

Rapport supplémentaire au 5^e et 6^e rapport périodique du Luxembourg

Comité luxembourgeois pour l'UNICEF
Année 2020

Table des matières

Introduction	1
A. Mesures d'application générales	2
Politique et stratégie globales	2
Collecte de données	2
Mécanisme de suivi indépendant	3
Recommandations	3
B. Principes généraux	3
Intérêt supérieur de l'enfant	3
Respect de l'opinion de l'enfant	4
Recommandations	5
C. Libertés et droits civils	5
Droit à une identité	5
D. Violence à l'égard des enfants	6
Châtiments corporels	6
Maltraitance et négligence	6
Droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence	7
a) La violence à l'école	7
b) Violence et internet	8
c) Initiatives prises en matière de prise en charge des enfants victimes de violences	9
Pratiques Préjudiciables	10
Recommandations	11
E. Milieu familial et protection de remplacement	11
Milieu familial	11
F. Handicap, santé de base et bien être	11
Allaitement maternel	11
Niveau de vie	11
a) Tous les enfants ne sont pas égaux	12
b) Qui sont les enfants au Luxembourg qui souffrent de la pauvreté?	13
Recommandations	13
H. Mesures de protection spéciales	13
Enfants non accompagnés	13
Recommandations	14
Administration de la justice pour mineurs	14
Recommandations	14
Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants	15
Traite et vente des enfants	15

Introduction

Le présent rapport est un rapport supplémentaire au 5^e et 6^e rapport périodique du Luxembourg sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, conformément à l'article 44, paragraphe 1a, de la dite Convention.

Dans le présent rapport, le Comité luxembourgeois pour l'UNICEF a souhaité faire part de ses préoccupations principales quant à l'application de la Convention au Luxembourg. Des recommandations ont été formulées pour les différents points clé. En mettant l'accent sur les volets en question, nous espérons être complémentaire aux rapports soumis par les autres acteurs de la société civile du Luxembourg.

Le rapport se base sur le rapport « 30 ans de la Convention relative aux droits de l'enfant au Luxembourg », élaboré par UNICEF Luxembourg à l'occasion du 30^e anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant et ne tient pas encore compte de l'impact de la pandémie du COVID-19 sur les enfants du Luxembourg.

Si pour l'instant les enfants ont été largement épargnés par des complications liées à leur santé, la crise aura des répercussions à court et à long terme sur leur bien-être et exacerbera les inégalités et les vulnérabilités préexistantes.

Il est impératif que les besoins et ressentis des enfants soient pleinement compris afin d'en tenir compte dans les mesures et recommandations prises par le Gouvernement. A cet effet il est essentiel que les autorités développent et mobilisent les ressources, outils et structures utiles à une participation des enfants et des jeunes aux décisions qui les concernent.

A. Mesures d'application générales

Politique et stratégie globales

Jusqu'à présent, le Luxembourg n'a adopté aucun plan d'action national ou stratégie nationale pour les droits de l'enfant.

Les plans d'action nationaux ne sont pourtant pas inconnus au Luxembourg. Plusieurs plans ont été adoptés sur une variété de sujets, tels que l'égalité des femmes et des hommes, les entreprises et les droits de l'homme, la nourriture saine ou le développement durable.

Dans le cadre de la loi de la jeunesse (2008) un plan d'action national de la jeunesse, « Jugendpakt » (2012-2014), a été adopté par le Conseil de gouvernement. Il a été renouvelé par le Conseil, le 7 juillet 2017, pour la période 2017-2020¹.

Cependant, le plan se focalise sur les jeunes âgés de 12 à 29 ans et définit les objectifs stratégiques du gouvernement pour la transition des jeunes vers l'âge adulte, notamment vers l'emploi, la transition vers un logement autonome et la transition vers la citoyenneté active.

La question pourquoi aucune stratégie globale couvrant tous les aspects des droits de l'enfant semble donc justifiée.

Fin 2019, le Service droits de l'enfant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) a annoncé vouloir élaborer un plan d'action national en collaboration avec la société civile, y compris UNICEF. A ce jour, ce travail n'a pas encore commencé.

Collecte de données

Il n'existe pas de système national cohérent de collecte de données sur les droits de l'enfant au Luxembourg. Les données sur la situation des enfants, en particulier sur ceux qui appartiennent aux groupes les plus vulnérables, sont fragmentaires et ne sont généralement pas ventilées. Le manque de données rend impossible d'évaluer l'envergure des problèmes liés à l'enfance dans le pays, l'établissement de mesures adéquates, ainsi que l'impact des efforts de prévention et de protection existants.

Mécanisme de suivi indépendant

En 2018, le Projet de loi 7236 instituant un Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher a été déposé². La nouvelle loi est censée mieux garantir l'indépendance de l'Ombudsman, en le rattachant à la Chambre des Députés plutôt qu'à un Ministère, comme c'est actuellement le cas.

La loi du 1er avril 2020³ instituant l'Ombudsman pour enfants et jeunes adultes définit les missions de l'OKaJu. A relever que l'avis de l'Ombudsman devra être demandé pour chaque projet de loi et de règlement grand-ducal ayant un impact sur le respect des droits de l'enfant. Il sera nommé pour un mandat unique de 8 ans.

