

PROJET DE LOI

portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification :

- 1. du Code du travail ;**
- 2. du Code de la sécurité sociale ;**
- 3. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 4. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;**
- 5. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
- 6. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;**
- 7. de la loi du 1^{er} août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;**

et portant abrogation

- 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;**
- 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

* * *

AVIS D'UNICEF LUXEMBOURG

(17.11.2025)

UNICEF Luxembourg salue le projet de réforme de la matière de la protection de la jeunesse et les objectifs de celui-ci dont la promotion des droits de l'enfant considérée comme centrale.

La mise en place d'une législation distinguant la protection des enfants de la matière pénale s'appliquant aux enfants en conflit avec la loi est essentielle et cela est d'ailleurs recommandé avec insistance par le Comité des droits de l'enfant.¹

Ce changement permettra d'apporter des réponses et aides ciblées aux enfants et à leurs familles en fonction des spécificités de chaque situation. Évidemment, un même enfant pourra être pris en charge autant dans le cadre de ce projet 7994 que dans celui concernant le volet pénal. Pour apporter la meilleure aide possible et mettre en place les meilleures mesures pour les enfants, ce changement nécessitera donc **confiance, coordination et collaboration renforcée** entre les acteurs de ces deux volets de la réforme.

Dans le cadre du projet de loi 7994, la mise en avant de la déjudiciarisation notamment via la procédure volontaire est à saluer ainsi que le maintien de l'autorité parentale en cas de mesure de placement.

¹ Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques, distribuées le 21/06/2021, CRC/C/LUX/CO/5-6, page 11

Dans les derniers amendements, les précisions autour du concept de protection sont également une évolution positive, même si ce concept devrait être plus étendu pour trouver à s'appliquer à l'ensemble des services ou associations travaillant avec des enfants.

Il est également important de saluer la volonté de recueillir de données statistiques mais il faut souligner que la dernière version du projet de loi n'indique plus l'analyse de celles-ci et l'évaluation de la loi. Le texte initial prévoyait que le Conseil Supérieur de l'aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles prendrait un rôle important dans les processus de mise en vigueur et d'évaluation de la nouvelle loi puisqu'il centraliserait et analyserait les statistiques, mettrait en place une évaluation interne et externe de la loi et coordonnerait, surveillerait et évaluerait la mise en œuvre des dispositions de la présente loi. Les derniers amendements suppriment ce Conseil Supérieur, sans réel développement, indiquant que « le ministre reprend ces missions politiques au vu du fait que les auteurs du projet de loi ont procédé à la suppression » de ce Conseil. Il était pourtant essentiel non seulement de recueillir des données mais aussi des les analyser et de prévoir un système d'évaluation de la législation.

Plusieurs autres points problématiques peuvent être soulevés, par exemple :

- Le focus moindre sur la prévention. Le texte initial prévoyait de privilégier la prévention alors que la version amendée fait peu de référence à cet aspect prévention.
- Les lacunes autour de la participation des enfants. Ils doivent être entendus à tous les stades de la procédure.
- La présence de l'avocat de l'enfant qui devrait être renforcée. Cet avocat devrait être choisi par l'enfant ou, à défaut, désigné par le barreau selon un système de liste. Faut-il rappeler, de manière générale et en toutes matières, que les enfants ont le droit à l'assistance judiciaire gratuite et ils peuvent demander la désignation d'un avocat directement auprès du barreau².

UNICEF Luxembourg souhaite par le présent avis, plutôt qu'une analyse approfondie de la dernière version du projet, faire un focus sur un point problématique déjà souligné dans son avis de 2022³ : la question importante du rappel dans la future loi de l'interdiction des violences contre les enfants.

Nécessité de maintenir dans la législation une interdiction expresse des violences contre les enfants

Pour rappel, l'article 2 de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoit : « *Au sein notamment des familles et des communautés éducatives, la violence physique et sexuelle, les transgressions intergénérationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales sont prohibés.* ». Ce texte n'est pas répressif mais adopte une approche préventive et constructive, rappelant l'interdiction des violences contre les enfants.

Le projet de réforme prévoit d'abroger cette loi de 2008.

Cet article de la loi de 2008, prohibant différentes formes de violences dont les violences physiques et sexuelles en famille, n'est pas repris dans le projet de loi 7994 (autant dans le texte initial que dans celui résultant des derniers amendements).

