par manque de statistiques fiables. Dès lors, elle invite la Direction de l'Immigration à établir régulièrement des statistiques sur des MNA disparus à partir de l'introduction de leur demande de protection internationale, comme ceci semble au moins avoir été fait en 2016.

Certains acteurs du terrain en contact régulier avec les mineurs non accompagnés confirment que ceux qui quittent le Luxembourg le font pour rejoindre un membre de famille dans un autre Etat membre de l'Union européenne et que la plupart d'eux arrivent jusqu'à leur destination finale.

La CCDH souligne néanmoins que ces enfants sont particulièrement vulnérables et de ce fait, une proie facile pour les réseaux de criminalité organisée et surtout de la traite des êtres humains. Alors que la prise en charge de MNA en errance, pour qui le Luxembourg n'est qu'un pays de transit, peut évidemment s'avérer difficile, la CCDH estime néanmoins qu'une politique de prévention à leur égard doit s'imposer. Tout en saluant la distribution d'« *une brochure comprenant des explications et informations selon lesquelles il est interdit de partir dans un autre Etat membre aux mineurs non accompagnés au moment de l'introduction de la demande de protection internationale* »<sup>61</sup>, la CCDH invite le gouvernement à réfléchir à des mesures concrètes et plus étendues pour lutter contre ce phénomène. Par ailleurs, elle invite le gouvernement à prévoir un échange régulier, aussi bien au niveau national, avec les acteurs du terrain, qu'au niveau européen, avec les autorités compétentes des autres pays européens, afin de vérifier si les MNA sont arrivés à leur destination finale.

### **b) Comité pour l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant avec statut d'observateur pour l'ORK**

---

<sup>60</sup> CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2014-2016, pp. 35-36 ; Sur 83 MNA ayant présenté une demande de protection internationale du 1er janvier au 30 septembre 2016, 37 avaient disparu après avoir présenté leur demande et deux après l'introduction de celle-ci.

<sup>61</sup> 5ème et 6ème rapport périodique du Luxembourg en application de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, §171, p. 30

La CCDH note que le projet de loi 7238 qui prévoit, entre autres, la création d'une commission consultative chargée de l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés (ci-après « Commission »), dans le cadre d'une décision de retour a été voté en octobre 2019<sup>62</sup> et que le projet de règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement de cette Commission se trouve toujours dans le processus législatif. La CCDH avait avisé aussi bien le projet de loi<sup>63</sup> que le projet de règlement grand-ducal<sup>64</sup>. Dans ce contexte, la CCDH y a souligné que cette Commission existait et fonctionnait depuis 2018, sans aucune base légale et sans que sa composition et son fonctionnement aient été définis.

En premier lieu, la CCDH regrette que la composition de la Commission, telle qu'elle existe depuis 2018 ait été maintenue dans le projet de règlement grand-ducal. Ainsi, la Commission sera composée de 4 membres : un représentant de l'Office National de l'Enfance, un représentant de l'Office national de l'accueil, un magistrat des Parquets de Luxembourg ou de Diekirch et un représentant du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

La CCDH estime qu'une telle composition ne répond pas aux exigences de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>65</sup>. Pour la CCDH, il est absolument évident qu'afin de garantir la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'évaluation d'une décision l'impactant doit être faite par un organe pluridisciplinaire, neutre et indépendant.

Or, on ne peut que difficilement imaginer comment cet organe pourrait être véritablement neutre et indépendant : l'objectif en est de conseiller le Ministre des Affaires étrangères et européennes. Le représentant du Ministre n'est pas seulement membre de cet organe, mais il en assume aussi la présidence. En outre, le projet de règlement grand-ducal prévoit en outre qu'en cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante.