¹ Luxembourg, Ministère de l'Education, de l'Enfance et de la Jeunesse, Jugendpakt 2017-20, disponible sur: <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/politique-jeunesse/statistiques-analyses/170712-jugendpakt/2017-2020.pdf>

² Luxembourg, Projet de Loi 7236, déposé le 21 janvier 2018. Disponible sur: <https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7236>

³ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/04/01/a282/jo>

Recommandations

- Développer un plan d'action national axé sur les droits de l'enfant.
- Etablir un système complet de collecte de données comparées et ventilées concernant la situation des enfants dans le pays.

B. Principes généraux

Intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant revêt d'une importance cruciale, dans toute situation où il pourrait y avoir un conflit entre les droits de l'enfant et d'autres droits. L'intérêt supérieur de l'enfant est désormais un principe invoqué régulièrement au Luxembourg.

A titre d'exemple, on peut mentionner la création, en 2018, d'un organe collégial pour établir l'intérêt supérieur de l'enfant dans les situations impliquant des mineurs non accompagnés, dans le cadre d'une décision de retour.

La procédure prévoit une réunion de l'organe collégial, composé par des membres de la Direction de l'Immigration, de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, du parquet, et de l'Office national de l'enfance, pour émettre un avis individuel évaluant l'intérêt supérieur de l'enfant sur base des éléments de son dossier ⁴.

Cette composition est en contradiction avec les lignes directrices de UNHCR, qui soulignent que « ces décisions devraient être prises par un organe indépendant de protection de l'enfance, qui a l'expertise pour considérer l'intérêt supérieur de l'enfant et qui ne court aucun risque d'être pris dans un conflit d'intérêt entre l'intérêt supérieur de l'enfant et la politique nationale en matière d'immigration ». L'UNHCR précise encore que : « Sauf pour la décision concernant la protection internationale, toute décision concernant l'enfant devrait être prise par un organe de protection de l'enfance et non pas par une autorité de migration ⁵ ».

La régularisation de cette commission a seulement été étamée avec un 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 qui est toujours en cours de procédure ⁶.

Respect de l'opinion de l'enfant

La loi sur la jeunesse du 4 juillet 2008 a établi une série d'organes pour la jeunesse, notamment le Service National de la Jeunesse (SNJ), le Conseil Supérieur de la Jeunesse, un Observatoire de la jeunesse, ainsi qu'une Assemblée nationale de la jeunesse. Cette dernière figure comme le principal organe d'écoute des jeunes dans la société et a comme mission de donner aux jeunes et à leurs organisations, la possibilité de participer à l'examen des questions liées à l'action et à la politique en faveur de la jeunesse, que ce soit sur le plan national ou européen.

⁴ Direction de l'Immigration, Bilan de l'année 2017 en matière d'asile et d'immigration, page 13 et 32. Disponible sur : <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2018/01/20180117/20180117.pdf>

⁵ UNHCR, The way forward to strengthened policies and practices for unaccompanied and seperated children in Europe, juillet 2017

⁶ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2019/11-novembre/22-conseil-gouvernement.html

Au niveau scolaire, les outils pour promouvoir la participation des jeunes, sont les comités d'élèves et la Conférence nationale des élèves au Luxembourg (CNEL). La CNEL est la plateforme de représentation nationale des élèves ; elle peut soumettre des avis et des propositions au ministre de l'Éducation nationale sur toutes les questions concernant la vie des élèves et leur travail au sein de l'enseignement secondaire.

Au niveau communal, sur 105 communes du pays, il n'existe qu'une dizaine de conseils communaux pour enfants.

Généralement, l'offre pour les enfants de moins de 14 ans est assez limitée. Or, il est crucial d'atteindre également les jeunes enfants, afin de leur permettre de s'exprimer et de faire valoir leurs points de vue sur les questions qui les concernent.

En outre, une attention particulière devrait être accordée aux enfants dans des situations vulnérables, notamment des enfants marginalisés ou vivant dans la pauvreté, des enfants porteurs de handicap et des enfants migrants et réfugiés.

Des efforts concrets sont nécessaires pour assurer que leurs voix soient entendues et prises en compte, au même degré que celles des autres enfants.

En ce qui concerne l'obligation juridique incombant aux juges d'entendre les enfants, dans la majorité des cas les enfants sont dispensés. Il y a peu d'auditions en chambre du conseil et souvent on entend les avocats des mineurs et non pas les mineurs.

En effet, souvent le juge se base sur l'âge réel de l'enfant pour accepter ou refuser son témoignage. Pour avancer les choses il faudrait définir le concept de discernement, évaluer au cas par cas les capacités de discernement de l'enfant avec l'appui d'un psychologue. Si elles sont bonnes, il faudrait toujours entendre l'enfant, car l'affaire le concerne et qu'il est le principal concerné. Ensuite, une décision éclairée en fonction des propos de l'enfant devrait être prise.

S'il n'y a pas de discernement, alors on devrait soit entendre l'avocat, soit ordonner une évaluation psychologique plus poussée.

