



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

Avis complémentaire

sur

**le projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une
procédure pénale pour mineurs**

Avis 02/2026

L'avis en bref

1. Observations préliminaires

La CCDH regrette que les amendements au projet de loi se limitent à donner une suite aux oppositions formelles du Conseil d'État tout en ignorant les recommandations de la CCDH, ainsi que celles d'autres instances et organismes de défense des droits de l'enfant, sans fournir de justification y relative.

Selon la CCDH, le texte amendé ne parvient toujours pas à instaurer un cadre légal conforme aux standards internationaux en matière de droits de l'enfant et introduit même, sur certains points, un recul préoccupant. Elle rappelle que toute réponse visant à réduire la délinquance juvénile doit se baser sur les connaissances actuelles dans les domaines du développement de l'enfant et des neurosciences ainsi que sur le respect des droits fondamentaux des enfants.

2. Analyse des amendements gouvernementaux

La CCDH exhorte le gouvernement et le législateur à relever l'âge de responsabilité pénale à au moins 14 ans, en rappelant qu'une réponse pénale précoce et sévère n'apporte pas de solutions durables. Dans la même logique, elle regrette la suppression de la possibilité d'appliquer le droit pénal des mineurs aux jeunes adultes de 18 à 21 ans, alors que les données scientifiques démontrent que la maturité cérébrale n'est atteinte qu'autour de 25 ans.

La CCDH s'oppose également au transfert automatique d'un jeune vers une prison pour adultes dès sa majorité, plaçant pour une approche individualisée fondée sur l'intérêt supérieur du jeune. La CCDH insiste sur l'importance de garantir l'assistance obligatoire d'un avocat dès le premier contact avec la police, sans possibilité de renonciation à ce droit, afin d'assurer une participation effective du mineur à la procédure. Elle encourage aussi l'élargissement des mesures alternatives à la sanction pénale, rappelant qu'elles doivent être privilégiées dans la majorité des cas. S'agissant de la détention préventive, la CCDH est d'avis qu'il faudrait réduire la durée maximale de celle-ci, limiter strictement les possibilités de prolongation et développer un éventail plus large de mesures alternatives.

Depuis des décennies, la CCDH rappelle au gouvernement que placer des enfants dans une prison pour adultes contrevient au droit international et constitue une violation grave de leurs droits fondamentaux. Voilà pourquoi, la CCDH s'oppose à ce que, pendant les travaux de construction du centre pénitentiaire pour mineurs, des mineurs continuent à être placés dans une prison pour adultes. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à abandonner l'approche actuelle et à trouver une solution alternative qui tienne pleinement compte des besoins et des droits des enfants. Par ailleurs, la CCDH regrette l'affaiblissement des exigences de formation pour les intervenants de la justice pénale des mineurs. Finalement, elle insiste sur l'importance de la collecte des données statistiques, mais aussi sur la mise en place d'activités d'évaluation et de recherches du nouveau système de justice pénale pour enfants qui sera mis en place par la présente réforme.

Un recueil de toutes les recommandations formulées par la CCDH dans le présent avis figure à la fin du document dans le chapitre [XI. Recommandations.](#)

Table des matières

I. Introduction.....	4
II. Observations préliminaires	5
III. Âge de responsabilité pénale : minimum 14 ans	9
IV. Application du droit pénal pour mineurs aux jeunes adultes.....	11
V. Assistance obligatoire par un avocat	14
VI. Mesures alternatives à une sanction pénale (mesures de diversion).....	18
VII. Détention préventive et mesures alternatives	19
VIII. Peines privatives et non privatives de liberté	21
A. Peines privatives de liberté	21
1. Principes établis	21
2. Durée de la peine privative de liberté	23
3. Lieu d'exécution de la peine privative de liberté	24
B. Peines non privatives de liberté	26
IX. Intervenants spécialement formés.....	28
X. Importance d'une collecte des données statistiques, d'un accompagnement de la réforme par des professionnels et des études scientifiques.....	29
XI. Recommandations.....	30

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

I. Introduction

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est auto-saisie des amendements gouvernementaux au projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs.

Pour rappel, il s'agit de la troisième tentative de réforme du système de protection de la jeunesse.¹ Le projet de loi n°7991 initial a été déposé en avril 2022² et les premiers amendements ont été présentés en février 2023.³ La CCDH avait rendu son premier avis en avril 2023.⁴

Après deux années d'attente, le 20 mai 2025, de nouveaux amendements gouvernementaux que la CCDH avisera dans le présent avis, ont été publiés.

Dans son avis initial, la CCDH avait déjà exprimé l'espoir que tous les acteurs concernés auraient l'opportunité d'aviser le présent projet de loi et que leurs contributions et recommandations seraient effectivement prises en compte lors du débat parlementaire. Elle regrette toutefois de constater que les nouveaux amendements gouvernementaux, tout comme ceux du 20 février 2023, se limitent à donner une suite aux oppositions formelles du Conseil d'Etat, et aux observations émises par les autorités judiciaires, tout en ignorant les recommandations de la CCDH, ainsi que celles d'autres instances et organismes,⁵ sans fournir de justification y relative.

Étant donné que la grande majorité des recommandations formulées dans son avis 05/2023 restent applicables, la CCDH se permet de renvoyer à son avis initial, qui aborde en grand

¹ Projet de loi n° 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, 2024; Projet de loi n°7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Les URL présentées dans ce document ont été raccourcies pour des raisons de lisibilité. Elles renvoient à des adresses plus longues qui ne sont accessibles qu'en version électronique du document.

² Projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, 19.04.2020

³ Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, 13 février 2023, doc.parl. 7991/07

⁴ CCDH, Avis sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, 24.04.2023, doc.parl 7991/09

⁵ OKAJU, Avis sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, 14.03.2023, doc.parl 7991/12 ; Ombudsman, Contrôle externe des lieux privés de liberté, Avis sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, 18.11.2022, doc.parl 7991/04 ; UNICEF Luxembourg, Avis sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, 9.12.2022, doc.parl 7991/06 ; Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (FEDAS), Avis sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, 2.12.2022, doc.parl 7991/05.

détail les problèmes de fond du présent projet de loi, qui manque à se conformer pleinement aux standards internationaux en matière des droits de l'enfant. Le présent avis se limitera dès lors à aviser les principaux changements prévus par le biais des amendements gouvernementaux, tout en rappelant certains principes fondamentaux.

II. Observations préliminaires

La CCDH regrette de constater que **le législateur ne parvient pas à mettre en place un cadre légal réellement respectueux des droits de l'enfant**. Ainsi, la deuxième vague d'amendements, censée améliorer le projet de loi, ne permet toujours pas de le mettre en pleine conformité avec les droits de l'enfant. Au contraire, ces amendements restreignent encore davantage les droits des mineurs, notamment par l'abandon de l'application du droit pénal des mineurs aux jeunes adultes, la prolongation de la durée maximale de la détention préventive, la limitation accrue de l'assistance du mineur par un avocat et la réduction des exigences de formation pour les acteurs clés de la procédure pénale. En même temps, les mesures de déjudiciarisation, de justice restaurative et les mesures non privatives de liberté ne sont pas suffisamment élaborées dans le projet de loi.

Selon la CCDH, ces choix législatifs marquent un recul préoccupant dans la protection des droits fondamentaux des enfants et des jeunes au Luxembourg, alors qu'elles ignorent les standards issus de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies (CRDE), des instruments du Conseil de l'Europe, ou encore des directives de l'Union européenne. Dans ce même contexte, la CCDH souligne encore que le projet de réforme, initié avant la révision constitutionnelle de 2023 consacrant explicitement les droits de l'enfant et son intérêt supérieur, n'a pas été réévalué à la lumière de ces nouvelles exigences. Cette absence de réévaluation soulève la question de sa conformité au cadre constitutionnel désormais en vigueur

Dans ce contexte, la CCDH regrette fortement de voir que le débat en matière de délinquance juvénile est dominé par des réflexions sécuritaires et dessine une image des enfants au Luxembourg très alarmante en les représentant comme des jeunes hautement criminels et dangereux dont il faudrait se protéger en prévoyant une panoplie de mesures répressives, et notamment en fixant l'âge de responsabilité pénale en dessous des recommandations internationales.

Dans ce même sens, le Comité des droits de l'ONU souligne aussi que « *[I]es enfants qui commettent des infractions ont souvent mauvaise presse, ce qui alimente les stéréotypes négatifs et discriminatoires à leur endroit. La perception négative dont ils sont l'objet ou le fait qu'ils soient traités comme des délinquants s'expliquent souvent par une présentation*

trompeuse ou une mauvaise compréhension des causes de la délinquance et débouchent régulièrement sur des appels en faveur d'une approche plus dure ».⁶

La CCDH tient à souligner qu'il ne s'agit évidemment pas de minimiser la possibilité d'un mineur à commettre, dès le plus jeune âge, des faits constitutifs d'infractions pénales, y compris violentes, ou de banaliser la gravité de ces actes. Il est néanmoins crucial d'y apporter des réponses adaptées qui se basent sur les connaissances actuelles dans les domaines du développement de l'enfant et des neurosciences ainsi que sur le respect des droits fondamentaux des enfants. **Un des objectifs principaux du droit de la justice des mineurs devrait toujours être d'encourager la réinsertion de l'enfant, de lui faire assumer un rôle constructif dans la société et de miser sur la prévention de la récidive.**

Alors que cette orientation figurait encore à l'article 1^{er} de la version initiale du projet de loi, lequel visait à *"instituer un droit pénal pour mineurs à finalité éducative et réhabilitante plutôt que répressive"*, elle ne se retrouve plus de manière suffisante dans la version amendée du texte.

Par ailleurs, même si la CCDH ne sera pas en mesure d'aviser en même temps les différents textes composant la réforme, à savoir les projets de loi n°7991, 7992 et 7994, pour une raison de manque de ressources disponibles, elle souligne néanmoins que **la réforme doit être considérée comme un cadre légal cohérent et transversal, qui est certes composé de différents textes légaux, mais doit finalement permettre une prise en charge globale de l'enfant.** Voilà pourquoi, la CCDH insiste sur l'importance de légiférer en même temps sur l'ensemble des trois textes afin de **garantir un véritable changement de paradigme et de mettre en place un nouveau système compréhensif, basé sur les droits de l'enfant et en conformité avec les normes internationales et européennes en la matière.**

Par ailleurs, la CCDH tient à souligner que la commission d'une infraction pénale par un mineur n'est souvent pas un acte isolé, mais le résultat de l'aggravation d'une situation de détresse, qui s'est concrétisée par la commission d'une infraction pénale. Ces enfants sont souvent déjà connus des professionnels et ont un long parcours derrière eux.