En deuxième lieu, la CCDH regrette que cette Commission soit composée exclusivement de membres qui appartiennent à des services étatiques. La CCDH recommande au gouvernement d'associer à cet organe collégial également des acteurs non-étatiques qui

---

<sup>62</sup> Loi du 4 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Mémorial A n°884 du 23 décembre 2019

<sup>63</sup> CCDH, Avis 09/2018 sur le projet de loi 7238 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, disponible sur : <https://ccdhdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/le-projet-de-loi-7238-portant-modification-de-la-loi-modifiee-du-29-aout-2008-sur-la-libre-circulation-des-personnes-et-de-l-immigration.pdf>

<sup>64</sup> CCDH, Avis 01/2020 sur le projet de règlement grand-ducal 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, disponible sur : <https://ccdhdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2020/CCDH-Avis-PRGGD-CommconsinteretsupMNA-final.pdf>

<sup>65</sup> Article 10 de la directive 2008/115/CE prévoit qu'« avant que soit prise une décision de retour concernant un mineur non accompagné, l'assistance d'organismes compétents autres que les autorités chargées d'exécuter le retour est accordée en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

ont l'expérience et l'expertise nécessaires en matière de droits de l'enfant. La CCDH est d'avis que l'association des acteurs non-étatiques permettrait de garantir un caractère multidisciplinaire et la prise en compte adéquate des différents aspects de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En troisième lieu, la CCDH estime qu'il est absolument crucial que les membres d'une Commission, qui est supposée évaluer l'intérêt supérieur des MNA, soient formés en matière de santé psychique et physique de l'enfant et des droits de l'enfant. La CCDH recommande de prévoir pour tous ses membres une formation continue, étendue et obligatoire et insiste sur la responsabilisation à l'intégration de la dimension du genre.

En quatrième lieu, la CCDH invite le gouvernement à inscrire dans le projet de règlement grand-ducal des critères objectifs pour l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés. Il importe également pour la CCDH que les vulnérabilités particulières, dont notamment, le sexe, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap ou encore le risque d'être exposé à la traite des êtres humains ou la mutilation génitale féminine soient prises en compte dans toute décision de la Commission. Cette dernière devrait tenir compte de la situation générale et spécifique de chaque MNA dans son pays d'origine lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur du mineur.

Finalement, la CCDH rappelle qu'il est essentiel de prévoir dans le règlement grand-ducal à venir que le mineur peut se faire accompagner d'une personne de confiance et de son choix. Ce rôle pourrait notamment être assuré par le tuteur qui est censé « *prendre soin du mineur et d'assurer son bien-être* »<sup>66</sup>. Dans ce contexte, la CCDH souligne que la décision du Conseil de l'Union européenne, qui est à la base de l'adoption aussi bien du projet de loi 7238 que du projet de règlement grand-ducal précité, stipule clairement que le « *tuteur désigné de l'enfant devrait y être associé* ». Il n'est néanmoins actuellement pas clair si cette recommandation du Conseil de l'Union européenne a été prise en compte par les auteurs du projet de règlement grand-ducal ou pas. En effet, ledit projet prévoit uniquement que « *toute personne pouvant contribuer à une meilleure compréhension du dossier peut être invitée par la commission, à titre consultatif* ». Raison pour laquelle la CCDH recommande de compléter le texte en y prévoyant explicitement que « *le mineur peut se faire accompagner par une personne de confiance et de son choix* ». À titre complémentaire, la CCDH note d'ailleurs encore que dans la mesure où il s'agit de rechercher une meilleure compréhension du dossier, l'initiative d'inviter toute personne y pouvant contribuer devrait être ouverte à toutes les parties, donc aussi au MNA et à l'administrateur *ad hoc*.

La CCDH note positivement que dans son communiqué du 16 janvier 2020<sup>67</sup>, le Ministre de l'Immigration et de l'Asile s'est montré ouvert à apporter des changements au projet

---

<sup>66</sup> Article 63 (1) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire

<sup>67</sup> [https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B01-janvier%2B16-asselborn-ccd.h.html](https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B01-janvier%2B16-asselborn-ccd.h.html) ; voir dans ce sens également :

de règlement grand-ducal en annonçant vouloir prendre en compte les recommandations de la CCDH, mais elle regrette qu'aucune suite n'ait été donnée après la publication de ce communiqué de presse. Elle s'attend à ce que ces changements contribueront à une meilleure prise en compte de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés.

### **c) Nomination de l'administrateur ad hoc et du tuteur**

De manière générale, la CCDH note que plusieurs acteurs ont confirmé que pour les MNA demandeurs de protection internationale, aussi bien l'administrateur ad hoc que le tuteur sont désignés rapidement, de manière générale après quelques semaines.

La CCDH souligne qu'en tant que représentants du MNA, ces acteurs sont essentiels pour préserver l'intérêt supérieur et le bien-être général de l'enfant. Par ailleurs, et grâce à leur relation de confiance, les enfants sont plus susceptibles de leur révéler d'éventuels faits d'exploitation et de traite des êtres humains.