Recommandations

- Promouvoir la participation des enfants dès leur plus jeune âge, afin de leur permettre de s'exprimer et de faire valoir leurs points de vue sur les questions qui les concernent.
- Promouvoir le développement de plateformes participatives communales pour enfants et jeunes.
- Porter une attention particulière aux possibilités de participation des enfants dans des situations vulnérables, notamment des enfants marginalisés ou vivant dans la pauvreté, des enfants porteurs de handicap et des enfants migrants et réfugiés afin que leurs voix soient entendues et prises en compte au même degré que celles des autres enfants.
- Adapter et réaliser un projet pilote « Child rights schools » en collaboration avec l'UNICEF. Cette initiative aide les écoles fondamentales à aborder et à adopter, dans l'ensemble de l'environnement scolaire, une approche cohérente fondée sur les droits, afin de favoriser une culture scolaire inclusive, participative et respectueuse pour les enfants et les adultes. Cette approche permet aux enfants d'exprimer leur opinion sur la vie scolaire, de participer à la prise de décisions relatives à l'école et la classe et de contribuer à la résolution des problèmes.
- Doter le tribunal de la jeunesse d'une juridiction collégiale dont la composition ne serait pas exclusivement formée de magistrats professionnels mais aussi de représentants issus du domaine psycho-socio-éducatif.
- Inclure le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre juridique luxembourgeois. La détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant doit prévoir la participation de l'enfant, en permettant à l'enfant concerné par une décision, de donner son avis.

C. Libertés et droits civils

Droit à une identité

Début octobre, le projet de loi 7674⁷ portant organisation de l'accès à la connaissance de ses origines dans le cadre d'une adoption ou d'une procréation médicalement assistée avec tiers donneurs a été présentée.

La formulation de l'article Art.312bis "L'enfant a le droit d'avoir, dans la mesure du possible, accès à ses origines. Cet accès à ses origines est sans effet sur son état civil et sur sa filiation » reste très vague et il n'y a pas de définition de « dans la mesure du possible » ni de projet élaboré quel service s'occupera concrètement pour gérer et conserver les données qui permettront par la suite à l'enfant un droit à l'accès à ces données sur ces origines aussi bien après un accouchement anonyme, de naissance par une mère porteuse ou en cas de don de gamètes/d'embryon ayant eu lieu au Luxembourg ou à l'étranger pour des parents résidents au Luxembourg.

⁷ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/10-octobre/07-tanson-acces-origines.html

D. Violence à l'égard des enfants

Châtiments corporels

Depuis 2008, le châtement corporel est interdit au sein notamment des familles et des communautés éducatives⁸. Le Code pénal laisse cependant une marge et ne prévoit pas de poursuites judiciaires en cas d'usage de violence mineure: « *Quiconque aura volontairement fait des blessures ou porté des coups à un enfant au-dessous de l'âge de 14 ans accomplis, ou qui l'aura volontairement privé d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé ou qui aura commis à son encontre toute autre violence ou voie de fait, à l'exclusion de violences légères, sera puni d'un emprisonnement de un an à trois ans et d'une amende de 251 euros à 2500 euros (Code pénal, article 401bis).* » Il y a donc un risque de protection manqué pour les jeunes de 14 à 18 ans ainsi que pour tout enfant victime de violences « légères ».

A l'état actuel, une certaine tolérance existe donc encore au Luxembourg par rapport au châtement corporel. Des efforts considérables sont encore nécessaires en termes de sensibilisation autour de la loi, de la parentalité positive et des conséquences de la violence sur le développement de l'enfant.

Des signes que le Luxembourg commence à se mobiliser dans ce sens existent. Notamment, le MENJE a organisé avec UNICEF Luxembourg une table ronde intitulée « Stop aux punitions corporelles, il existe d'autres solutions » le 9 novembre 2019. De plus, UNICEF Luxembourg travaille actuellement sur un référentiel présentant des alternatives aux punitions corporelles pour le compte du Ministère dans le cadre d'une convention avec son Service Droits de l'enfant.

UNICEF Luxembourg encourage une approche plus systématique envers le sujet, qui pourrait être intégrée dans un plan d'action national.

Maltraitance et négligence

La prévention passe en grande partie par la sensibilisation et la formation. En effet, la connaissance des droits de l'enfant, ainsi que des mécanismes existants de protection des enfants est indispensable. Les professionnels qui sont en contact régulier avec les enfants doivent être formés pour pouvoir détecter les signes de violence et pour savoir comment réagir, sans infliger un nouveau traumatisme à un enfant qui a été une victime de violences.

En 2018, le Ministère de l'Education, de l'Enfance et de la Jeunesse a publié un guide de procédures à suivre en cas de maltraitance d'enfants dans le pays⁹. Le document s'adresse aux professionnels qui sont en contact avec des enfants ou des jeunes et s'applique à tout soupçon de maltraitance d'un enfant par un adulte et de maltraitance d'un enfant par un autre enfant.