Dans ce contexte, d'un côté, il faut noter que les acteurs du terrain relèvent depuis des années un **manque de structures spécialisées pour les enfants en conflits avec la loi**, mais aussi de manière plus générale pour les enfants en situation de détresse et en situation de souffrance psychologique.⁷

⁶ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n°24 sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants*, CRC/C/GC/24, 18 septembre 2019, §111

⁷ Voir p.e.x : Unicef et OKAJU, *Enfants en conflit avec la loi au Luxembourg, Focus sur la déjudiciarisation, la justice restaurative et les mesures non privatives de liberté*, octobre 2024, disponible sur

De l'autre côté, on doit aussi constater un **manque de coordination et de coopération entre les différents acteurs**. Dans son avis sur le projet de loi n°7994, la CCDH avait noté à ce sujet que : « [t]ous les efforts restent en l'état actuel insuffisants et il est toujours très difficile de se retrouver dans la multitude de structures qui existent. Ce n'est pas la multiplication des moyens qui garantit des prises en charge adéquates.

*Si la CCDH approuve les réformes en matière de protection de la jeunesse, il faut garder à l'esprit que ce changement de paradigme ne remédiera pas aux difficultés qui naissent du fonctionnement et de l'interaction des nombreux services d'aide ».*⁸

Ce manque de coordination et coopération est constaté depuis de nombreuses années. Ceci avait aussi été constaté par Dr. Najat Maalla M'jid, Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies, chargée de la question de la violence contre les enfants, qui suite à sa visite en octobre 2023 et à l'issue des échanges avec une panoplie d'acteurs nationaux avait recommandé « *entre autres, d'abandonner l'approche compartimentée et cloisonnée au profit de la mise en place d'une chaîne de services intégrée, intersectorielle et pluridisciplinaire, centrée sur l'enfant.* »⁹

En outre, la CCDH tient à souligner l'importance d'un échange entre professionnels et surtout le partage d'informations sur l'enfant. Dans ce sens, elle estime que le nouvel article 12 du projet de loi, qui prévoit que « *la communication entre professionnels d'informations requises pour l'accomplissement de leurs missions dans le cadre de l'application de la présente loi ne constitue pas une violation des obligations de protection des données du mineur* », n'est pas suffisamment contraignant. Alors que le commentaire de l'article note que « *la pratique actuelle montre que certains professionnels invoquent, à tort, leurs obligations en matière de protection des données pour justifier un refus d'échanger des informations essentielles à la prise en charge des mineurs dans le cadre de la protection de la jeunesse* », ¹⁰ **la CCDH estime que le projet de loi devrait plutôt prévoir une réelle obligation de partage d'informations entre professionnels lorsque ceci est dans l'intérêt du mineur.**

<https://www.unicef.lu/documentation> ; Communiqué de suivi du parquet de Luxembourg dans le cadre d'une altercation entre deux jeunes filles mineures, 26.02.2026, disponible sur <https://justice.public.lu/fr/actualites> ; Rtl.lu, *No Auseinandersetzong tëscht zwou Lycéesschülerinnen: Parquet: Plaz-Probleem an der Jugendpsychiatrie*, : www.rtl.lu/news ; Rtl.lu, Raphaëlle Dickes, *Jugendpsychiatrie - "Wourun et wierklech feelt, sinn zoue Strukturen"*, 4 mars 2026, disponible sur www.rtl.lu/news

⁸ CCDH, Avis sur le projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, p. 12, 28.02.2023, doc.parl. 7994/14

⁹ Organisation des Nations Unies, Article, *La Représentante Spéciale de l'ONU, Dr. Maalla M'jid conclut sa visite au Luxembourg en rappelant la nécessité d'agir mieux et vite pour prévenir et mettre fin aux violences faites aux enfants*, 20 octobre 2023, disponible sur <https://violenceagainstchildren.un.org>.

¹⁰ Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, commentaire de l'article 12, Ad 3°, pp. 26-27, 20 mai 2025, doc.parl. 7991/15

Finalement, dans le cadre de son rôle de rapporteur national sur la traite des êtres humains au Luxembourg, la CCDH tient à mettre en exergue le **phénomène des enfants victimes de traite des êtres humains**, qui sont exploités par les organisations criminelles pour commettre des crimes ou délits (vols, vente de stupéfiants, etc.).

Dans leur récent avis sur le projet de loi, les autorités judiciaires notent que « *les mineurs ont toujours été impliqués et exploités par le crime organisé* », tout en soulignant que « *dans les années récentes, il y a eu une évolution inquiétante en direction des réseaux criminels. Ceux-ci espèrent ainsi passer à côté de la détection, de l'arrestation ou des poursuites pénales en faisant appel systématiquement à des mineurs pour commettre la basse besogne (...)* ». ¹¹

Etant donné que les autorités judiciaires paraissent avoir connaissance d'enfants exploités par des réseaux criminels, la question se pose donc quant aux suites concrètes apportées à ces constats. À la lecture de l'avis des autorités judiciaires, il ressort clairement que ces dernières estiment que la conséquence à en tirer serait d'appliquer le droit pénal des mineurs dès l'âge de 13 ans (voire moins). La CCDH est particulièrement alarmée par une telle position, qui à ses yeux, révèle non seulement un manque de sensibilisation et de connaissances sur cette forme de traite des êtres humains, mais constitue aussi une violation flagrante du droit international des droits humains des enfants.

La CCDH rappelle que dès qu'il y a eu une action de recrutement, d'hébergement, de transport ou de passage de contrôle envers le mineur en vue de la commission d'une infraction par ce dernier, le mineur doit être considéré comme victime de la traite des êtres humains et les autorités devraient avant tout respecter le principe de non-sanction prévu à l'article 71-2 alinéa 2 du Code pénal et prendre des mesures protectrices pour le mineur, au lieu de le sanctionner. Il est crucial de ne pas se tromper de cible et de viser les véritables responsables, c'est-à-dire les réseaux qui exploitent les enfants, qui eux, en tant que victimes doivent être identifiés, accompagnés et protégés.

La CCDH est dans ce contexte fortement préoccupée par la pratique de placer des mineurs, soupçonnés d'être « membres » voire exploités par des réseaux criminels, dans le centre

¹¹ Projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs, Troisième Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet Général, des Parquets de Luxembourg et de Diekirch, ainsi que des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch, 15.07.2025, 7991/16, p.3, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/7991>.

pénitencier pour adultes à Schrassig.¹² Cela est incompatible avec les droits de l'enfant internationalement reconnus et les obligations incombant au Luxembourg en matière de traite.

En conclusion, **elle espère que le législateur ne manquera pas l'opportunité de la présente réforme pour mettre en lumière la problématique spécifique des enfants victimes de traite des êtres humains à des fins d'exploitation criminelle et pour prendre les mesures nécessaires permettant une meilleure détection et protection des enfants concernés. Dans ce même contexte, la CCDH insiste sur l'importance d'investir plus d'efforts dans la prévention, et plus particulièrement la sensibilisation et la formation.**

Pour une analyse détaillée du phénomène de la criminalité forcée, y inclus chez les enfants, la CCDH renvoie à son 5^{ème} rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg.¹³

III. Âge de responsabilité pénale : minimum 14 ans

La CCDH constate avec grand regret que le gouvernement a décidé de maintenir l'âge de responsabilité pénale à 13 ans. Alors qu'initialement, l'âge de 14 ans avait été choisi comme âge de la responsabilité pénale, par le biais des premiers amendements gouvernementaux en 2023, il a été décidé sur interventions de la magistrature de le baisser à 13 ans. Le seul argument fourni par le commentaire de l'article était « *la suggestion des autorités judiciaires qui estiment qu'il s'agit d'un âge « charnière » étant donné qu'il s'agit de l'âge à partir duquel le mineur fréquente l'enseignement secondaire* ». La CCDH rejette fermement une telle justification, qui ne se base sur aucune donnée empirique, statistique ou étude comparative officielle, et rappelle qu'un tel seuil est contraire aux standards internationaux et ignore délibérément toutes les études scientifiques en la matière.

La CCDH tient à rappeler que le choix de fixer la responsabilité pénale à 14 ans n'est pas aléatoire, mais se base sur les connaissances actuelles dans les domaines du développement de l'enfant et des neurosciences¹⁴ ainsi que sur les recommandations internationales en matière des droits de l'enfant.

¹² Radio 100,7, Dräi weider Mannerjähreger zu Schraasseg, 5 décembre 2025, disponible sur <https://100komma7.lu/> ; Radio 100,7, Mannerjähreger am Prisong – interview avec Chaerel Schmit, 8 décembre 2025, disponible sur <https://100komma7.lu/>.

¹³ CCDH, 5^e rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, pp 129-131 et 172-176, disponible sur <https://ccdih.public.lu/>

¹⁴ Frieder Dünkler, « La politique criminelle des jeunes adultes délinquants en Europe : approche comparative », 2020, 2(2) Les Cahiers de la Justice, p. 326 ; Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques, p.11, 21 juin 2021, CRC/C/LUX/CO/5-6, disponible sur www.ohchr.org

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU est tout à fait clair dans ses recommandations, en invitant les États parties « à prendre note des résultats des recherches scientifiques récentes et à relever l'âge minimum en conséquence, en l'établissant à 14 ans au moins », tout en félicitant ceux ayant opté en faveur d'un âge plus élevé.¹⁵

Le Comité souligne d'ailleurs que, « selon les connaissances actuelles dans les domaines du développement de l'enfant et des neurosciences, la maturité et la capacité d'abstraction des enfants âgés de 12 à 13 ans sont encore en pleine évolution, le cortex frontal n'ayant pas fini de se développer. Il est donc peu probable que ces enfants aient conscience de la portée de leurs actes ou comprennent une procédure pénale ».¹⁶ Ils subissent également les effets de leur entrée dans l'adolescence qui est une phase de la vie des enfants se caractérisant « par la multiplication des possibilités, des capacités et des aspirations, par une énergie et une créativité foisonnante, mais aussi par une grande vulnérabilité ».¹⁷ La CCDH rappelle encore que dans la plupart des pays européens, l'âge de responsabilité pénale est fixé à 14 ans.¹⁸

La CCDH relève par ailleurs que chaque fois qu'un mineur commet un crime violent, que ce soit au Luxembourg ou dans les pays voisins, des appels à abaisser l'âge de la responsabilité pénale à 12 ans, voire moins, réapparaissent.¹⁹ Faut-il craindre que le gouvernement et le parlement se laisseront guider par des cas isolés de délinquance juvénile pour mettre en place un système de justice pénale pour mineurs qui ignore volontairement toutes les études disponibles et les recommandations des spécialistes des droits de l'enfant ?

Malheureusement, la CCDH doit constater des tendances similaires dans le domaine de l'asile et de l'immigration, et ceci aussi bien au niveau national qu'international, qui tiennent à présenter les enfants comme une « menace » ou les réduisent à leur statut administratif. La CCDH met en garde contre une telle position, qui risque de fragiliser le soutien sociétal envers les enfants vulnérables et de renforcer les préjugés existants.

¹⁵ Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n° 24 (2019) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants, CRC/C/GC/24, § 22.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n° 20 (2016) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant pendant l'adolescence, CRC/C/CG/20, p. 3 § 2.