Cet article, rappelant l'interdiction de la violence contre les enfants, est pourtant essentiel car il répondait aux demandes répétées du Comité des droits de l'enfant et du Conseil de l'Europe de prohiber formellement ces violences.⁴

Grâce à cette loi de 2008, au niveau international, le Luxembourg fait partie des Etats interdisant les châtiments corporels infligés aux enfants y compris dans le cadre familial depuis 2008.⁵

2 Le droit de l'enfant à l'assistance judiciaire – UNICEF Lëtzebuerg ; Assistance judiciaire – Barreau de Luxembourg

3 Avis UNICEF Luxembourg – Projet de loi 7994 – UNICEF Lëtzebuerg ; cet avis avait été envoyé à la Chambre des députés mais n'avait pas été publié sur la page dédiée du projet de loi 7994

4 5754/00 Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance 1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.7.2007) 2) Exposé des motifs 3) Commentaire des articles 4) Texte du projet de loi – J-2006-O-0771

5 <https://endcorporalpunishment.org/fr/global-progress/>

***Toutes les formes de violences sont hautement délétères pour les enfants qui en sont victimes et il est impératif de lutter contre celles-ci.*⁶**

L'article précité de la loi de 2008 est donc très important car il est un rappel de l'interdiction des violences contre les enfants dont l'interdiction expresse, dans la loi, des châtiments corporels infligés aux enfants (aussi appelés violences éducatives ordinaires) par les parents et d'autres personnes amenées à s'occuper des enfants.

Le Comité des droits de l'enfant a aussi rappelé dans son dernier rapport en 2021 concernant le Luxembourg qu'il faut « *interdire expressément dans la loi toutes les formes de châtiments corporels, aussi modérées soient-elles, dans tous les contextes, y compris pour les enfants âgés de 14 à 18 ans, et abolir dans la législation la possibilité de recourir à des formes légères de violence* ».⁷

En effet, le Code pénal manque de clarté quant à l'interdiction des violences dans la mesure où l'article 401bis sanctionne les coups et blessures sur les enfants de moins de 14 ans mais à « *l'exclusion de violences légères* ». L'article 563 du Code pénal sanctionne d'une peine d'amende les violences légères mais pourvu que l'auteur n'ait « *blessé ni frappé personne* ».

Toutefois, même une interdiction claire au niveau pénal est insuffisante. Le Comité des droits de l'enfant avait déjà pu indiquer que :

« 35. Dès lors que la législation pénale s'applique pleinement aux voies de fait contre les enfants, ils sont protégés contre les châtiments corporels quelle qu'en soit la nature et quelle que soit la personne les administrant. Le Comité est en outre d'avis que vu l'acceptation traditionnelle des châtiments corporels, il est essentiel que la législation sectorielle applicable (par exemple le droit de la famille, la loi relative à l'éducation, la loi relative à toutes les formes de protection de remplacement et au système judiciaire, la loi sur l'emploi) interdise clairement leur usage dans les contextes pertinents.

*En outre, il est très utile que les codes de déontologie professionnels, les directives à l'intention des enseignants, des prestataires de soins et d'autres personnes, ainsi que les règlements ou statuts des institutions insistent sur l'illégalité des châtiments corporels et des autres formes de châtiment cruel ou dégradant ».*⁸

Il est utile également de rappeler les décisions qui avaient été prises en mai 2015 par le Comité européen des droits sociaux (CEDS) sur les réclamations de l'« Association pour la protection des enfants » (APPROACH) Ltd contre la Belgique (n° 98/2013), contre la République tchèque (96/2013) et contre la Slovaquie (95/2013). Le CEDS avait conclu dans ces trois affaires à la violation de l'article 17 de la Charte Sociale Européenne, article concernant entre autres la protection des enfants contre la négligence et la violence.⁹ La décision du CEDS contre la Belgique indiquait par exemple :

“49. The Committee notes that there is now a wide consensus at both the European and international level among human rights bodies that the corporal punishment of children should be expressly and comprehensively prohibited in law. The Committee refers, in particular, in this respect to the General Comment Nos. 8 and 13 of the Committee on the Rights of the Child.

50. In this regard, the Committee recalls its interpretation of Article 17 of the Charter as regards the corporal punishment of children laid down most recently in its decision in World Organisation against Torture (OMCT) v. Portugal, Complaint No. 34/2006, decision on the merits of 5 December 2006, §§19-21:

“19. To comply with Article 17, states' domestic law must prohibit and penalize all forms of violence against children that is acts or behaviour likely to affect the physical integrity, dignity, development or psychological well-being of children.

6 Mettre fin à la violence à l'égard des enfants – UNICEF Lëtzebuerg ; Des millions d'enfants touchés par la violence – UNICEF

7 Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques distribuées le 21 juin 2021, CRC/C/LUX/CO/5-6 page 5 point 17 a)

8 Observation générale n° 8 (2006), Le droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments (art. 19, 28 (par. 2) et 37, entre autres), 2/03/2007, CRC/C/GC/88

9 Pour information, le Luxembourg avait ratifié la Charte sociale européenne le 10/10/1991, le pays avait également signé la Charte sociale européenne révisée le 11/02/1998 mais ne l'a pas encore ratifiée

20. *The relevant provisions must be sufficiently clear, binding and precise, so as to preclude the courts from refusing to apply them to violence against children.*

21. *Moreover, states must act with due diligence to ensure that such violence is eliminated in practice.”*

51. *The Committee takes note of the Government’s statement that the provisions of the Constitution, Penal Code and Civil Code referred to in the context of this complaint prohibit corporal punishment of children. However, none of the legislation referred to by the Government sets out an express and comprehensive prohibition on all forms of corporal punishment of children that is likely to affect their physical integrity, dignity, development or psychological well-being.”*¹⁰