Le guide énonce les procédures à suivre en cas de détection de cas de maltraitance de mineurs. Cependant, il n'aborde pas spécifiquement les différents cadres dans lesquels peuvent avoir lieu la violence, comme par exemple le milieu domestique, l'école, l'environnement en ligne, ou encore la violence institutionnelle. Ces différents cadres peuvent toutefois nécessiter différents types d'interventions et de réponses.

⁸ Luxembourg, Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, article 2. Disponible sur : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/16/n4/jo>

⁹ Ministère de l'Education, de l'Enfance et de la Jeunesse, Maltraitance de Mineur : Procédures à suivre par les professionnels de l'Enfance et de la Jeunesse, 2018. Disponible sur : <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/themes-transversaux/droits-enfant/procedure-maltraitance/maltraitance-mineur/fr.pdf>

Pour les professionnels de la protection de l'enfant, il existe une obligation générale de signaler les cas d'abus et de mauvais traitements d'enfants en vertu de la loi sur la « non-assistance à personne en danger »¹⁰. Cependant, cette loi est limitée dans sa portée et peut être interprétée comme n'incluant que les cas où l'on constate un danger imminent pour l'enfant. En outre, il n'y a pas d'obligation juridique pour le grand public en général de signaler des cas de maltraitance d'enfants¹¹.

Les professionnels de la protection de l'enfance se plaignent également de la durée entre un signalement et une réaction des instances.

Finalement, les associations œuvrant dans le domaine de la prévention de la violence réclament plus de moyens pour la prise en charge du suivi à long terme de familles à risque (3-5% des femmes enceintes), le développement d'approches thérapeutiques nouvelles et la prise en charge d'abuseurs qui sont eux-mêmes mineurs - en effet, à cet âge des abuseurs sexuels peuvent encore être « guéris » et un travail bien fait peut éviter que ces jeunes, devenus adultes, maltraitent d'autres enfants¹².

Droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence

Il n'existe pas de politique globale visant à prévenir toutes les formes de violence à l'égard des enfants. UNICEF Luxembourg dans son rapport « Mettre fin à la violence à l'égard des enfants » l'avait à nouveau revendiqué et avait par la suite été invité pour une entrevue au Ministère d'Etat et Ministère de la Justice en janvier 2017. Malgré leur soutien à cette revendication, il n'y a pas eu de suites.

a) La violence à l'école

La violence à l'école englobe deux dimensions: d'un côté la violence faite aux enfants par les adultes et d'autre côté la violence entre pairs, qui inclut le harcèlement (« mobbing » ou « bullying »).

Avec l'interdiction par loi de la violence dans l'environnement scolaire (2008), la violence de la part des adultes à l'école n'est pas tolérée. Toutefois, des efforts au niveau de la formation des professionnels des écoles pourraient être réalisés en mettant davantage l'attention sur la résolution de conflits, la communication non violente et la médiation.

En ce qui concerne la violence entre pairs et notamment le harcèlement, 25% des jeunes âgés de 11, 13 et 15 ans ont signalé avoir été victimes de harcèlement dans le cadre scolaire au moins une fois au cours des derniers mois¹³.

¹⁰ Luxembourg, code pénal, Article 410-1

¹¹ Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA), Mapping Child Protection Systems in the EU, 2015: Luxembourg

¹² UNICEF Luxembourg: Mettre fin à la violence à l'égard des enfants, Nov 2016, p15

¹³ Health Behaviour in School-aged children (WHO): 2017/18 International Report, Volume 2 Key data

b) Violence et internet

De plus, avec le développement des nouvelles technologies, le harcèlement existe également à travers l'internet et les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Une étude réalisée en 2014 au Luxembourg a montré que les enfants commencent à utiliser Internet seuls très tôt et à un âge de plus en plus précoce¹⁴. Parmi les enfants de 10-11 ans, l'âge moyen auquel ils ont commencé à utiliser Internet pour la première fois était de 8,2 ans.

De manière générale, la plupart des jeunes participant à l'étude luxembourgeoise trouvait que l'utilisation d'Internet était très positive, mais signalait également des expériences négatives, telles que l'utilisation addictive et compulsive d'Internet au détriment d'autres activités. Les jeux en ligne représentent, surtout pour les garçons, un risque considérable, alors que pour les filles les réseaux sociaux semblent être plus nocifs. Plus de la moitié des jeunes interrogés pour l'étude de 2014 déclaraient avoir vu du matériel sexuel ou pornographique sur Internet dans les derniers 12 mois¹⁵.

Parmi les conséquences négatives les plus fréquentes pour les jeunes en ligne figurent le cyberbullying (cyber-harcèlement). Des données de la HBSC (Health Behaviour in School-aged Children) ont montré qu'au Luxembourg, 12% des jeunes ont été victimes de cyber-harcèlement au moins une fois au cours des derniers mois¹⁶.

Une inquiétude réelle existe aussi par rapport à la production, la distribution et le partage de matériel sexuellement explicite et d'autres contenus illégaux représentant des actes d'exploitation ou de maltraitance d'enfants. Ces contenus représentent des vrais enfants et jeunes et les conséquences pour les victimes peuvent être dévastatrices.