¹⁸ Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), *Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards*, 2022

; p.ex l'Allemagne, l'Autriche et les pays scandinaves (source : OKAJU, rapport annuel 2025, novembre 2025, p.132, disponible sur <https://www.okaju.lu>).

¹⁹ Deuxième Avis commun complémentaire de la Cour Supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg et du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg sur le projet de loi n°7991, 15.07.2025, doc.parl. 7991/16

Il y a d'ailleurs lieu de souligner qu'un tel abaissement pourrait produire un effet contre-productif, alors que les experts internationaux en matière de criminalité organisée constatent que les réseaux criminels ciblent des enfants de plus en plus jeunes pour commettre des crimes, dans un but de contourner le système judiciaire.²⁰

Une application précoce de procédures et de sanctions pénales sévères ne permet pas d'offrir des solutions à long terme qui favoriseraient une évolution positive en cas de comportements délinquants. À cette fin, il conviendrait plutôt d'analyser le phénomène de la délinquance juvénile, d'investir davantage dans la prévention et de mettre en place une prise en charge spécialisée.

Au vu de ce qui précède, la CCDH exhorte le législateur à revoir l'âge de responsabilité pénale à la hausse. Tout en estimant qu'il devrait être de minimum 14 ans, elle recommande de dépasser ce seuil, conformément aux recommandations du Comité des droits de l'enfant.

IV. Application du droit pénal pour mineurs aux jeunes adultes

La CCDH regrette que la possibilité d'appliquer, sous certaines conditions, le droit pénal pour mineurs aux jeunes adultes entre 18 et 21 ans, ait été supprimée par le biais des amendements gouvernementaux. Une telle extension, prévue par le projet de loi initial, s'inspirait des recommandations des experts internationaux²¹ et surtout tenait compte des données scientifiques qui ont établi que la maturité neurologique, et donc la capacité d'anticiper les

²⁰ EUROPOL, Criminal Networks involved in the Trafficking and Exploitation of underage victims in the European Union, 6 décembre 2021, disponible sur <https://www.europol.europa.eu> ; Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), The changing DNA of serious and organized crime, 2025, p.33, disponible sur [europol.europa.eu](https://www.europol.europa.eu); European Parliament, EPRS, Katrien Luyten, Recruitment of minors into organised crime, juin 2025 ; UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, Children's Involvement in Organized Violence: Emerging trends and knowledge gaps, septembre 2024, disponible sur www.unicef.org

²¹ Voir dans ce sens : Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 24, op. cit., §32 ; UNODC, Loi type sur la justice pour mineurs, commentaire de l'article 4, p. 52 ; La recommandation CM/Rec. (2008)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, adoptée par le Conseil des Ministres le 5 novembre 2008 et la 1040^{ième} réunion des sous-ministres, §17; La recommandation CM/Rec. (2003)20 du Comité des Ministres aux États membres concernant les nouveaux mode traitement de la délinquance juvénile et du rôle de la justice pour mineurs, le 24 septembre 2003 et la 853^{ième} réunion des sous-ministres, §11.

conséquences de ses actes, de contrôler son comportement ainsi que ses émotions, n'est atteint qu'à l'âge d'environ 25 ans.²²

Selon le commentaire de l'article 1^{er} nouveau, il s'agirait de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Il faut toutefois noter que dans son avis, le Conseil d'Etat ne semble pas opposé à l'application du droit pénal pour mineurs aux jeunes adultes, mais avait uniquement critiqué le manque de précision dans la formulation de la disposition.²³

Malheureusement, au lieu de tenir compte des critiques de la part de différents acteurs, y inclus la CCDH, et de retravailler le texte pour qu'il puisse s'appliquer aux jeunes majeurs âgés de 18 à 21 ans, le gouvernement a décidé de complètement abandonner un principe considéré comme indispensable par les experts internationaux et déjà appliqué dans la majorité des États européens,²⁴ y inclus p.ex. en Allemagne.²⁵

Il s'en suit que la CCDH marque fermement son désaccord avec le commentaire des articles indiquant que « *[l]es dispositions existantes dans le Code pénal relatives à l'irresponsabilité pénale et au discernement (articles 71, 71-1 et 71-2) permettent d'encadrer à suffisance les personnes concernées* », alors que la CCDH ne peut absolument pas partager cette appréciation simplifiée. Ces articles du Code pénal traitent des cas où le discernement d'une personne est (momentanément) aboli ou altéré par un trouble mental, ce qui aura un impact sur sa peine. Cependant, en cas d'imaturité intellectuelle, le jeune majeur ne peut pas comprendre la portée de ses actes à cause de son jeune âge et par conséquence ne se verra pas appliquer le droit pénal commun applicable aux adultes. Or, une personne peut être en même temps immature à cause de son âge et ne pas avoir de libre arbitre. Ces deux notions ne doivent pas être confondues, car l'imaturité renvoie à un discernement encore en cours de

²² Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n° 24, op. cit., § 32; Frieder Dünkel, «Jugendkriminalpolitik in Europa und den USA: Von Erziehung zu Strafe zurück? » (Jugend ohne Rettungsschirm, Herausforderungen annehmen, Nürnberg, (septembre 2013), p. 555; Bonnie, R., Johnson, R., Chemers, B. and Schuck, J. (eds.), Reforming Juvenile Justice: A Developmental Approach (The National Academies Press: Washington D.C., 2012), p. 4-5

²³ Ancien art-2 (5) du PL 7991 amendé : « Les dispositions de la présente loi peuvent également s'appliquer aux majeurs âgés entre dix-huit et vingt-et-un ans, lorsqu'ils n'ont pas la maturité intellectuelle pour comprendre la portée de leurs actes au moment des faits. (...) ». » Commentaire du Conseil d'Etat : « *soit le majeur dispose de la maturité intellectuelle nécessaire pour relever du régime pénal ordinaire de fond et procédural, soit tel n'est pas le cas, et alors il doit obligatoirement pouvoir bénéficier du régime protecteur réservé aux mineurs. En conséquence, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'emploi du terme « peuvent », en ce qu'il comporte un risque d'arbitraire, les uns pouvant bénéficier d'un régime de faveur et les autres non au gré de la volonté de l'autorité compétente. L'emploi du verbe « pouvoir » génère dès lors une insécurité juridique* ».

²⁴ UNODC, Loi type sur la justice pour mineurs, commentaire de l'article 4, p. 52

²⁵ Jugendgerichtsgesetz (JGG), §105 Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende

formation du fait de l'âge, tandis que l'altération désigne une capacité de discernement déjà acquise mais temporairement ou partiellement diminuée.

Dans ce même contexte, la CCDH regrette que la décision de ne plus étendre l'application du droit pénal pour mineurs aux jeunes adultes entraîne comme conséquence **un transfert systématique au centre pénitentiaire du Luxembourg dès que le mineur atteint la majorité**, qu'il soit prévenu ou condamné, y compris en cas de détention préventive.²⁶

Un tel transfert automatique est **inacceptable pour la CCDH**, alors qu'il contrevient à tous les standards internationaux en matière de délinquance juvénile.²⁷ Une telle mesure risque de compromettre le travail déjà réalisé au Centre pénitentiaire pour mineurs et d'avoir des conséquences potentiellement néfastes sur leurs chances de réinsertion ainsi que de prévention de récidive. Tel que souligné par le Contrôle externe des lieux privatifs de liberté (CELPL) dans son avis, « *[c]e sera une transition très risquée, exposant le jeune à de nombreuses sources d'influence et de manipulation que le jeune risque de ne pas être à même de gérer, au risque de le pousser de nouveau vers la délinquance* ». ²⁸

La CCDH exhorte dès lors le gouvernement à opter en faveur d'une approche plus nuancée, qui prend en compte la situation individuelle et l'intérêt supérieur du jeune, soit en prévoyant une phase de transition, permettant aux jeunes adultes de demeurer

²⁶ Voir les articles 1(3), 25(2) et 53(2) du projet de loi

²⁷ Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2008)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures*, 2008, règle n°59.3 : « Les mineurs qui atteignent la majorité et les jeunes adultes jugés comme s'ils étaient des mineurs doivent en principe être placés dans des institutions pour délinquants mineurs ou dans des institutions spécialisées pour jeunes adultes, à moins que leur réinsertion sociale puisse être facilitée dans une institution pour adultes. » ; Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 24, op. cit., §35 : « Le Comité recommande que les enfants qui atteignent l'âge de 18 ans avant la fin d'un programme de déjudiciarisation, d'une mesure non privative de liberté ou d'une mesure de détention soient autorisés à exécuter le programme, la mesure ou la peine en question jusqu'à son terme et ne soient pas transférés dans un centre pour adultes. » ; UNODC, *Loi type sur la justice pour mineurs*, op.cit., art. 6(2) à (5) : « (2) Un détenu, qui atteint l'âge de 18 ans alors qu'il purge une peine, purge le reste de sa peine dans un centre de détention pour enfant, pour autant que sa peine soit terminée avant son 21ème anniversaire [25ème anniversaire], à moins qu'il ne soit estimé que ce n'est pas dans son intérêt supérieur ou dans celui des autres enfants détenus. (3) La décision de garder ou de transférer le détenu dans une institution pour adulte se prendra par [ajouter l'autorité compétente] sur la base d'une appréciation exhaustive de l'affaire. » ; voir aussi dans ce sens: C. Hamilton, *Guidance for Legislative Reform on Juvenile Justice*, p.100 : « the separation rule does not, however, require that a child should be moved from a juvenile facility into an adult setting once he or she turns 18. This is because a move to an adult facility is likely to mean the end of a re-integrative regime that should be in operation at the detention facility. Legislation should contain a provision that permits a child to stay in the juvenile facility after he or she reaches the age of majority, particularly if the sentence is near completion, provided that his or her presence is not contrary to the best interests of younger children in the same facility ».

²⁸ Ombudsman, Contrôle externe des lieux privatifs de liberté, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs, 29.07.2025, doc.parl 7991/18, p.2

pendant une durée limitée au Centre pénitentiaire pour mineurs, soit en créant d'autres structures adaptées à leurs besoins.

Finalement, la CCDH tient à souligner l'importance de veiller à la continuité de la prise en charge de l'enfant après le passage à la majorité, avec une attention particulière sur les enfants et les jeunes vulnérables.

V. Assistance obligatoire par un avocat

Le droit à un avocat figure parmi les éléments fondamentaux du procès équitable, consacré par de nombreux textes européens et internationaux.²⁹ Il s'agit d'un droit essentiel pour garantir une participation effective des mineurs à la procédure pénale.

Le nouvel article 5 du projet de loi, qui régit l'assistance par un avocat, a été complètement reformulé par le biais des amendements gouvernementaux. Selon les auteurs du projet de loi, il s'agit de transposer correctement le droit européen.