Dans ce contexte, la CCDH regrette fortement que pour les mineurs en errance, qui ne veulent pas faire de demande de protection internationale, un représentant légal ne soit pas désigné systématiquement.

Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler de nouveau la pratique actuelle des autorités, qui consiste à refuser de reconnaître le statut de MNA dans les cas où l'enfant est accompagné d'un autre membre de famille adulte. Il en est ainsi même si le majeur en question est encore très jeune lui-même, comme par exemple un frère âgé à peine de 18 ans. Ainsi, le mineur ne bénéficie pas des garanties procédurales pour les MNA et n'a aucune chance réelle de pouvoir faire venir ses parents dans le cadre du regroupement familial après l'obtention du statut de réfugié. La CCDH souligne que cette pratique est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et à son droit à une vie familiale et elle exhorte le gouvernement à y remédier dans les meilleurs délais.

### **d) Application de la loi sur la protection de la jeunesse aux enfants non accompagnés**

Dans le cadre de la préparation de son deuxième rapport sur la traite des êtres humains<sup>68</sup>, la CCDH a été informée de plusieurs situations où des mineurs, d'identité inconnue, ont été retrouvés abandonnés. C'était aussi le cas pour des mineurs non accompagnés qui ne voulaient pas faire de demande de protection internationale. Selon les informations à la disposition de la CCDH, il ne semble pas y avoir de système en place pour permettre de réagir rapidement à de telles situations et d'assurer une prise en charge adéquate de ces enfants. Plusieurs acteurs que la CCDH a auditionnés dans le cadre de l'élaboration

---

[https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniqu%C3%A9s%2B2020%2B01-janvier%2B24-asselborn-collectif-refugies.html](https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqu%C3%A9s%2B2020%2B01-janvier%2B24-asselborn-collectif-refugies.html)

<sup>68</sup> CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg - Années 2017-2018, p.60, disponible sur : <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2019/CCDH-2e-Rapport-sur-la-traite-des-etres-humains-FINAL-.pdf>

du présent rapport ont souligné l'importance de la création d'une structure spécifique pour les enfants non accompagnés qui ne se trouvent pas en procédure d'asile.

La CCDH s'exprime, à l'instar de l' OKaJu<sup>69</sup>, en faveur de la création d'un statut particulier au profit des mineurs non accompagnés qui ne font pas de demande de protection internationale.

La CCDH insiste sur la particulière vulnérabilité de ces mineurs et souligne l'importance d'un accueil et d'un accompagnement adapté si on veut les protéger contre les risques de violence, d'exploitation et de traite des êtres humains. Par ailleurs, la CCDH tient à souligner que ces mineurs ont également déjà pu avoir été victimes de traite des êtres humains et il s'agit donc de veiller à leur détection précoce et une prise en charge adéquate.

La CCDH salue le fait que le gouvernement reconnait ce problème aussi bien dans l'Accord de coalition<sup>70</sup> que dans son 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> rapport au Comité et elle invite le gouvernement à y pallier dans les meilleurs délais en créant un statut particulier pour des mineurs non accompagnés qui ne se trouvent pas dans la procédure d'asile. Il s'agit de garantir une prise en charge adéquate pour tous les mineurs non accompagnés se trouvant sur le territoire luxembourgeois, nonobstant leur statut légal.

#### **e) Ressources pour les Institutions en charge de la prise en charge des enfants non accompagnés**

La CCDH se permet de rappeler certains des constats et des recommandations de son rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg de 2018.

Ainsi, la CCDH note qu'alors qu'une partie des MNA sont hébergés dans une des trois structures d'hébergement spécifiques pour mineurs qui disposent d'aménagements adéquats et d'un personnel qualifié, d'autres continuent d'être hébergés dans des foyers mixtes.<sup>71</sup>

La CCDH se rallie à l'avis de l'OKaJu, qui recommande de loger tout MNA immédiatement dans un foyer spécialisé et dédié exclusivement aux MNA, offrant ainsi un encadrement adapté. Elle invite le gouvernement à mettre à disposition les ressources nécessaires