Le plus important dans le travail vers un monde numérique plus sûr pour tous est que ce défi soit relevé par les adultes et les enfants ensemble. Les enfants et les jeunes sont ceux qui passent le plus de temps en ligne et qui grandissent dans le monde numérique. Ne pas écouter ce qu'ils pensent et ne pas prendre en compte leurs idées, inquiétudes et conseils serait une opportunité manquée.

En même temps, les adultes ne doivent pas échapper de leur responsabilité. En tant que fournisseurs de services numériques, les adultes et les entreprises qu'ils gèrent doivent garantir que leurs services respectent les lois et les réglementations existantes et qu'ils ne nuisent pas à la santé et au bien-être des enfants.

Le gouvernement a également la responsabilité d'assurer que ceux qui ne respectent pas ces lois et réglementations, en payent les conséquences.

Au niveau de l'enseignement, l'éducation aux médias numériques devrait commencer encore plus tôt, notamment en vue de l'étude susmentionnée, qui montre que les jeunes commencent à utiliser internet de plus en plus tôt, et souvent sans aucune supervision.

¹⁴ Andreas König & Georges Steffgen, *Mediennutzung Jugendlicher in Luxemburg*, University of Luxembourg 2015.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Health Behaviour in School-aged children (WHO): 2017/18 International Report, Volume 2 Key data

L'éducation aux médias numériques devrait ensuite faire partie de tout le cursus scolaire, accompagnant les enfants et les jeunes le long de leur parcours de scolarisation. En fournissant une éducation solide et une compréhension profonde des outils numériques, mais aussi des risques impliqués, on a d'autant plus de chances de protéger les enfants et les jeunes et de maximiser leurs expériences positives. Cela va sans dire que former les jeunes à l'école signifie également former des enseignants et d'autres groupes de professionnels qui travaillent avec les jeunes.

c) Initiatives prises en matière de prise en charge des enfants victimes de violences

La création au Luxembourg d'une maison de l'enfant (« Barnahus ») où l'enfant victime de violence serait au centre d'interventions adaptées et spécifiquement élaborées par des professionnels formés en droits et protection de l'enfant reste encore un projet.

L'ORK recommande depuis 2006 une maison de l'enfant au moins pour les enfants victimes de violence sexuelle.

Finalement, celle-ci a été annoncée par le gouvernement en 2017. L'objectif d'une telle maison au Luxembourg serait de réduire le stress et les traumatismes répétés des enfants victimes de violences. Le service devrait éviter les déplacements des enfants victimes vers les hôpitaux, les commissariats de police et permettre à l'enfant de rester dans un endroit unique, aménagé spécialement pour ses besoins et sa sécurité.

La création de la maison de l'enfant n'est toujours pas devenue une réalité.

Pratiques Préjudiciables

Nous saluons le fait que le premier PAN pour la promotion des droits des personnes LGBTI prévoit des mesures à mettre en place, comme l'interdiction des traitements médicaux de « normalisation sexuelle », sans urgence vitale pratiqués sans le consentement libre et éclairé de la personne intersexe ou de ses parents et l'élaboration d'un protocole annonçant l'intersexuation et l'élaboration d'un protocole d'information en amont de tout traitement médical demandé¹⁷. Il faut quand même mentionner qu'aucun préprojet de loi n'est actuellement écrit et que certains acteurs du corps médical s'y opposent.

En outre, dans son Rapport au Comité des droits de l'enfant, le Luxembourg dit ne pas avoir des informations statistiques sur les enfants intersexes ayant subi des opérations chirurgicales¹⁸. Cependant dans la carte sanitaire¹⁹, on peut trouver des données sur les hospitalisations pour hypospadias, les anomalies congénitales obstructives du bassin et malformations congénitales de l'uretère, la cryptorchidie, d'autres malformations congénitales des organes génitaux de l'homme et de l'appareil urinaire. A partir de ces données, il devrait être possible de générer quelques statistiques sur les enfants intersexes.

¹⁷ https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/campagnes/personnes_intersexes/PAN-LGBTI-web-update.pdf p48

¹⁸ point 196 (6) 37.b)

¹⁹ Grand-Duché de Luxembourg: Carte sanitaire(Mise à jour 2017) <https://sante.public.lu/fr/publications/c/carte-sanitaire-2017-fascicule2/index.html> p.137 rubrique Malformations congénitales et anomalies chromosomiques (Q00-Q99)

Recommandations

- Pour faire face aux différentes formes de violence contre les enfants et assurer des réponses adéquates et adaptées aux différents milieux où la violence se manifeste, UNICEF Luxembourg estime que le Luxembourg a besoin d'un plan d'action national sur la lutte contre les violences faites aux enfants. Un tel Plan permettrait d'affronter la situation de façon systématique et coordonnée, en mettant en place des objectifs concrets et des indicateurs mesurables, y compris à travers un mécanisme de collecte de données sérieux. Ceci serait également en accord avec les recommandations faites de façon répétée par le Comité des droits de l'enfant.
- Doubler d'efforts au niveau de la formation des professionnels des écoles en mettant davantage l'attention sur la résolution de conflits, la communication non violente et la médiation.
- Etablir des postes permanents d'assistant sociaux scolaires et de délégués à la protection des droits des enfants dans les écoles fondamentales.
- Etablir une obligation claire pour tous les professionnels travaillant en contact avec des enfants de signaler les soupçons et les cas avérés de toute forme de maltraitance.
- Sensibiliser et former les parents et les familles sur les pratiques de parentalité positive et non violente, y inclus avec des informations sur les dégâts que la violence même dite "légère" provoque sur l'enfant et son développement.
- Adopter le code pénal en mentionnant les punitions corporelles à l'égard des enfants pouvant faire l'objet de sanctions pénales.
- Introduire l'éducation aux médias numériques dès le plus jeune âge.
- Créer la maison de l'enfant réunissant en un lieu toutes les activités nécessaires pour le diagnostic et le traitement d'enfants victimes et témoins de violence.