La CCDH **déplore** toutefois que la nouvelle formulation manque non seulement de clarté, mais surtout qu'elle introduit **la possibilité pour un enfant de renoncer à l'assistance par un avocat lors de son premier interrogatoire par la police**. Par le biais des amendements, les auteurs ont ainsi maintenu une restriction du droit à un avocat en fragilisant un des plus importants droits de la procédure pénale.

Il est ainsi prévu que l'assistance par un avocat ne soit pas obligatoire lors du premier interrogatoire par la police « *si le mineur y renonce de plein gré et sans équivoque, après avoir été dûment informé sur la teneur du paragraphe 1er, sur les conséquences éventuelles d'une renonciation ainsi que sur la possibilité de révoquer sa renonciation à tout moment* ». ³⁰ Donc, en cas de contraventions et de délits, il appartiendrait dans le futur au mineur de solliciter l'assistance de l'avocat pour en bénéficier.

²⁹ Voir p.ex. : Convention européenne des droits de l'homme (art. 6, §3, c)) ; Charte des droits fondamentaux de l'UE (art. 48, § 2) ; ONU, Convention internationale des droits de l'enfant, art. 40 § 2 b) ii) ; Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, op. cit., Chapitre IV, Section B, Lignes directrices n°25, Chapitre IV, Section D, Ligne directrice n°37 ; UNDOC, Loi type sur la justice pour mineurs et commentaires, art. 42 ; Directive (UE) 2016/800 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, art. 6.

³⁰ Amendements gouvernementaux au projet de loi 7991, 20.05.2025, Amendement n°6, article 5 nouveau, §2, 2^e alinéa.

La CCDH souhaite d'abord exprimer son étonnement face à la décision des auteurs des amendements de conférer une telle responsabilité au mineur, alors que le droit national continue à le considérer, dans de nombreux autres domaines, comme juridiquement incapable en raison de son immaturité.³¹ Il est dès lors incompréhensible que, dans le domaine pénal - où le risque pour le mineur de subir des conséquences préjudiciables est particulièrement élevé - celui-ci puisse décider seul de renoncer à l'assistance d'un avocat.

Si la CCDH souligne évidemment qu'il convient toujours de veiller à la participation de l'enfant aux décisions le concernant,³² elle estime qu'il s'agit ici d'un détournement flagrant de ce droit fondamental, en lui faisant porter une responsabilité démesurée pour apprécier pleinement les conséquences d'une telle renonciation.

La CCDH s'oppose avec véhémence à une telle disposition, qui présente une restriction disproportionnée à un droit fondamental.

Tel que déjà souligné dans son premier avis, la CCDH tient à rappeler que la présence d'un avocat lors du premier interrogatoire est cruciale pour les enfants, qui en raison de leur vulnérabilité, ne sont pas toujours en mesure de comprendre les enjeux de la procédure pénale ainsi que la portée de leurs déclarations. Au moment du premier interrogatoire, un enfant se trouve dans une situation de vulnérabilité extrême dans laquelle il peut vite être dépassé par les événements et par la situation de manière générale. La présence de l'avocat permet de s'assurer que le mineur soit informé de son droit de garder le silence et de ne pas s'auto-incriminer, et d'exercer un contrôle indépendant sur les méthodes d'interrogation.³³ Il s'agit d'ailleurs d'une appréciation partagée par les autorités judiciaires dans leur récent avis sur les présents amendements.³⁴

³¹ Pour ne citer que quelques exemples : le mineur ne peut pas contracter mariage sans le consentement de ses parents (art. 148 du Code civil). Le mineur non émancipé est incapable de contracter (art. 1124 du Code civil). Le mineur ne peut pas non plus voter (art. 2 de la loi électorale du 18 février 2003, telle qu'elle a été modifiée).

³² Article 12 (1) de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant : « *Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité* ».

³³ ONU, Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°10, op.cit., §58 : « *Un contrôle indépendant doit être exercé sur les méthodes d'interrogatoire afin de s'assurer que les éléments de preuve ont été fournis volontairement, et non sous la contrainte, compte tenu de l'ensemble des circonstances, et sont fiables. Lorsqu'il s'agit de déterminer le caractère volontaire et la fiabilité des déclarations ou aveux faits par l'enfant, le tribunal ou tout autre organe judiciaire doit tenir compte de l'âge de l'enfant, de la durée de la garde à vue et de l'interrogatoire, ainsi que de la présence du conseil juridique ou autre, du/des parent(s), ou des représentants indépendants de l'enfant.* »

³⁴ Projet de loi n°7991, Deuxième avis commun de la Cour Supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg et du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg, 15.07.2025, doc.parl. 7991/16, p.48.

En outre, la CCDH tient à insister sur le fait que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est très claire quant à l'interprétation de la directive européenne 2016/800 sur ce point spécifique. Ainsi, dans un récent arrêt de 2024, la CJUE a rappelé le caractère impératif du droit pour l'enfant à être assisté d'un avocat et a clarifié l'envergure de l'article 6 de la directive 2016/800 ainsi que les dérogations possibles au droit à un avocat. Ainsi, la CJUE a souligné que « (...) *contrairement à l'article 9 de la directive 2013/48 qui concerne les personnes suspectes ou poursuivies qui ne sont pas des enfants, la directive 2016/800 ne prévoit pas la possibilité pour ces derniers de renoncer à leur droit d'être assisté d'un avocat* » (§106) et qu'« *il découle du caractère impératif de la nécessité de garantir que les enfants soient assistés d'un avocat avant le premier interrogatoire par la police ou par toute autre autorité répressive ou judiciaire en charge de cet interrogatoire que ces dernières ne peuvent procéder à cet interrogatoire lorsque l'enfant concerné ne bénéficie pas effectivement d'une telle assistance* » (§110).³⁵ Par ailleurs, dans ses conclusions, l'avocate générale Ćapeta avait indiqué que « *le droit à l'aide juridictionnelle en faveur des adultes se transforme en obligation de fournir une représentation juridique aux enfants dans le cadre de la procédure pénale* ». ³⁶

La CJUE avait encore précisé que même si l'article 6 prévoit aux paragraphes 6 et 8 certaines dérogations au droit d'être assisté par un avocat, ces dérogations « *doivent être décidées par les autorités compétentes, au cas par cas, afin de déterminer si, au regard des circonstances particulières de chaque espèce et compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant, la dérogation envisagée se justifie* » (§112) », en concluant que les dispositions de la directive 2016/800 ne sauraient permettre « *qu'il soit dérogé, de manière générale et abstraite, dans le cadre d'une réglementation nationale, au droit d'accès à un avocat pour les enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de la phase préalable au procès pénal* » (§113) ».

³⁵ CJUE, l'arrêt du 5 septembre 2024, affaire C-603/22 ; ECLI:EU:C:2024:685, §111 « *En effet, l'article 6, paragraphe 7, de la directive 2016/800 précise que, lorsque l'enfant doit être assisté d'un avocat conformément à cet article 6, mais qu'aucun avocat n'est présent, les autorités compétentes reportent l'interrogatoire de l'enfant ou toute autre mesure d'enquête ou de collecte de preuve, pendant un délai raisonnable, de sorte à permettre la présence d'un avocat ou, si l'enfant n'a pas désigné d'avocat, à organiser la désignation d'un avocat pour l'enfant* ». et §112 : « *Certes, l'article 6 de la directive 2016/800 prévoit, à ses paragraphes 6 et 8, certaines dérogations au droit d'être assisté d'un avocat consacré par cette directive. Or, ainsi qu'il ressort de ces dispositions, ces dérogations doivent être décidées par les autorités compétentes, au cas par cas, afin de déterminer si, au regard des circonstances particulières de chaque espèce et compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant, la dérogation envisagée se justifie, et ce dans le respect des conditions strictes posées par les dites dispositions.* »

³⁶ CJUE, l'arrêt du 5 septembre 2024, affaire C-603/22, Conclusions de l'avocate générale, Tamara Ćapeta, présentées le 22 février 2024, §70

Or, tel que souligné par l'avocate générale Ćapeta dans ses conclusions, on peut difficilement imaginer une situation dans laquelle il pourrait être préférable pour un enfant d'être interrogé en l'absence plutôt qu'en présence d'un avocat.³⁷

Dans ce contexte, la CCDH tient encore à souligner que pour toute infraction, avec une peine égale ou supérieure à deux ans, une privation de liberté peut être décidée par le juge et reste donc une réelle possibilité en cas de délit.³⁸ Il ne s'agit donc absolument pas de renoncer à l'assistance d'un avocat lors de « *menues infractions* » uniquement,³⁹ mais également dans le cadre de délits comme p.ex. un vol,⁴⁰ le port d'une arme non autorisée,⁴¹ la vente de stupéfiants⁴² ou le vandalisme⁴³, tous des infractions pouvant être punies d'une peine égale ou supérieure à deux ans. Pourtant, malgré le risque réel d'une privation de liberté comme sanction, l'enfant ne serait pas automatiquement assisté par un avocat lors du premier interrogatoire selon les dispositions actuelles. À cela s'ajoute le fait que la grande majorité des infractions commises par des mineurs relèvent de délits, tandis que les crimes impliquant des mineurs demeurent rares et exceptionnels.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH considère qu'il ne saurait en aucun cas être question de maintenir dans le projet de loi l'option permettant à l'enfant de renoncer à

³⁷ *Ibid.* : « 91. Si l'interrogatoire d'un enfant sans avocat était dans l'intérêt supérieur de cet enfant, une telle possibilité de déroger à la présence obligatoire d'un avocat ne serait pas contraire à l'exigence selon laquelle les droits des enfants sont protégés à un niveau au moins équivalent à ceux des autres suspects ou personnes poursuivies. L'article 6, paragraphe 6, de la directive 2016/800 pourrait dès lors être interprété en ce sens qu'il s'applique uniquement à la situation où il est préférable pour ledit enfant de l'interroger en l'absence plutôt qu'en présence d'un avocat. J'ai du mal à concevoir qu'une telle situation se présente. (...) » ; « 92. En conclusion, je considère que l'article 6 de la directive 2016/800 contient un droit d'effet direct pour un enfant d'être assisté d'un avocat, le cas échéant commis d'office, à partir du moment de l'interrogatoire préalable au procès. L'autorité chargée de cet interrogatoire ne peut décider de procéder à un interrogatoire sans avocat qu'au cours de la phase préalable au procès, après réalisation d'une évaluation au cas par cas tenant compte des circonstances visées au premier alinéa de l'article 6, paragraphe 6, de la directive 2016/800 et pour autant seulement que cette absence d'avocat soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant et garantisse les droits de l'enfant au titre des articles 47 et 48 de la Charte. La décision de se passer d'avocat doit être dûment motivée et doit répondre aux conditions prévues à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2013/48. »

³⁸ Amendements gouvernementaux au PL n°7991, 20.05.2025, article 41 2° : « La peine privative de liberté ne peut être prononcée que lorsque les faits commis par le mineur emportent une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement d'après la loi portant incrimination ; ».