---

<sup>69</sup> Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK), Rapport annuel 2019, p. 28, disponible sur : [http://ork.lu/files/RapportsORK\\_pdf/RAPPORT\\_2019\\_ORK\\_Complet\\_WEB.pdf](http://ork.lu/files/RapportsORK_pdf/RAPPORT_2019_ORK_Complet_WEB.pdf)

<sup>70</sup> Dans l'accord de coalition 2018-2023, le gouvernement prévoit ce qui suit: « *En même temps, des mineurs se trouvent en séjour irrégulier du fait d'être déboutés de leur demande de protection internationale, voire du fait de ne pas avoir voulu introduire de demande au Grand-Duché. Cette situation nécessite un renforcement de la prise en charge immédiate et adéquate de ces enfants via la mise en place de structures d'accueil spécifiques* », 2018, p. 231, disponible sur : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

<sup>71</sup> Une grande partie des mineurs de plus de 16 ans sont placés au Foyer Saint Antoine de Caritas, qui accueille des jeunes réfugiés de 16 à 20 ans.

pour éviter que des enfants soient logés dans des foyers d'accueil ensemble avec des adultes, et pour limiter au minimum le nombre de transferts de chaque enfant.<sup>72</sup>

En attendant, la CCDH estime qu'un accent particulier devrait être mis sur la disponibilité, la formation et la sensibilisation de tous les membres du personnel des foyers concernant l'accueil de MNA. Dans ce contexte, la CCDH insiste également sur l'importance d'une formation en matière de traite des êtres humains pour l'ensemble du personnel des trois foyers spécialisés pour MNA ainsi que tout autre foyer qui accueille des MNA.<sup>73</sup>

## 29. Administration de la justice pour mineurs

De prime abord, la CCDH tient à saluer la décision du gouvernement de relancer le débat sur une refonte complète du 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, qui a été déposé en avril 2018.<sup>74</sup>

Après divers avis très critiques, dont notamment ceux de la CCDH, de l'OKaJu, de l'Ordre des Avocats du Luxembourg, et du Conseil d'État, et suite au cycle de conférences interdisciplinaires sur le thème « *Juvenile justice and children's rights* » organisé par l'Université de Luxembourg et les entrevues de Mme Renate Winter, ancienne présidente du Comité des droits de l'enfant, avec le Ministre de la Justice et la Commission de la justice de la Chambre des Députés, le gouvernement luxembourgeois a entamé les travaux préparatoires pour l'élaboration d'un nouveau texte.<sup>75</sup>

Dans ce contexte, la CCDH adhère à la décision du gouvernement d'opter en faveur de l'instauration d'un droit pénal pour mineurs. La CCDH s'exprime en faveur d'une séparation entre les mesures protectionnelles, destinées aux mineurs en détresse ou en danger, et les mesures s'adressant aux mineurs en conflit avec la loi. Elle estime qu'une telle approche offre plus de transparence et de sécurité juridique et permet de mieux garantir les droits fondamentaux et procéduraux des mineurs. La CCDH souligne néanmoins que la création d'un droit pénal pour mineurs doit impliquer l'adoption d'une approche éducative et restauratrice : une approche qui met l'accent sur le fait que le mineur est un être en développement et a un besoin d'éducation et de formation. Afin de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, le recours aux mesures alternatives, y

---

<sup>72</sup> Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK) et BrainiAct, 2017, p. 13

<sup>73</sup> CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg - Années 2017-2018*, p.60

<sup>74</sup> *Projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire*, document parlementaire 7276/00, disponible sur : <https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7276>

<sup>75</sup> Voir Interview de Madame la Ministre de la Justice sur 100,7, <https://www.100komma7.lu/program/episode/274519/201911080732-201911080745>; voir également les « promesses » faites par le gouvernement luxembourgeois au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/CRC30Pledges/Pages/Luxembourg.aspx>

inclus les mesures de justice réparatrice, doit toujours être priorisé et la privation de liberté est à considérer comme une mesure de dernier ressort.

Tout en saluant les modifications annoncées par le gouvernement, la CCDH se permet néanmoins de rappeler ci-dessous encore une fois certaines de ses principales recommandations en la matière.