Il faut aussi rappeler que l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe avait déjà adopté le 23 juin 2004 la recommandation 1666 (2004) concernant l’interdiction du châtiment corporel des enfants en Europe qui pointait que « *la Cour européenne des Droits de l’Homme en est venue à conclure, par des arrêts successifs, que les châtiments corporels violaient les droits de l’enfant tels que garantis par la Convention européenne des Droits de l’Homme; ces conclusions ont visé tout d’abord les châtiments corporels dans les établissements pénitentiaires pour jeunes délinquants, puis à l’école, y compris dans les écoles privées, et, tout récemment, dans le cadre familial* » et qui invitait les Etats membres à « *se doter d’une législation appropriée qui prohibe les châtiments corporels aux enfants, notamment au sein de la famille* ». ¹¹

Il faut encore souligner que des études comparatives ont démontré l’influence positive d’une interdiction des châtiments corporels sur la diminution de la violence. Dans les pays ayant une législation avec une telle interdiction, on recourt moins aux châtiments corporels et l’éducation est marquée par un comportement de sanction exempt de châtiments corporels. ¹²

Faut-il à nouveau rappeler qu’au niveau international, le Luxembourg fait partie des Etats interdisant les châtiments corporels infligés aux enfants y compris dans le cadre familial depuis 2008 et donc depuis la loi du 16 décembre 2008 relative à l’aide à l’enfance et à la famille (article 2) qui serait abrogée si le projet de loi 7994 est voté et entre en vigueur.

Une marche arrière sur cette question est donc impensable.

Il est donc essentiel de maintenir dans toutes les législations pertinentes, notamment la future législation concernant l’aide à l’enfance et la protection de la jeunesse, l’interdiction, y compris dans la famille, de toutes formes de violences, sans oublier les violences psychologiques, contre tous les enfants sans distinction d’âge.

Un article devrait donc être ajouté au projet de loi 7994, inspiré de l’article 2 de la loi précitée de 2008, qui indiquerait « *Au sein notamment des familles et des communautés éducatives, toutes formes de violences, qu’elles soient physiques, sexuelles, psychologiques ou autres, les transgressions inter-générationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales féminines sont prohibés.* »

Comme déjà souligné par UNICEF Luxembourg dans son avis de 2022 sur le projet de loi 7994, une réforme complémentaire à prévoir serait d’**introduire, dans le Code civil, l’interdiction de la violence contre les enfants en famille** comme cela a été fait en France.

La France a, en 2019, modifié le Code civil en ajoutant un 3ème paragraphe à l’article 371-1 dudit Code qui prévoit donc : « *L’autorité parentale s’exerce sans violences physiques ou psychologiques* ». ¹³

10 Décision du CEDS du 20/01/2015, Association pour la protection des enfants » (APPROACH) Ltd c. la Belgique (n° 98/2013), Decision on the merits: Association for the Protection of all Children (APPROACH) Ltd v. Belgium, Complaint No. 98/2013

11 <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17235>

12 Bussmann, K.-D., Erthal, C. et Schroth, A. (2012). Impact en Europe de l’interdiction des châtiments corporels. *Déviance et Société*, 36(1), 85-106. <https://doi.org/10.3917/ds.361.0085> ;

13 Le texte complet de l’article 371-1, version en vigueur depuis février 2024 :

L’autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l’intérêt de l’enfant.

Elle appartient aux parents jusqu’à la majorité ou l’émancipation de l’enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé, sa vie privée et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.

L’autorité parentale s’exerce sans violences physiques ou psychologiques. [Ajouté en 2019]

Les parents associent l’enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité.

Le processus de réforme en cours pourrait donc être l'occasion de procéder également à une révision de l'article 371 du Code civil luxembourgeois qui indique toujours actuellement : « *L'enfant à tout âge, doit honneur et respect à ses parents* ». ¹⁴ La notion de **respect mutuel** ¹⁵ devrait être ajoutée ainsi que le rappel de l'interdiction des violences physiques, sexuelles et psychologiques ou toutes autres formes de violences ou de traitements humiliants. Cette interdiction devrait viser la relation non seulement enfant-parents mais également enfant– « *toute personne à qui il est confié* » ¹⁶.

Pour lutter au mieux contre les violences à l'encontre des enfants, il est évidemment aussi indispensable, comme demandé par le Comité des droits de l'enfant, de « ***promouvoir des formes positives, non violentes et participatives d'éducation et de discipline*** ». ¹⁷

14 Le même article du Code civil français prévoit également : « L'enfant, à tout âge, doit honneur et respect à ses père et mère. »

15 Par comparaison, l'article 371 du Code civil belge prévoit : « L'enfant et ses père et mère se doivent, à tout âge, mutuellement le respect. »

16 Avis du Conseil d'Etat belge n° 70.506/2 du 15 décembre 2021, page 11, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1840/55K1840002.pdf>

17 Observations finales op. cit. page 5 point 17 b)