³⁹ Deuxième avis commun de la Cour Supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg et du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg sur le projet de loi 7991, 15.07.2025, doc.parl. 7991/16, p.48 ; « La rédaction de l'article permet une procédure simplifiée pour les innombrables cas de menues infractions qui se solderont de toute façon par une mesure alternative à une sanction pénale ».

⁴⁰ Article 463 du Code pénal

⁴¹ Loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, article 59

⁴² Loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie.

⁴³ Article 528 du Code pénal

l'assistance d'un avocat. Elle estime, au contraire, que cette assistance doit être garantie de manière systématique dès le premier contact avec la police et tout au long de la procédure, indépendamment de la qualification de l'infraction, de l'âge de l'enfant ou de toute autre considération.

VI. Mesures alternatives à une sanction pénale (mesures de diversion)

La déjudiciarisation est définie par le Comité des droits de l'enfant comme un ensemble de mesures visant à soustraire les enfants au système judiciaire à tout moment, avant ou pendant la procédure applicable. Cette solution **est à privilégier dans la majorité des affaires relatives aux enfants en conflit avec la loi, même en cas d'infractions graves.**

Dans le cadre du projet de loi n°7991, la déjudiciarisation est présentée sous forme de « *mesures alternatives à une sanction pénale* » (terminologie dans la version initiale : « *mesures de diversion* ») qui peuvent être décidées par le procureur d'État.

Même s'il s'agit d'une liste non exhaustive, **la CCDH est d'avis que la liste des mesures alternatives** proposées à l'article 18 du projet de loi **reste trop réduite**, alors que les amendements ont uniquement ajouté des interdictions et obligations.⁴⁴ Elle estime qu'il est crucial de prévoir un large choix de mesures alternatives/de diversion et de préciser qu'une ou plusieurs mesures peuvent être prises.

La CCDH n'entrera pas dans les détails des différentes mesures de diversions qui ne sont pas explicitement mentionnées dans le projet de loi, mais qui, selon elle, devraient l'être. À ce sujet, elle renvoie à son avis initial,⁴⁵ mais aussi aux nombreux avis et recommandations de différents acteurs nationaux de défense des droits de l'enfant,⁴⁶ qui illustrent en détail l'importance de la

⁴⁴ Le nouvel article 18 (6) énumère les mesures alternatives à une sanction pénale suivantes : 1° un avertissement oral ; 2° une lettre d'avertissement ; 3° une médiation pénale ; 4° une mesure de justice restaurative ; 5° une prestation éducative d'intérêt général ; 6° un suivi thérapeutique ; 7° une interdiction de paraître dans le ou les lieux dans lesquels l'infraction a été commise, à l'exception des lieux dans lesquels le mineur réside habituellement ; 8° une interdiction d'entrer en contact avec la victime ou les coauteurs ou complices ; 9° une interdiction d'aller et venir sur la voie publique sans être accompagné de l'un de ses représentants légaux pendant certaines plages horaires déterminées par le ministère public ; 10° une obligation de remettre un objet détenu ou appartenant au mineur et ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en est le produit dans un délai de trois mois à partir de la date de la mesure.

⁴⁵ CCDH, Avis sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, 24.04.2023, pp. 48 et suivantes.

⁴⁶ Unicef et OKAJU, Enfants en conflit avec la loi au Luxembourg, Focus sur la déjudiciarisation, la justice restaurative et les mesures non privatives de liberté, octobre 2024, disponible sur <https://www.unicef.lu/documentation> ; Unicef, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs, 5 septembre 2025, pp. 5 et suivantes, disponible sur <https://www.unicef.lu/documentation> ; OKAJU, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991 portant

déjudiciarisation et des mesures alternatives à une sanction pénale (mesures de diversion) et qui font des propositions concrètes visant à étoffer le catalogue actuel des mesures proposées.

En outre, la CCDH note que le catalogue des mesures alternatives à une sanction pénale, énoncé à l'article 18 (6), se différencie de celui énumérant les peines non privatives de liberté à l'article 42 du projet de loi. Ainsi, par exemple, une mesure de traitement de toxicomanie ou d'alcoolisme ne figure pas sur la liste des mesures alternatives à une sanction pénale, mais elle est prévue comme peine non privative de liberté. De même, dans le premier cas de figure, un suivi thérapeutique est prévu, alors que dans le deuxième cas de figure, il s'agit d'une mesure de traitement psychothérapeutique, psychologique ou psychiatrique.

Tout en reconnaissant que les objectifs poursuivis dans les deux scénarios diffèrent – les acteurs concernés y ayant recours à des moments distincts de la procédure, et le premier cas reposant sur une liste non exhaustive permettant au procureur d'État d'adopter des mesures non explicitement prévues par le projet de loi – la CCDH souhaite néanmoins attirer l'attention des auteurs du texte sur les risques de disparités de traitement. Un mineur en aveu, susceptible de bénéficier de mesures alternatives à une sanction pénale, ne devrait pas se retrouver dans une situation moins favorable qu'un mineur auquel, à l'issue de la procédure pénale, serait appliquée une peine non privative de liberté, alors que ce dernier pourrait se voir proposer un éventail plus large de mesures. **Il y a dès lors lieu de veiller à une cohérence entre les mesures proposées, et bien évidemment, à prévoir, à toutes les étapes de la procédure, une panoplie de mesures. Par ailleurs, la CCDH note que même s'il existe déjà différents services qui interviennent auprès des enfants en conflit avec la loi, il faudrait néanmoins diversifier cette offre.**

Finalement, la CCDH rejoint l'avis de l'OKAJU qu'il serait important d'élaborer un règlement grand-ducal visant à encadrer et à préciser via des lignes directrices les modalités, la mise en œuvre et les critères de ces mesures de diversion.⁴⁷

VII. Détention préventive et mesures alternatives

En ce qui concerne la détention alternative, l'article 37 b) de la CIDE prévoit explicitement que toute détention d'un enfant soit une mesure de dernier ressort et pour une durée la plus brève possible. Dans son Observation générale n°24, le Comité international des droits de l'enfant

introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs, 5 février 2026, , pp. 10 et suivantes, disponible sur www.okaju.lu

⁴⁷ OKAJU, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991, *op.cit.*, p. 11

avait constaté « avec préoccupation que, dans de nombreux pays, les enfants sont maintenus en détention provisoire pendant des mois, voire des années, ce qui constitue une violation grave de l'article 37 b) de la Convention. La détention provisoire ne devrait être utilisée que dans les cas les plus graves et seulement après un examen attentif des possibilités de placement dans la communauté » (§86).

Par ailleurs, dans une résolution de 2023 sur la situation des enfants privés de liberté dans le monde, le Parlement européen a souligné que « la détention [des enfants] a une incidence profonde et négative sur leur santé et leur développement physique, émotionnel et mental, et que ces dommages peuvent se produire même si la détention est relativement courte ».⁴⁸

Bien que le nouvel article 25 du projet de loi énonce que la détention préventive est d'une durée « aussi brève que possible », il n'est pas explicitement précisé qu'il doit toujours s'agir d'un moyen de dernier recours. **S'agissant de la durée maximale, les auteurs persistent à s'écarter des recommandations européennes et internationales en la matière,**⁴⁹ en maintenant une **durée totale maximale de douze mois** (deux mois, renouvelables à cinq reprises). Les auteurs du projet de loi ont par ailleurs introduit un nouvel alinéa, par le biais des amendements, entraînant une aggravation supplémentaire de la situation, en précisant que « [l]e délai de douze mois prévu à l'alinéa 1er peut être prorogé exceptionnellement de quatre mois supplémentaires au cas où l'avocat du mineur sollicite des devoirs d'enquête supplémentaires endéans les huit semaines qui précèdent l'expiration du délai maximum mettant fin automatiquement à la détention préventive. » La CCDH regrette que les auteurs aient choisi d'introduire cette dérogation supplémentaire sans en fournir la moindre justification dans le commentaire de l'article. **Elle s'oppose à une telle dérogation qui risque d'avoir pour effet de dissuader le mineur d'exercer pleinement ses droits de la défense. Elle souligne que l'intérêt de la manifestation de la vérité et les contraintes de l'enquête pénale ne devraient pas primer sur l'intérêt supérieur de l'enfant et ses droits de la défense.** Dans l'hypothèse où cette dérogation était maintenue, la CCDH insiste à ce que toute décision de prolongation doive être spécialement motivée et que l'intérêt supérieur du mineur demeure une considération primordiale.

Par ailleurs, **il est impératif de mettre un terme au recours disproportionné à la détention préventive**, pratique qui demeure actuellement problématique au Luxembourg, tant pour les

⁴⁸ Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2023 sur la situation des enfants privés de liberté dans le monde, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu>, §20

⁴⁹ Voir p.ex. ONU, Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°24, op.cit., § 90 ; UNODC, Loi type sur la justice pour mineurs, op.cit, art. 35 (3)

adultes⁵⁰ que pour les mineurs. La CCDH partage les craintes de l'OKAJU⁵¹ que la pratique actuelle du recours à des mesures de garde provisoire, entraînant le placement quasi immédiat des jeunes en conflit avec la loi à l'UNISEC ou au Centre pénitentiaire du Luxembourg, soit continuée à l'avenir, sans une formulation plus restrictive de la disposition relative à la détention préventive.

Pour ce qui est des **mesures alternatives à la détention préventives**, la CCDH regrette que l'article 24 du projet de loi amendé se limite à faire référence à ce qui est établi dans le code de procédure pénale pour les adultes. En effet, les mesures de contrôle judiciaire y prévues ne contiennent quasiment que des ordres/obligations et aucune mesure éducative ou restaurative. Aux yeux de la CCDH, il faudrait prévoir un système spécifique pour les enfants, qui permettrait d'assurer une prise en charge rapide de l'enfant et offrirait un large choix de mesures pouvant être prises en fonction de sa situation, inspiré des mesures non privatives de liberté. **La liste des mesures alternatives à la détention préventive devrait dès lors aussi être plus large et adaptée aux besoins des enfants.**

Enfin, ainsi qu'exposé en détail ci-dessus, la CCDH s'oppose à tout transfert automatique d'un mineur vers le Centre pénitentiaire pour adultes dès qu'il atteint l'âge de 18 ans. Cette critique s'impose a fortiori en matière de détention préventive, dont la durée est par nature limitée, et où un tel transfert automatique apparaît encore moins justifié.

VIII. Peines privatives et non privatives de liberté

A. Peines privatives de liberté

1. Principes établis

En ce qui concerne la privation de liberté et les peines non privatives de liberté, la CCDH se permet de renvoyer en grande partie à son premier avis dans lequel elle avait analysé en détail l'impact d'une privation de liberté sur un enfant, les avantages des mesures non privatives de

⁵⁰ En 2023, il a été constaté que 43 % des détenus au Luxembourg seraient en détention préventive, alors que la moyenne européenne est de 28 %. (Organisation des Nations Unies, Comité contre la torture, 28.04.2023, Compte rendu de séance, disponible sur <https://www.ohchr.org/>). En outre, à l'heure actuelle, le Code de procédure pénale luxembourgeois ne prévoit pas de limite maximale de durée pour la détention préventive pour les adultes. (Voir : proposition de loi n° 8639 portant modification du Code de procédure pénale (introduction d'une durée maximale de la détention préventive), 15.10.2025, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8639>)

⁵¹ OKAJU, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991, *op.cit.*, p. 12

liberté et les différents principes imposés par les normes internationales à respecter par le Luxembourg.