#### **a) Peine d'emprisonnement à vie pour les enfants de plus de 16 ans**

Sur base des textes actuellement en vigueur, une peine d'emprisonnement à vie serait théoriquement possible pour les mineurs jugés par les tribunaux ordinaires.<sup>76</sup>

La loi modifiée du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse<sup>77</sup> et la version actuelle du projet de loi 7276 prévoient à l'article 32 la possibilité pour un mineur âgé de plus de 16 ans d'être renvoyé devant les juridictions pénales ordinaires, si le juge de la jeunesse donne son accord.

Dans ce contexte, la CCDH tient à souligner qu'elle s'est toujours exprimée contre la procédure du renvoi devant les juridictions ordinaires, qu'elle considère être incompatible avec les droits de l'enfant et constituer une discrimination basée sur l'âge du mineur. Elle estime qu'il faudrait plutôt réfléchir à faire bénéficier d'une loi réformée les jeunes adultes dont l'âge réel (calendrier) ne correspond pas à leur âge mental, au niveau de leur développement psycho-social et de leur maturité intellectuelle et socio-émotionnelle.

Alors que selon certains acteurs, l'article 32 semble être appliqué rarement<sup>78</sup>, les données statistiques fournies par le gouvernement révèlent qu'entre 2010 et 2018, chaque année entre 2 et 17 enfants de plus de 16 ans ont néanmoins été jugés par les tribunaux ordinaires conformément à l'article 32 de la loi du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse. La CCDH rappelle que toute personne en dessous de 18 ans est à considérer comme un enfant et doit bénéficier des mêmes droits et garanties. Elle invite dès lors le gouvernement à éliminer la possibilité que les enfants puissent être jugés comme des adultes.

En outre, le gouvernement note dans son rapport que, selon la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat, le placement à l'UNISEC ne peut pas dépasser 3 mois. Or, la CCDH tient à préciser que l'article 11 de cette loi prévoit qu'une prolongation peut être décidée par décision formelle des autorités judiciaires. Le projet de loi 7276 ne fixe pas non plus de limite de durée pour les mesures de protection prévues à l'article 1<sup>er</sup>, y compris les mesures de placement judiciaire. Elles prennent fin automatiquement lorsque le mineur atteint la majorité, sauf si le mineur a

---

<sup>76</sup> Le Code pénal luxembourgeois prévoit des peines de réclusion à vie notamment en cas de meurtre (art. 393) et en cas d'assassinat (art. 394).

<sup>77</sup> Loi modifiée du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse, Mémorial A n°70 du 25 septembre 1992

<sup>78</sup> Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant (ORK), Rapport annuel de 2019, p. 138

commis une infraction<sup>79</sup>. Ceci vaut aussi pour le placement du mineur dans toutes les unités du Centre socio-éducatif de l'Etat, y inclus dans l'UNISEC.<sup>80</sup>

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.<sup>81</sup> 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.

Les travaux d'intérêt général peuvent être décidés, à titre de peine principale, pour tous délits qui ne comportent pas une peine privative de liberté supérieure à six mois<sup>82</sup> et donc également pour les mineurs âgés de plus de 16 ans, qui sont renvoyés devant les tribunaux ordinaires.

La loi sur la protection de la jeunesse de 1992 ainsi que le projet de loi 7276, dans sa version actuelle, prévoient que le tribunal de la jeunesse peut subordonner le maintien du mineur dans son milieu familial entre autres, à l'accomplissement d'« une prestation éducative ou philanthropique »<sup>83</sup>, respectivement d'« une prestation éducative ou d'intérêt général »<sup>84</sup>, en rapport avec son âge et ses ressources. La CCDH salue la volonté du gouvernement de maintenir cette possibilité dans la future loi sur la protection de la jeunesse<sup>85</sup>, mais elle invite le gouvernement à prévoir un éventail plus large de mesures alternatives à la privation de liberté. Dans ce contexte, la CCDH souligne l'importance d'une justice juvénile restauratrice qui promeut les droits des enfants et leur intérêt supérieur.