E. Milieu familial et protection de remplacement

Milieu familial

En 2018, une nouvelle loi luxembourgeoise a créé le juge aux affaires familiales²⁰.

Le nouveau tribunal est désormais le seul compétent pour des procédures concernant les familles, à quelques exceptions près.

La loi du 2018 a également réformé le système de l'autorité parentale. Cette nouvelle loi établit comme principe de base l'autorité parentale conjointe. Les parents de l'enfant ont les mêmes droits et obligations envers leur enfant, indépendamment du fait s'ils vivent ensemble ou s'ils sont séparés ou divorcés. Cette loi a créée des problèmes de l'autorité parentale partagé en cas de violence domestique ou d'un parent parti sans laisser d'adresse, des problèmes qui restent à adresser pour le bien-être de l'enfant.

La réforme du système de l'autorité parentale a amené une autre nouveauté importante, le fait que les parents d'un enfant placé par le juge dans une institution ou famille d'accueil ne perdent pas automatiquement l'autorité parentale sur leur enfant. Nous saluons le principe du maintien de l'autorité parentale de parents en cas de placement judiciaire, cependant la loi permet encore au juge compétent de décider du transfert de l'autorité parentale sans respecter certains droits procéduraux fondamentaux des parents et de l'enfant, comme par exemple le droit à un recours, le droit d'être accompagné d'un avocat, ou le droit de l'enfant d'être entendu.

F. Handicap, santé de base et bien être

Allaitement maternel

Malgré un plan d'action national, doté d'un budget minimal, peu d'efforts sont faits pour généraliser les programmes UNICEF/OMS, tel que l'initiative «Babyfriendly Hospital» ou de donner un cadre législatif complet au Code international.^{21 22} La législation luxembourgeoise basée sur la législation européenne n'a mis que quelques provisions en place.

Les dernières données statistiques datant d'il y a 5 ans ne montrent qu'une légère amélioration²³ fragile si les efforts pour informer et soutenir les parents et investir dans la formation des professionnels de santé ne sont pas continués.

Niveau de vie

Au Luxembourg, la pauvreté des enfants dépasse celle de la population en générale.

Selon les dernières statistiques du Statec, le taux de risque de pauvreté en 2018 des enfants était de 22,7% par rapport à 18,3%²⁴.

En 2018, un nouvel indicateur de privation des enfants a été adopté par l'Union européenne. Cet indicateur mesure l'accès à un même ensemble de 17 items considérés comme nécessaires pour tout enfant de 1 à 15 ans vivant en Europe. Un enfant est considéré être en situation de privation lorsqu'il est privé d'au moins 3 des 17 items. En s'appuyant sur ces données, le Luxembourg a un taux de privation des enfants de 8% : En regardant de plus près, 9% des enfants vivent dans un ménage, qui n'a pas les moyens de leur offrir une semaine de vacances par an. Plus de 20% des enfants vivent dans un ménage, qui ne peut remplacer des meubles usagés. 3 à 4% des enfants ne peuvent pas avoir quelques vêtements neufs ou payer les excursions scolaires²⁵.

²⁰ Luxembourg, Loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale. Disponible sur : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/06/27/a589/jo>

²¹ <https://www.who.int/publications/item/9789241565592>

²² <https://www.who.int/publications/item/9789240006010>

²³ <https://sante.public.lu/fr/actualites/2018/03/communique-rapport-alba-2015/index.html>

²⁴ Portail des Statistiques:

https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableViewHTML.aspx?ReportId=12957&IF_Language=fr&MainTheme=3&FldrName=1&RFPath=29

a) Tous les enfants ne sont pas égaux

Le statut socio-économique de la famille continue à influencer les opportunités qu'un enfant aura tout au long de sa vie. Le rapport de l'UNICEF de 2016 « Équité entre les enfants » a démontré que sur le plan des revenus, de l'éducation, de la santé et de la satisfaction dans la vie, les inégalités se sont creusées au Luxembourg. Le rapport a révélé une inégalité importante entre le bien-être des enfants du bas et ceux du milieu de la distribution²⁶.

Ainsi, les enfants les plus pauvres ont 41 % de revenus en moins que la moyenne. Au niveau de l'éducation, les enfants les plus défavorisés ont un retard équivalent à trois années de scolarisation en mathématiques. Au niveau de la santé, les enfants socialement vulnérables sont plus souvent malades que les autres : Près d'un quart des enfants signale avoir un ou plusieurs problèmes de santé par jour, avec un écart de 30% entre les enfants défavorisés et la moyenne des enfants.