Au vu des modifications proposées par le biais des amendements, elle tient néanmoins à partager ses réflexions quant à certaines dispositions du projet de loi et à rappeler plusieurs principes particulièrement importants de son premier avis.

Ainsi, elle rappelle qu'en se basant sur l'article 37 de la CIDE, le Comité des droits de l'enfant insiste sur le fait que **chaque privation de liberté doit être une mesure de dernier ressort qui doit être d'une durée aussi brève que possible et, dans les rares cas où elle serait justifiée, elle doit s'appliquer uniquement à des enfants plus âgés, être strictement limitée dans le temps et faire l'objet d'un examen régulier.**⁵² Dans ce même contexte, il y a lieu de souligner que **toutes les formes de détention** ont une incidence négative sur les droits fondamentaux et le développement du mineur, et **risquent d'impacter sa santé physique et mentale.**⁵³

Le projet de loi met en place certains garde fous en prévoyant que les peines privatives de liberté ne peuvent être prononcées que si le tribunal conclut que les peines non privatives de liberté ne sont pas adéquates et seulement lorsque les faits commis par le mineur emportent une peine dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement d'après la loi portant incrimination.⁵⁴

Or, même avec la mise en place de ces conditions, le tribunal pénal pour mineurs garde une large marge de manœuvre. Il est dès lors important de prévoir un large choix de mesures non privatives de liberté afin de permettre au juge d'appliquer les meilleures mesures possibles en fonction de la situation de l'enfant et surtout **d'éviter de mettre en place un système qui risquerait de conduire à des privations de libertés évitables** si le choix des mesures était plus large (voir point b) *Peines non privatives de liberté*).

⁵² Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 24, op. cit., § 6 et 78 ; Voir également CourEDH, aff. Gülcü c. Turquie, 17526/10, 19/01/2016, § 115.

⁵³ Voir dans ce sens: Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2023 sur la situation des enfants privés de liberté dans le monde, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu>, §20. [Le Parlement européen] rappelle que, *quelles que soient les conditions dans lesquelles les enfants sont détenus, des études montrent que la détention a une incidence profonde et négative sur leur santé et leur développement physique, émotionnel et mental, et que ces dommages peuvent se produire même si la détention est relativement courte* »; Organisation des Nations Unies, Étude mondiale sur les enfants privés de liberté, 11 juillet 2019, disponible sur : <https://docs.un.org/fr/A/74/136>; Assemblée générale des Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, 10 avril 2018, IV. Enfants privés de liberté, A/HRC/38/36, point 55, 62 et 69;

⁵⁴ Nouvel article 41 (1) 1° et 2° du projet de loi n°7991

La CCDH tient à noter positivement l'ajout, par le biais des récents amendements, du nouvel alinéa 3° à l'article 41 (1), qui prévoit explicitement qu'une peine privative de liberté « *ne peut être prononcée que si le mineur a bénéficié de l'assistance d'un avocat d'une manière qui lui a permis d'exercer effectivement les droits de la défense et, en tout état de cause, au cours des audiences de jugement devant le tribunal pénal pour mineurs* ».

2. Durée de la peine privative de liberté

En premier lieu, **la CCDH tient à saluer la fixation dans la loi d'une durée des peines privatives de liberté**, en rappelant que la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, actuellement en vigueur, ne prévoit pas de limitation de la durée des mesures de placement, y inclus en cas de privation de liberté.

En ce qui concerne la durée de la peine privative de liberté, le projet de loi prévoit à l'article 41 (1) 4° que cette dernière « *ne peut pas dépasser la moitié du maximum des peines d'après la loi portant incrimination, sans être inférieure à six mois d'emprisonnement et sans dépasser le seuil de dix ans de réclusion* ». Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler qu'**il n'est pas recommandé de prévoir qu'une peine pour un enfant doit être la moitié de celle d'un adulte**, alors que ceci ne permet pas de répondre à un objectif de réhabilitation et de réinsertion de l'enfant dans la société.⁵⁵ Il n'est d'ailleurs **pas non plus indiqué de fixer des peines minimales obligatoires** alors que ces dernières « *sont incompatibles avec le principe de proportionnalité du système de justice pour enfants et avec la règle selon laquelle la détention doit être une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible. Les tribunaux chargés de juger les enfants devraient partir de zéro (...)* ».⁵⁶

Il est regrettable de constater que le gouvernement persiste à défendre une telle approche, qui traite les enfants comme des « adultes en miniatures » sans tenir compte de leurs besoins et vulnérabilités particulières et en ignorant encore une fois les recommandations internationales en la matière.

⁵⁵ Children's Legal Centre and United National Children's Fund (UNICEF), Child Protection Section, Carolyn Hamilton, *Guidance for legislative reform on Juvenile Justice*, New York, 2011, p.93

⁵⁶ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°24 op.cit., §78

Finalement, la CCDH insiste encore sur l'importance de prévoir un examen périodique de la privation de liberté,⁵⁷ avec possibilité de libération anticipée ou conditionnelle, ainsi que de préparer avec suffisamment de temps et d'accompagnement la mise en liberté du mineur.⁵⁸

3. Lieu d'exécution de la peine privative de liberté

Depuis des décennies, la CCDH,⁵⁹ ainsi que de nombreux experts nationaux et internationaux, rappellent inlassablement au gouvernement que **placer des enfants dans une prison pour adultes contrevient au droit international et constitue une violation grave de leurs droits fondamentaux.**⁶⁰ Bien que tous les acteurs nationaux soient conscients de cette problématique depuis longtemps, des mineurs continuent aujourd'hui encore d'être placés au Centre pénitentiaire de Luxembourg (CPL).

On peut d'ailleurs constater **une inquiétante croissance desdits placements ces dernières années.** Ainsi, alors qu'en 2024, 6 mineurs ont été placés au CPL, en 2025, il s'agissait de 24 mineurs,⁶¹ et fin mars 2026, on était déjà à 11 mineurs.⁶² Vu ces chiffres inquiétants, et les récents exemples,⁶³ la question se pose de savoir si tous ces placements au CPL étaient

⁵⁷ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 24 (2019) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants*, §6 v)

⁵⁸ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), *Justice dans les affaires impliquant des enfants en conflit avec la loi, Loi type sur la justice pour mineurs*, 2014 ; art. 77 et ss.

⁵⁹ CCDH, Avis sur le projet de loi n°6593 et son annexe du 4 novembre 2014, Avis 06/2016 sur les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593, Avis 02/2019 sur le projet de loi n°7276, disponibles sur www.ccdh.lu; CCDH, 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.

⁶⁰ Convention internationale des droits de l'enfant, art. 37 c) ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 10(2)(b) et (3) ; voir aussi: Assemblée générale des Nations Unies, *Ensemble des règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs* (les Règles de Beijing), 29 novembre 1985, A/RES/40/33, Règle 13.4.; Assemblée générale des Nations unies, *Rapport conjoint du bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et du Représentant spécial du Secrétaire général sur la violence faite aux enfants et sur la prévention de la violence et les réactions contre la violence faite aux enfants dans le système de justice pour enfants*, 27 juin 2012 A/HRC/21/25, § 80; Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec. (2008) 11 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, 5 novembre 2008, §59.1.

⁶¹ Réponse à la question parlementaire n°3311 relative au placement de mineurs au Centre pénitentiaire de Luxembourg (CPL), 3 mars 2026, disponible sur <https://www.chd.lu>; OKAJU, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991, *op.cit.*, p. 20

⁶² Radio RTL Lëtzebuerg, Annick Goerens, Invité vun der Redaktioun, Interview avec Noémie Sadler, présidente de la CCDH, *Hemmschwell geet erof - ëmmer méi Jonker landen am Prisong, kritiséiert d'CCDH*, 24 mars 2026, disponible sur <https://www.rtl.lu>

⁶³ Communiqué du parquet de Luxembourg en relation avec le placement de deux mineurs, 4.12.2025, disponible sur <https://justice.public.lu> ; Communiqué du parquet de Luxembourg en relation avec l'interpellation de quatre mineurs, 05.12.2025, disponible sur <https://justice.public.lu> ; Communiqué de suivi du parquet de Luxembourg dans le cadre d'une altercation entre deux jeunes filles mineures, 26.02.2026, disponible sur <https://justice.public.lu>

vraiment inévitables. Dans ce sens, et dans l'attente de l'adoption du présent projet de loi, **la CCDH rappelle avec véhémence sa revendication de mettre fin immédiatement à l'incarcération de mineurs dans une prison pour adultes, à recourir à toutes les alternatives disponibles et à créer à court terme des alternatives supplémentaires.**

A l'article 53 nouveau, il est prévu que « *toute peine privative de liberté d'un mineur condamné ne peut être exécutée qu'au centre pénitentiaire pour mineurs* ». Ce principe, qui avait déjà été établi dans la version initiale du projet de loi, est aussi maintenu par le biais des amendements.

Or, même si ce principe général est explicitement prévu par le projet de loi, il est néanmoins affaibli dans le même texte. Ainsi, l'article 67 nouveau prévoit que, pendant les travaux d'agrandissement de l'UNISEC, les mineurs prévenus ou condamnés se trouvant à l'UNISEC seront temporairement placés au Centre pénitentiaire de Luxembourg (dans l'ancienne version du texte il s'agissait encore du centre pénitentiaire d'Ueschterhaff), dans une section leur exclusivement réservée.

La CCDH estime qu'il est disproportionné que l'enfant demeure tributaire des délais et aléas procéduraux. Il est inacceptable que des considérations financières, fonctionnelles ou organisationnelles – susceptibles d'allonger la durée de construction des infrastructures – prévalent sur l'intérêt supérieur de l'enfant et sur le respect de ses droits fondamentaux. La CCDH craint d'ailleurs que cette disposition ne devienne une excuse permettant de retarder la construction du futur centre pénitentiaire pour mineurs (CPM). Dans ce contexte, la CCDH regrette de constater un manque impressionnant d'informations, qui entoure ce futur établissement. En ce qui concerne plus spécifiquement le concept général et le projet infrastructurel, la CCDH se permet de renvoyer aux rapports du Contrôleur externe des lieux privés de liberté de l'Ombudsman (CELPL) et de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKAJU), qui offrent de plus profondes réflexions sur cette problématique.⁶⁴ Par ailleurs, la CCDH tient à souligner que le manque de prise en charge adaptée aux besoins des enfants temporairement placés au CPL est aussi régulièrement critiqué par ces institutions.