## **b) Âge minimum pour la privation de liberté**

En ce qui concerne la privation de liberté des mineurs en général, la CCDH s'est toujours opposée au placement des mineurs dans une prison destinée aux adultes et ceci sans aucune exception. L'incarcération des mineurs au Centre pénitentiaire de Luxembourg est inadmissible du point de vue des droits de l'enfant. Tel que souligné dans son avis

---

<sup>79</sup> 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 7276

<sup>80</sup> Voir articles 5, 6 et 8 du projet de loi 7276. 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. Voir également avis 02/2019 de la CCDH 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, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/avis.html>; Voir dans le même sens le rapport de visite de l'Unité de sécurité du CSEE du Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, 2019, pp. 10-11 disponible sur : <http://www.ombudsman.lu/FR/CELPL-002-02.php>

<sup>81</sup> Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985, point 19

<sup>82</sup> Article 22 du Code pénal

<sup>83</sup> Article 1er, loi du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse

<sup>84</sup> Article 1er, projet de loi 7276

<sup>85</sup> Voir 5e et 6e rapports du gouvernement, §179

02/2019 sur le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse<sup>86</sup>, 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 le gouvernement à respecter les normes internationales auxquelles le Luxembourg a souscrit et ses propres engagements<sup>87</sup> et à fixer dans la future loi en la matière un âge minimum pour la privation de liberté d'un mineur. La CCDH estime que cet âge minimum ne devrait pas être fixé en dessous de 14 ans.<sup>88</sup>

**c) Toute mesure prise pour interdire le placement à l'isolement pouvant aller jusqu'à dix jours à titre de punition pour les enfants privés de liberté**

Aussi bien dans son premier avis sur les amendements au projet de loi 6593 portant modification de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat et le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat<sup>89</sup> que dans son deuxième avis sur les amendements gouvernementaux apportés aux deux textes<sup>90</sup>, la CCDH a souligné qu'« *une mesure privative de liberté et d'isolement d'un mineur doit rester une mesure de dernier recours et ne saurait être réduite à une simple mesure disciplinaire* ». Ce projet de loi a été voté en 2017 et la loi portant réorganisation du Centre socio-éducatif de l'État (CSEE) règle la mesure d'isolement en détail. Cette loi s'applique à toutes les unités du CSEE et donc également à l'unité de sécurité. Ainsi, le législateur différencie à l'article 9 entre les mesures à caractère disciplinaire et les sanctions disciplinaires : le placement en chambre d'isolement constitue l'unique sanction disciplinaire prévue par cette loi.<sup>91</sup> Elle ne peut pas dépasser soixante-douze heures et peut s'appliquer :

---

<sup>86</sup> CCDH, avis 02/2019 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, <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2019/avis-pl-7276-protection-de-la-jeunesse.pdf>

<sup>87</sup> Voir les « promesses » faites par le gouvernement luxembourgeois au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/CRC30Pledges/Pages/Luxembourg.aspx>

<sup>88</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 24 (2019) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants, 18 septembre 2019, CRC/C/GC/24, §22

<sup>89</sup> Avis 06/2016 sur I. les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593 portant modification 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ; 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 4. de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale, II. le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat., <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2016/CCDH---avis-UNISEC-2016-final--30112016.pdf>

<sup>90</sup> Avis complémentaire 05/2017 sur les amendements parlementaires au projet de loi 6593 portant modification 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socioéducatif de l'Etat ; 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 4. de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale, <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2017/avis-PL-6593-CSEE.pdf>

<sup>91</sup> Article 9 (3) de loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État, tel qu'introduit par la loi du 29 août 2017, Mémorial A n°816 du 21 septembre 2017

- en cas de fugue répétée
- en cas d'agression physique ou sexuelle
- en cas de non-respect grave des mesures de sécurité, de nature à mettre en danger l'intégrité physique ou la vie des pensionnaires, du personnel encadrant ou des tiers
- en cas de violation grave ou répétée du règlement intérieur
- en cas de détention, de consommation, de production ou de vente de substances visées par l'article 7 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie
- en cas d'usage d'une arme au sens de l'article 135 du Code pénal
- en cas de détention d'armes et munitions visées par l'article 1er de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions
- en cas d'incitation à l'émeute.<sup>92</sup>

En premier lieu, la CCDH trouve fort problématique que la loi portant réorganisation du Centre socio-éducatif de l'État (CSEE) s'applique de la même manière à toutes les unités du CSEE qui comprennent les internats socio-éducatifs et l'unité de sécurité. Ce mélange de deux types de structures, d'internats socio-éducatifs d'un côté et d'une unité de sécurité de l'autre côté, contribue à rapprocher ces deux institutions et à banaliser le fait que l'UNISEC est une véritable prison. Cette confusion se retrouve également à l'article 9 qui réglemente les mesures d'isolement sans distinguer entre les différentes unités du CSEE. Dans ce même contexte, la CCDH regrette que les données fournies ne distinguent pas entre les enfants placés à l'unité de sécurité et les autres enfants.