Ces inégalités empêchent très tôt les enfants de développer leur plein potentiel, tout en restreignant leurs perspectives. Les expériences vécues par ces enfants n'ont donc non seulement un impact considérable sur leur vie actuelle, mais également sur leurs perspectives et leurs possibilités pour l'avenir.

b) Qui sont donc les enfants au Luxembourg qui souffrent, principalement, de la pauvreté ?

L'analyse d'UNICEF a démontré que les probabilités de vivre dans la pauvreté sont plus élevées pour un **enfant d'une famille monoparentale** au Luxembourg.

Les chiffres de la Commission européenne de 2019 le confirment, les familles monoparentales ont les taux les plus élevés de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, à 48,5%²⁷.

Les **enfants de parents immigrés** ou de parents **affectés par le chômage** et/ou avec un **faible niveau d'instruction** sont également plus exposés à la pauvreté.

- Près de la moitié (45,8%) des enfants, dont les parents avaient un faible niveau d'éducation, étaient menacés de pauvreté, contre 10,3% des enfants vivant avec des parents ayant un niveau d'éducation moyen²⁸.
- 26,5 % des enfants habitant avec au moins un parent né à l'étranger, sont exposés au risque de pauvreté contre 12,2% des enfants, dont les parents étaient originaires du pays de résidence²⁹.

Pour un pays aussi riche que le Luxembourg, il est inacceptable que des enfants continuent à se retrouver dans des situations de pauvreté et de manque d'opportunités de base.

Plusieurs mesures ont été mises en place, comme la création du revenu d'inclusion sociale (REVIS), la réforme du congé parental et les changements au niveau des allocations (par exemple l'allocation vie chère). Celles-ci ne sont pas encore prises en compte dans les statistiques, il est donc encore trop tôt pour mesurer leur impact.

Plus de 30 ans après l'adoption de la CDE, UNICEF Luxembourg souhaiterait voir de la part du gouvernement luxembourgeois un engagement renouvelé et une détermination à mettre fin à la pauvreté des enfants dans le pays.

²⁵ Luxembourg, Chambre des salariés, panorama social 2019, p57-65

²⁶ UNICEF Innocenti Research Center, Florence, Italie (2016), « Équité entre les enfants: tableau de classement des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches », Bilan Innocenti 13.

²⁷ Commission européenne, Commission staff working document, Country Report Luxembourg 2019, 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, p. 35. N.B.

²⁸ Eurostat: Living conditions in Europe- poverty and social exclusion disponible sur https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#General_overview

²⁹ Ibid

Recommandations

- Engagement renouvelé par le gouvernement pour mettre fin à la pauvreté des enfants dans le pays. UNICEF Luxembourg est convaincu qu'un plan national d'action pourrait aider le pays à réduire les inégalités pour garantir à tous les enfants les droits établis par la Convention.
- Introduire des analyses régulières sur les raisons de l'augmentation des risques de pauvreté, afin de permettre des adaptations plus ciblées des mesures sociales.
- Placer l'équité au centre des politiques sociales promouvant le bien-être de l'enfant. L'amélioration du bien-être global de tous les enfants passe par une prise en considération spéciale des enfants les plus défavorisés.
- Augmenter et accélérer les mesures gouvernementales pour la construction de logements sociaux à loyer abordable.

H. Mesures de protection spéciales

Enfants non accompagnés

Le gouvernement a adopté en décembre 2015 une nouvelle loi relative à la protection internationale et à la protection temporaire³⁰. Cette loi a apporté une définition et des modalités de prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA), notamment la désignation d'un administrateur ad hoc, chargé de représenter l'enfant dans le but de garantir son intérêt supérieur.

Toutefois la loi ne garantit pas une mise en œuvre égale à tous les enfants concernés : S'il est estimé que « selon toute vraisemblance », l'enfant aura atteint l'âge de la majorité, avant que la décision relative à sa demande de protection internationale ne soit prise, la loi permet de ne pas appliquer tous les principes de protection³¹ : ainsi la loi permet au gouvernement de s'abstenir de faire désigner un administrateur ad hoc au mineur non accompagné. Or, celui-ci peut jouer un rôle important dans la détection de victimes de traite à cause de sa relation de confiance avec le MNA. Voilà pourquoi, il est crucial de nommer aussi bien un tuteur qu'un administrateur ad hoc pour tout MNA, et ceci dans les meilleurs délais et sans faire de distinction en fonction de l'âge du mineur.

Au niveau de l'accueil des MNA, des efforts ont été faits pour mettre en place des foyers spécialisés dédiés exclusivement aux mineurs. Cependant, beaucoup de jeunes sont placés dans des foyers mixtes où se trouvent également des adultes. En effet, les MNAs admis à 16,5 ans ou plus sont susceptibles d'effectuer l'intégralité de leur parcours au sein d'une structure d'hébergement pour demandeurs de protection internationale accueillant principalement des adultes, à la différence d'autres du même âge mais arrivés plus jeunes et de ce fait accueillis durablement dans l'une des structures spécialisées³².