La CCDH invite dès lors le gouvernement et le parlement à évaluer d'abord les besoins réels en la matière, et dans ce contexte de mettre en place un véritable système de collecte de données statistiques et d'investir dans la recherche scientifique, avant de se lancer dans un tel projet. Il faut absolument éviter de se retrouver avec une situation où l'offre crée la demande, et donc

⁶⁴ Ombudsman/CELPL & OKAJU, Rapport de suivi intermédiaire sur l'unité de sécurité du CSEE, 2024, disponible sur <https://ombudsman.lu>; Ombudsman/CELPL, Le futur centre pénitentiaire pour mineurs, avril 2025, disponible sur <https://ombudsman.lu>

avec un recours plus fréquent à la privation de liberté à cause d'une augmentation des places disponibles dans le futur CPM.

En conclusion, la CCDH tient à rappeler que sa position n'a pas changé depuis la publication de son dernier avis. Il demeure évident que des enfants ne doivent pas être placés, même temporairement, dans une prison pour adultes.

Le manque de volonté politique pour s'attaquer aux problèmes existants, qu'il s'agisse de créer de nouvelles structures ou de mettre en place des solutions concrètes dans l'immédiat, ne peut pas servir comme excuse pour continuer, pendant des décennies, à violer les droits fondamentaux des enfants au Luxembourg. En premier lieu, il faut inscrire dans la future loi les grands principes, en se basant sur la Convention internationale des droits de l'enfant et les nombreux autres standards internationaux en matière de droits de l'enfant, pour ensuite trouver des solutions aux problèmes qui existent en pratique. La CCDH exhorte dès lors le gouvernement et le parlement à abandonner l'approche actuelle et à trouver une solution alternative qui tienne pleinement compte des besoins et des droits des enfants.

B. Peines non privatives de liberté

En ce qui concerne **les peines non privatives de liberté**, la CCDH avait souligné, dans son premier avis, que le législateur s'était inspiré de la loi sur la violence domestique afin de se limiter surtout à des interdictions au lieu de proposer plus de mesures éducatives. La CCDH regrette de constater que, même si la liste des peines non privatives de liberté, prévues à l'article 42 du projet de loi, a été élargie par le biais des amendements gouvernementaux, le législateur a encore opté en faveur d'une série de nouvelles interdictions. **La CCDH estime toutefois que d'autres mesures, avec un objectif éducatif, devraient impérativement être ajoutées à la liste actuelle.** Pour les détails, elle se permet de faire un renvoi aux récents avis de l'OKAJU⁶⁵ et de l'Unicef Luxembourg.⁶⁶

Dans ce contexte, il faut noter que l'article 8-1 du code de procédure pénale actuel prévoit déjà que la justice restaurative peut être proposée « *à tous les stades de la procédure* ». Par ailleurs,

⁶⁵ OKAJU, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991, *op.cit.*, p.13.

⁶⁶ Unicef, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs, 5 septembre 2025, pp. 8 et suivantes, disponible sur <https://www.unicef.lu/documentation>.

le projet de loi n°8568 qui vise à mieux préciser la base légale concernant la justice restaurative, prévoit d'insérer un article 8-1-1 dans le code de procédure pénale qui indiquera que la justice restaurative peut être proposée « *à chaque phase de la procédure pénale et de l'exécution de la peine* ». Au vu de ce qui précède, il est important de souligner que le système applicable aux mineurs ne devra en aucun cas être plus restrictif que celui prévu pour les adultes. **La justice restaurative doit pouvoir intervenir à tout stade de la procédure pénale pour mineurs, y inclus en tant que peine non privative de liberté.** La CCDH recommande dès lors de le prévoir explicitement dans la liste des peines non privatives de liberté.

Selon les informations de la CCDH, il n'existe à l'heure actuelle pas de service spécialisé, avec des intervenants formés, qui intervient en matière de justice restaurative pour les enfants en conflit avec la loi. Dans ce contexte, la CCDH regrette de constater que le projet de loi n'encadre pas la justice restaurative pour les mineurs, laissant incertaine la désignation des intervenants et la garantie de la qualité des médiateurs. La CCDH insiste sur l'importance de critères clairs de formation et d'agrément des médiateurs⁶⁷, ainsi que d'un cadre de supervision et d'évaluation des dispositifs.

De manière générale, la CCDH rappelle qu'il est crucial que les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre pratique de la présente réforme soient informés en temps suffisant des changements concrets à venir et qu'ils aient le temps et le support nécessaire pour pouvoir se préparer à ces changements. Par ailleurs, la CCDH insiste sur **l'importance d'une réévaluation régulière** des peines non privatives alternatives.

Dans ce même contexte, la CCDH rejoint l'OKAJU dans sa recommandation « *d'élaborer un règlement grand-ducal afin de préciser le recours aux sanctions alternatives, la procédure y relative ainsi que la formation spécifique en justice restaurative que les acteurs chargés de la mise en œuvre d'une sanction non privative de liberté devront avoir accompli* ». ⁶⁸

Tel que déjà souligné ci-dessus, **la CCDH réitère sa recommandation de mettre en place, dans les meilleurs délais, des structures alternatives à un centre pénitentiaire pour mineurs, spécialisées dans la prise en charge des enfants et des jeunes adolescents en conflit avec la loi.** Dans ce même contexte, il serait indiqué de réfléchir en particulier à la **création d'une structure semi-ouverte** qui pourrait accueillir des enfants en conflit avec la loi.

⁶⁷ Alors que l'article 10-1 du code de procédure pénale français prévoit qu'une mesure de justice restaurative est mise en œuvre par « un tiers indépendant formé à cet effet, sous le contrôle de l'autorité judiciaire ou, à la demande de celle-ci, de l'administration pénitentiaire », l'article 8-1 du code de procédure pénale luxembourgeois prévoit qu'une mesure de justice restaurative est mise en œuvre « par un tiers indépendant et agréé à cet effet, sous le contrôle du Procureur général d'Etat ».

⁶⁸ OKAJU, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991, *op.cit.*, p.13

En conclusion, il est important de souligner qu'il s'agit d'éviter de mettre en place un système où – à l'instar du système actuel - le juge va recourir à la privation de liberté faute d'alternative. Mais ceci doit absolument aller de pair avec un changement du système actuel et un changement des mentalités et des perceptions de tous les acteurs, et surtout des autorités judiciaires. Il est enfin impératif de renoncer à cette idée dépassée/surannée selon laquelle la justice restaurative, la diversion et les alternatives à la rétention - qui placent une logique éducative et réhabilitative au centre de la réflexion - constitueraient une « réponse laxiste » à la délinquance juvénile.

IX. Intervenants spécialement formés

Dans son 1^{er} avis, la CCDH avait déjà souligné **l'importance d'avoir des intervenants spécialisés en contact avec des enfants en conflit avec la loi**, en particulier les membres de la police et les magistrats. Cet aspect est mis en exergue par différentes normes internationales.⁶⁹

Or, à la lecture des derniers amendements, la CCDH regrette de constater qu'au lieu d'intensifier les obligations de formations pour les intervenants concernés, telle qu'elle l'avait recommandé dans son premier avis, les auteurs du projet de loi ont au contraire décidé d'affaiblir les exigences en matière de formations.

Ainsi, dans la nouvelle version du projet de loi, l'article 13 §1 prévoit uniquement que les officiers de police judiciaire devront encore être « *spécialement formés pour mener des interrogatoires et effectuer des enquêtes sur les mineurs.* » Il faut toutefois noter que cette obligation de formation est affaiblie par le dernier alinéa du §2, qui prévoit que « *[l]es officiers et agents de police judiciaire de la Police grand-ducale et les officiers de police judiciaire de l'Inspection générale de la Police déjà en fonction au moment de l'entrée en vigueur du présent article sont dispensés des exigences de formation du présent paragraphe* ».

En ce qui concerne les magistrats du parquet, les auteurs du projet de loi ont décidé de remplacer, à l'article 14 nouveau, les termes « *magistrats spécialement formés* » par les termes « *magistrats spécialement affectés* » dans chaque tribunal d'arrondissement pour connaître les affaires concernant des mineurs, enlevant ainsi toute obligation de formation pour les magistrats

⁶⁹ Voir p.ex. : Directive européenne 2016/800, op.cit., art. 20 ; ONU, Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°24, op.cit., §106 ; Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, Chapitre IV., Section A.4, Ligne directrice n°14 et 15, p.23

du parquet. Selon le commentaire de l'article, la directive européenne 2016/800 n'impose pas une formation spécifique pour les magistrats, mais prévoit qu'il suffit que ces derniers y aient accès. La CCDH souligne qu'une telle explication donne l'impression que le but principal des auteurs du présent projet de loi serait d'assurer une transposition correcte du droit européen, au lieu de placer l'intérêt supérieur de l'enfant et une protection maximale de ses droits au centre de leurs réflexions.

En ce qui concerne les juges, le projet de loi ne prévoit toujours pas de formation spécifique quelconque pour ces derniers.

La CCDH souligne que l'ensemble des intervenants dans la procédure pénale applicable aux mineurs devrait disposer d'un socle minimal de formations et de connaissances théoriques. Il ne s'agit nullement de remettre en cause l'expérience de terrain que ces professionnels peuvent avoir acquise et qui demeure essentielle. Cette expérience pratique ne saurait toutefois pas se substituer aux connaissances théoriques relatives aux droits fondamentaux des enfants – y inclus la CRDE – ainsi qu'aux notions de psychologie des enfants, de communication adaptée et des méthodes d'interrogation spécifiques, lesquelles diffèrent sensiblement de celles utilisés pour les adultes et varient selon l'âge de l'enfant.

Voilà pourquoi, la CCDH invite les auteurs du projet de loi à reconsidérer leur position et à s'inspirer de nombreuses recommandations internationales.⁷⁰ L'objectif est d'instaurer une formation pluridisciplinaire permettant d'établir un système de justice pénale adapté aux enfants et d'assurer, en pratique, une application correcte des garanties législatives prévues par la présente réforme.

X. Importance d'une collecte des données statistiques, d'un accompagnement de la réforme par des professionnels et des études scientifiques

La CCDH tient à saluer l'introduction d'un nouvel article 68 par les amendements gouvernementaux qui renforce les obligations en matière de collecte annuelle de données statistiques.⁷¹ Selon le commentaire de l'article, « *une telle collecte de données s'avère*

⁷⁰ Voir p.ex. : Directive européenne 2016/800, op.cit., art. 20 ; ONU, Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°24, op.cit., §106 ; Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, Chapitre IV., Section A.4, Ligne directrice n°14 et 15, p.23 ; ONU, Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°24, op.cit., §106 ; Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), Règles 12.1

⁷¹ Il s'agit de « *statistiques ventilées par sexe, âge et relation entre auteur et victime, chacun en ce qui le concerne, sur le nombre de plaintes, dénonciations et autres types d'intervention policière, de mesures alternatives à une sanction pénale, de poursuites et de condamnations prononcées en application de la présente loi* ».

indispensable pour le suivi de l'efficacité de la future loi actuellement en projet, et afin d'évaluer de façon adéquate l'éventuelle nécessité d'apporter des modifications législatives ultérieurement ».