En ce qui concerne particulièrement les internats socio-éducatifs, la CCDH estime qu'il faut se poser la question de savoir si le placement à l'isolement est une sanction justifiée en cas de fugue, même répétée.

Selon les statistiques communiquées dans le rapport du gouvernement, du 01.01.2010 au 31.07.2019, le nombre d'enfants privés de libertés qui ont été placés à l'isolement est de 2147 et plus que la moitié de ces sanctions ont été décidées pour des cas de fugue répétée.

Alors que la CCDH constate que la durée moyenne de ces mesures d'isolement est dans la grande majorité des cas inférieure aux 72 heures permises, elle estime que le nombre total de sanctions disciplinaires prononcées, surtout en cas de fugue répétée, est néanmoins préoccupant. En ce qui concerne plus particulièrement le nombre élevé de fugues, on doit par ailleurs se demander quelles sont les causes qui font que des jeunes s'enfuient si souvent. La CCDH invite le gouvernement à en analyser les raisons.

Finalement, la CCDH tient encore une fois à réitérer sa critique quant au caractère non suspensif du recours contre cette sanction disciplinaire.

---

<sup>92</sup> *Ibid.*

Dans son avis 06/2016 sur les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593<sup>93</sup>, la CCDH s'était interrogée sur l'effectivité d'un tel recours qui n'aura pas d'effet suspensif et ne pourra aboutir qu'une fois la mesure disciplinaire déjà exécutée.

#### **d) Réexamen des mesures provisoires**

En ce qui concerne la question de la possibilité que le juge de la jeunesse a de placer un enfant en conflit avec la loi en institution à titre de mesure disciplinaire, pour mauvaise conduite ou comportement dangereux, la CCDH se permet de renvoyer à son avis sur le projet de loi 7276 de 2019<sup>94</sup> dans lequel elle insiste de nouveau à ce que l'UNISEC accueille uniquement des mineurs qui ont commis des infractions, et non pas des jeunes qui transgressent des règles sans commettre des infractions (fugues, indisciplines, refus d'aller à l'école, incivilités, etc). En rappelant le principe de légalité des peines, la CCDH invite le gouvernement à définir clairement dans le futur projet de loi les types d'infractions qu'un mineur doit avoir commises pour pouvoir être privé de liberté et placé dans l'UNISEC. Il est inacceptable que des mineurs puissent être incarcérés pour des comportements qui ne constituent pas des infractions à la loi et pour lesquels un adulte ne sera jamais privé de sa liberté.

Quant à la question de savoir quelles possibilités le tribunal de la jeunesse a pour réexaminer ces mesures, il échet de souligner qu'à l'heure actuelle, aucun réexamen systématique des mesures provisoires de placement n'est ni prévu dans la législation ni exercé en pratique. Dans le passé, ceci a souvent mené à des situations où des mesures, dites provisoires, subsistaient pendant plusieurs années, et souvent jusqu'à la majorité du mineur sans que l'enfant et ses parents n'aient jamais eu l'opportunité de rencontrer le juge de la jeunesse et de voir cette décision réexaminée.

Depuis des années, la CCDH et d'autres organisations de défense des droits de l'enfant critiquent cette pratique qui porte atteinte aux droits fondamentaux et aux garanties procédurales des mineurs.

Voilà pourquoi, la CCDH note positivement que, dans sa version actuelle, le projet de loi prévoit des changements importants par rapport au cadre légal existant, en introduisant un nouveau régime avec des « mesures de placement d'urgence », qui prévoit des délais plus stricts ainsi qu'une plus forte participation des parents et du mineur au processus décisionnel. La CCDH estime pourtant que le réexamen de ces mesures devrait avoir lieu

---

<sup>93</sup> Avis 06/2016 de la CCDH sur I. les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593 portant modification 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ; 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 4. de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale, II. le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat., disponible sur <https://ccdih.public.lu/fr/avis.html>

<sup>94</sup> avis 02/2019 de la CCDH 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, disponible sur <https://ccdih.public.lu/fr/avis.html>;

à des intervalles encore plus rapprochés afin de minimiser une atteinte injustifiée à la liberté individuelle du mineur. Dans ce contexte, elle souligne qu'une éventuelle surcharge de travail engendrée par ces modifications ne peut constituer une raison valable pour ne pas les effectuer et elle invite le gouvernement à garantir les ressources humaines et techniques suffisantes aux autorités judiciaires afin de leur permettre de respecter des délais plus courts.