Selon les réflexions recueillis par l'ORK et l'UNHCR, les MNA aimeraient avoir des mises à jour plus régulières quant à l'état d'avancement de leur demande de protection internationale ainsi que plus d'informations sur les voies de recours à leur disposition.

³⁰ Luxembourg, Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire
Disponible sur: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/12/18/n15/jo>

³¹ Ibid. Article 20

³² UNHCR: Conditions d'accueil des enfants non accompagnés et séparés au Grand Duché de Luxembourg, Etat des lieux et recommandations, Juin 2019

Recommandations

- Tout MNA, indépendamment de son âge devrait avoir droit à un administrateur ad hoc immédiatement suite à son enregistrement dans le pays.
- Loger tout MNA dans un foyer spécialisé et dédié exclusivement aux MNAs offrant ainsi un cadre adapté.
- Renforcer l'accès des MNAs à une information adaptée sur l'accueil, leurs droits, les différents acteurs impliqués dans leur accompagnement et les recours disponibles en cas de difficulté relative aux conditions de leur prise en charge.

Administration de la justice pour mineurs

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 a été déposé en avril 2018³³. Cependant, le projet de loi ne propose que des modifications ponctuelles du système en vigueur, non pas la réforme espérée d'un système dépassé. Or, une distinction claire est nécessaire entre des vraies mesures de protection des enfants qui sont, par exemple, victimes de maltraitance, et d'autres mesures qui peuvent être appliquées dans des situations où un enfant est en conflit avec la loi. A la place, le texte actuel, sous le label de la protection de l'enfant, contient aussi des mesures répressives de caractère quasi-pénal (notamment la possibilité – même si limitée – de placer un enfant en détention), mais sans pour autant établir les garanties procédurales et les droits de l'enfant nécessaires pour prendre ces décisions.

Le Ministre de la Justice s'en est rendu compte et a, avec une ouverture d'esprit et une réelle préoccupation pour les droits de l'enfant dans le système de la justice, renouvelé et élargi les discussions sur le projet de loi en 2019, avec la promesse de réaliser une véritable réforme qui prenne en compte les droits établis dans la CDE.

A l'occasion du 30^e anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant, le gouvernement luxembourgeois a par ailleurs annoncé son engagement pour une réforme de la justice juvénile.³⁴ UNICEF Luxembourg espère que la nouvelle loi sera fondée sur les principes de la CDE et qu'elle sera rapidement finalisée.

Recommandations

- Finaliser et adapter la nouvelle loi sur la protection de la jeunesse avec une distinction claire entre les mesures de protection des enfants et les mesures qui peuvent être appliquées dans des situations où un enfant est en conflit avec la loi, tout en reconnaissant que les enfants en conflit avec la loi peuvent avoir besoin de protection aussi.
- Assurer que la nouvelle loi sur la protection de la jeunesse exclut de façon définitive, la possibilité de détenir des enfants dans une prison pour adultes.

³³ Luxembourg, 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://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7276>

³⁴ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/11-novembre/20-journee-internationale-droits-enfant.html et <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/CRC30Pledges/Pages/Luxembourg.aspx>

Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

Traite et vente des enfants

Le Luxembourg interdit la traite et la vente des enfants, et a mis en place un réseau important de protection pour les victimes de ces crimes. Surtout, la loi du 9 avril 2014 concernant le renforcement des droits des victimes de la traite des êtres humains³⁵, a introduit une définition de la « vente d'enfants » dans le cadre juridique national qui correspond parfaitement à la définition de vente d'enfants établie par l'article 2(a) du Protocole facultatif à la CDE.

Constitue l'infraction de vente d'enfants tout acte ou toute transaction en vertu desquels un enfant est remis par toute personne ou tout groupe de personnes à une autre personne ou groupe des personnes contre rémunération ou tout autre avantage³⁶.

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg a été désigné en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains, y inclus la traite des enfants à des fins sexuelles³⁷.

Dans la période 2010-2018, 13 enfants victimes de traite ont été enregistrés au Luxembourg, ainsi qu'un cas de vente d'enfants³⁸.

En 2018, le Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a évalué le Luxembourg et a considéré que « les autorités luxembourgeoises devraient intensifier leurs efforts dans le domaine de la prévention de la traite des enfants, en accordant davantage d'attention aux enfants non accompagnés ou séparés qui arrivent au Luxembourg. »

Il recommandait également que « les autorités devraient continuer à sensibiliser et à former les professionnels de première ligne travaillant avec des enfants »³⁹.

³⁵ Luxembourg, Loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains.
Disponible sur : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2014/04/09/n1/jo>

³⁶ Ibid., article 2, portant modification à l'article 382-1(4).

³⁷ Luxembourg, Loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains, article 1er.

³⁸ Commission Consultative des Droits de l'Homme ; Voir aussi : Conseil de l'Europe, Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg, Deuxième cycle d'évaluation, adopté le 13 juillet 2018, publié le 6 novembre 2018.
Disponible sur : <https://rm.coe.int/greta-2018-18-frg-lux-fr/16808ec196>

³⁹ Ibid