Ceci est d'autant plus important alors que le Luxembourg fait actuellement face à un manque flagrant de données statistiques sur la situation des enfants en conflit avec la loi. Le système actuel, établi sur base de la loi de 1992, confond les enfants en dangers avec les enfants en conflit avec la loi, et n'offre pas des données désagrégées, ce qui rend impossible une quelconque évaluation des mesures déjà mises en place pour ces enfants.

La CCDH est d'avis que cette disposition est largement insuffisante, à cela s'ajoute que le projet de loi ne prévoit pas d'activités d'évaluation ou de recherches du nouveau système de justice pénale pour enfants qui sera mis en place. Or, le Comité des droits de l'enfants *« recommande aux États parties de faire en sorte que leurs systèmes de justice pour enfants soient évalués périodiquement, en particulier pour ce qui est de l'efficacité des mesures prises et au regard de questions comme celles de la discrimination, de la réinsertion et des types d'infraction, de préférence par des établissements universitaires indépendants »*, tout en soulignant qu'il est très important d'y associer les enfants, et en particulier ceux qui sont en contact ou qui ont été en contact avec le système de justice pour enfants.⁷²

À l'instar de l'OKAJU,⁷³ **la CCDH recommande de mettre en place d'un côté un dispositif d'évaluation de la nouvelle législation avec des experts indépendants**, en y associant le cas échéant l'Université de Luxembourg, et de l'autre côté, de créer un Comité de suivi, composé de différents professionnels, qui pourra faire un suivi de la mise en œuvre concrète de la présente réforme et soumettre des propositions au gouvernement, comme ceci est déjà le cas p.ex. en matière de lutte contre la violence domestique.⁷⁴

XI. Recommandations

Observations générales

- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à **sérieusement prendre en considération les recommandations** formulées dans le cadre de son premier avis 05/2023 ainsi que du présent avis.

⁷² Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 24 (2019), §§ 114-115

⁷³ OKAJU, Avis complémentaire sur le projet de loi n°7991, *op.cit.*, pp. 15-16.

⁷⁴ Loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique portant modification, art. IV relatif au comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence.

- La CCDH regrette qu'avec les nouveaux amendements, le gouvernement ne parvient toujours pas à mettre en place un cadre légal en pleine conformité avec les standards internationaux en matière des droits de l'enfant. Au contraire, sur certains points, les amendements marquent **un recul préoccupant** dans la protection des droits fondamentaux des enfants et des jeunes au Luxembourg.
- Un des objectifs principaux du droit de la justice des mineurs devrait toujours être d'encourager la **réinsertion de l'enfant**, de lui faire assumer un rôle constructif dans la société et de miser sur la **prévention de la récidive**. **Toute réponse** visant à réduire la délinquance juvénile **doit se baser sur** les connaissances actuelles dans les domaines du développement de l'enfant et des neurosciences ainsi que sur le **respect des droits fondamentaux des enfants**.
- La CCDH tient à souligner le **manque de coordination et de coopération** entre les différents acteurs impliqués dans la prise en charge des enfants en situation de détresse, constaté par les acteurs du terrain depuis de nombreuses années. Dans ce contexte, la CCDH s'exprime en faveur d'une **réelle obligation de partage d'informations entre professionnels** lorsque ceci est dans l'intérêt du mineur.
- La CCDH invite le législateur à profiter de la présente réforme pour mettre en lumière la problématique spécifique **des enfants victimes de traite des êtres humains à des fins d'exploitation criminelle**. Elle insiste dans ce sens sur la mise en place d'une meilleure détection et protection des enfants concernés et sur l'importance d'investir plus d'efforts dans la prévention.

Âge de responsabilité pénale

- La CCDH insiste sur le fait que le choix politique de fixer l'âge de responsabilité pénale à 13 ans ignore volontairement les connaissances actuelles dans les domaines du développement de l'enfant et des neurosciences ainsi que les recommandations internationales en matière des droits de l'enfant.
Voilà pourquoi, elle exhorte le législateur **à revoir l'âge de responsabilité pénale à la hausse**. Tout en estimant qu'il devrait être de minimum 14 ans, la CCDH recommande de dépasser ce seuil, conformément aux recommandations du Comité international des droits de l'enfant.
- Dans ce contexte, elle souligne encore qu'une application précoce de procédures et de sanctions pénales sévères ne permet pas d'offrir des solutions à long terme. Elle estime au contraire qu'il faut miser sur la prévention et une prise en charge spécialisées des enfants concernés.

Application du droit pénal pour mineurs aux jeunes adultes

- La CCDH regrette que la possibilité d'appliquer, sous certaines conditions, le **droit pénal pour mineurs aux jeunes adultes entre 18 et 21 ans**, ait été **supprimé** par le biais des amendements gouvernementaux. Une telle extension, prévue par le projet de loi initial, s'inspirait des recommandations des experts internationaux et tenait compte des données scientifiques qui ont établi que la maturité neurologique, et donc la capacité d'anticiper les conséquences de ses actes, de contrôler son comportement ainsi que ses émotions, n'est atteint qu'à l'âge d'environ 25 ans. Elle invite le gouvernement à **revenir sur son choix** et à prévoir la possibilité d'une application du droit pénal pour mineurs aux jeunes adultes.
- Dans ce même contexte, la **CCDH s'oppose au transfert systématique au centre pénitentiaire du Luxembourg** dès que le mineur atteint la majorité. Elle rappelle qu'une telle approche contrevient aux standards internationaux en matière des droits de l'enfant et elle invite le gouvernement à **adopter une approche plus nuancée**, prenant en compte la situation individuelle et l'intérêt supérieur du jeune.

Assistance obligatoire par un avocat

- En raison de leur vulnérabilité, les enfants ne sont pas toujours en mesure de comprendre les enjeux de la procédure pénale ainsi que la portée de leurs déclarations. **L'assistance par un avocat est essentielle** pour garantir une participation effective des enfants à la procédure pénale. Voilà pourquoi, la CCDH estime que les enfants ne devraient **pas pouvoir renoncer à l'assistance par un avocat lors du premier interrogatoire**.
- La CCDH invite dès lors le gouvernement à **retirer cette option du projet de loi** et à garantir cette assistance de manière systématique dès le premier contact avec la police et tout au long de la procédure, indépendamment de la qualification de l'infraction, de l'âge de l'enfant ou de toute autre considération.

Mesures alternatives à une sanction pénale (mesures de diversion)

- En ce qui concerne les **mesures alternatives à une sanction pénale** (déjudiciarisation), la CCDH tient à rappeler que ces dernières sont à **privilégier** dans la majorité des affaires relatives aux enfants en conflit avec la loi et elle recommande d'**élargir la liste** des mesures alternatives proposées à l'article 18 du projet de loi.

Détention préventive et mesures alternatives à la détention préventive

- La CCDH souligne que toute privation de liberté d'un enfant doit être une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible et que ce principe s'applique

également à la détention préventive. Elle insiste, dans cette optique, sur l'importance de mettre un terme à la pratique actuelle du **recours disproportionné à la détention préventive**.

- De plus, la CCDH recommande que la **durée maximale de la détention préventive** soit revue à la baisse, conformément aux recommandations au niveau international. Dans ce même contexte, elle s'oppose à la possibilité d'une prolongation supplémentaire de la détention préventive, lorsque l'avocat du mineur sollicite des devoirs d'enquête supplémentaires, qui risque d'avoir un impact négatif sur les droits de la défense du mineur.
- La CCDH invite le gouvernement à d'opter en faveur d'un **large choix de mesures alternatives à la détention préventive**, qui permettent de prendre en compte la situation individuelle de chaque enfant et d'offrir de véritables alternatives à une privation de liberté.
- Finalement, la CCDH **s'oppose à tout transfert automatique** d'un mineur vers le Centre pénitentiaire pour adultes dès qu'il atteint l'âge de 18 ans.

Peines privatives et non privatives de liberté

- La CCDH rappelle que toute privation de liberté d'un enfant doit être une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible. Dans ce même contexte, il y a lieu de souligner que toutes les formes de **détention** ont une **incidence négative** sur les droits et le développement du mineur, et risquent d'impacter sa santé physique et mentale.
- Depuis des décennies, la CCDH rappelle inlassablement au gouvernement que **placer des enfants dans une prison pour adultes** contrevient au droit international et constitue une **violation grave de leurs droits fondamentaux**. Malgré cette évidence, on doit constater une inquiétante croissance desdits placements ces dernières années.
- La CCDH s'oppose à ce que, pendant les travaux de construction du centre pénitentiaire pour mineurs, des mineurs puissent encore être placés au Centre pénitentiaire de Luxembourg. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à **abandonner l'approche actuelle et à trouver une solution alternative** qui tienne pleinement compte des besoins et des droits des enfants. Dans ce même contexte, la CCDH souligne le **manque de structures spécialisées** pour les enfants en conflits avec la loi, et plus particulièrement des structures semi-ouvertes.
- En ce qui concerne la durée de la privation de liberté, la CCDH rappelle qu'il n'est pas recommandé de prévoir qu'une peine pour un enfant doit être la moitié de celle d'un adulte et il n'est pas non plus recommandé de fixer des peines minimales obligatoires. Une telle approche ne permet pas de répondre à un objectif de réhabilitation et de réinsertion de l'enfant dans la société.

Formation des intervenants

- La CCDH estime que l'ensemble des intervenants dans la procédure pénale pour mineurs devrait disposer d'un **socle minimal de formations et de connaissances théoriques**, conformément aux exigences mises en avant par plusieurs normes internationales. Malheureusement, les auteurs du projet de loi ont décidé d'affaiblir encore davantage les exigences en matière de formations, en ignorant ainsi les recommandations internationales en la matière.
- La CCDH invite les auteurs du projet de loi à reconsidérer leur position et à instaurer une **formation pluridisciplinaire** permettant d'établir un système de justice pénale adapté aux enfants et d'assurer, en pratique, une application correcte des garanties législatives prévues par la présente réforme.

Statistiques et recherche

- En précisant que le Luxembourg fait actuellement face à un manque flagrant de données statistiques sur la situation des enfants en conflits avec la loi, la CCDH salue le renforcement des obligations en matière de collecte de données statistiques, tel qu'introduit par le biais des amendements gouvernementaux.
- Il est néanmoins regrettable que le projet de loi ne prévoie pas **d'activités d'évaluation ou de recherches du nouveau système de justice pénale pour enfants** qui sera mis en place. Dans ce contexte, la CCDH estime qu'il est important de prévoir une **évaluation de la nouvelle législation par des experts indépendants**, mais aussi de mettre en place un suivi de la mise en œuvre concrète de la présente réforme par des acteurs du terrain.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 14 avril 2026.