### III. Informations et données statistiques

#### 32. Communication d'informations statistiques et de données ventilées par âge, sexe, origine ethnique, origine nationale, type de handicap, zone géographique et situation socioéconomique

D'après les informations de la CCDH, il n'existe pas de statistiques dans ce domaine. Le gouvernement avait annoncé, il y a plusieurs années déjà vouloir faire une enquête sur la situation et les besoins des personnes en situation de handicap. Or, à ce jour, il n'y a pas eu d'informations concernant d'éventuels résultats dans ce contexte.

La collecte de données statistiques est un problème général au Luxembourg, cela dans tous les domaines, et qui ne cesse d'être souligné par un grand nombre d'acteurs.

#### 37. Données ventilées sur le nombre d'enfants intersexes ayant subi des opérations chirurgicales médicalement irréversibles

Il est connu qu'il existe au Luxembourg des enfants intersexes et que les interventions chirurgicales y sont également pratiquées.<sup>95</sup> Dans son communiqué du 27 octobre 2019, Intersex&Transgender Luxembourg a.s.b.l. affirme par ailleurs que les interventions chirurgicales, pratiquées sans le consentement préalable des enfants intersexes, continuent d'être remboursées par la Caisse nationale de santé.<sup>96</sup>

Au vu de ce constat, la CCDH regrette que dans les 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> rapports au Comité, le gouvernement luxembourgeois ne soit pas en mesure de fournir des données statistiques sur le nombre d'enfants intersexes ayant subi des opérations chirurgicales médicalement irréversibles. Par ailleurs, il y a lieu de noter qu'il n'existe pas non plus de données statistiques plus générales sur les personnes intersexes, y inclus les enfants, au Luxembourg.

---

<sup>95</sup> Plan d'action national pluriannuel pour la promotion des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes, 2018, p. 44 ; Intersex&Transgender Luxembourg asbl, Intergeschlechtlichkeit in Luxemburg – Für ein Gesetz ohne Wenn und Aber - Pressemitteilung zum Internationalen Intersex Awareness Day 2019, 27 octobre 2019 ; Voir aussi : Bennecke Chrëscht, „XY ungeklärt“, Revue, 08.03.2017; Zahlen, Michèle, „Wenn das Geschlecht verordnet wird“, reporter.lu, 23.07.2018

<sup>96</sup> Intersex&Transgender Luxembourg asbl, Intergeschlechtlichkeit in Luxemburg – Für ein Gesetz ohne Wenn und Aber - Pressemitteilung zum Internationalen Intersex Awareness Day 2019, 27 octobre 2019

Dans ce contexte, il échet pourtant de souligner que dans sa réponse à une question parlementaire, le Ministre de la Santé a affirmé ce qui suit : « *Depuis 2010, le service de pédiatrie du Centre Hospitalier de Luxembourg participe au registre belgo-luxembourgeois pour l'étude des atypies du développement sexuel. Il s'agit d'une étude observationnelle académique, initiée par le « Belgian Study Group for Pédiatrie Endocrinology », dont certains pédiatres luxembourgeois font partie.(...) Depuis lors, une dizaine de patients suivis régulièrement au Centre Hospitalier de Luxembourg ont été inclus. L'étude vient d'être clôturée début 2019 et n'inclut donc plus de nouveaux patients. (...)* ». <sup>97</sup>

En conclusion, la CCDH souligne encore une fois que sans données statistiques fiables et détaillées, il est impossible d'avoir un aperçu réel de la situation au Luxembourg et par conséquent d'adopter des mesures adaptées aux besoins des enfants intersexes et à leur entourage. Elle invite dès lors le gouvernement à faire des efforts nécessaires en la matière.

---

<sup>97</sup> Voir réponse du Ministre de la Santé, Monsieur Etienne Schneider à la question parlementaire n° 873 de Monsieur Marc Angel au sujet des "Atypies du développement sexuel" du 8 juillet 2019, disponible sur: <https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doQuestpaDetails&id=17604>