



Monsieur Fernand Etgen
Président de la Chambre des Députés

Luxembourg, le 14 novembre 2019

Monsieur le Président,

Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que conformément à l'article 83 du Règlement de la Chambre des Députés, je souhaiterais poser une question parlementaire à Madame la Ministre de la Famille et à Madame la Ministre de la Justice.

L'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand vient de présenter son rapport 2019. Le rapport a fait le point sur les réserves émises par le Luxembourg par rapport à la Convention internationale des droits de l'enfant. En février prochain, le gouvernement devra remettre au Comité des droits de l'enfant des Nations unies son rapport témoignant de son arsenal législatif qui répond aux exigences de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) que le Luxembourg a approuvée en 1993.

Sur la base de ces informations, j'aimerais poser les questions suivantes :

- Le gouvernement entend-il suivre les recommandations faites par l'ORK ? Lesquelles ?
- L'ORK recommande au Gouvernement de charger le service national pour la coordination et la concertation interministérielle des droits de l'enfant de veiller à ce que l'impact sur les droits de l'enfant fasse l'objet d'une analyse pour tous les projets de loi qui, de façon directe ou indirecte, concernent la vie des enfants. Les Ministres envisagent-ils suivre la recommandation en question ? Dans la négative, pour quelles raisons ?
- Est-il prévu de créer un statut juridique pour les mineurs non-accompagnés qui font une demande de protection internationale, mais qui ne remplissent pas les conditions du demandeur d'asile et auxquels on oppose un refus, et tombant par la suite sous l'article 103 de la loi sur l'immigration ?
- Est-il prévu d'appliquer le principe du « droit d'accès à ses *origines* » d'enfants nés d'une PMA ?
- Madame la Ministre envisage-t-elle d'adapter le Code pénal et de mentionner les punitions corporelles à l'égard des enfants pouvant faire l'objet de sanctions pénales ?

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. Hetto', with a horizontal line above the first part of the name.

Françoise Hetto

Réponse conjointe de Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice, de Monsieur Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, et de Monsieur Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile, à la question parlementaire n° 1521 du 25 novembre 2019 de l'honorable députée Françoise Hetto

Par la loi du 20 décembre 1993, le Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant (CDIE), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989. En vertu de l'article 44 de la CIDE, le Luxembourg s'est engagé à soumettre au Comité des droits de l'enfant, créé en vertu de l'article 43 de la CIDE, un rapport sur les mesures adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans ladite convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits.

Le gouvernement entend-il suivre les recommandations faites par l'ORK ? Lesquelles ?

Dans son examen critique de l'exercice des droits accordés aux enfants dans le cadre de la CIDE, l'Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand émet à l'adresse du Gouvernement un certain nombre de recommandations visant à améliorer la mise en œuvre de la CIDE au Luxembourg.

Ces recommandations concernent le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, en charge de la coordination interministérielle des droits de l'enfant, mais également d'autres ministères et notamment le Ministère de la Justice, le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, le Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, le Ministère de la Santé et le Ministère des Sports.

L'ORK formule, dans son rapport de 2019, certaines remarques concernant le projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse, en critiquant les mesures de fond, d'une part, et la lisibilité du texte, d'autre part.

Il convient de préciser à cet égard que les travaux relatifs à ce projet de loi ne seront pas poursuivis, mais qu'un nouveau projet de loi sera élaboré qui tiendra non seulement compte de la lisibilité du texte, mais aussi, entre autres, des recommandations formulées par l'ONU.

Ce nouveau texte législatif prendra également en compte les principes fondamentaux comme la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit d'information ainsi que le droit de l'enfant d'être entendu.¹

¹ Recommandations formulées à la page 18 du rapport ORK

L'ORK salue le nouveau régime de l'autorité parentale, qui se prononce en faveur du maintien de l'autorité parentale auprès des parents ou autres représentants légaux.²

Le régime actuel, qui permet l'intervention de la Police grand-ducale aux fins de placement des mineurs, en civil ou en uniforme, sera revu dans le cadre de la refonte du système relatif à la justice juvénile.³

Quant au placement des mineurs dans les lieux privatifs de liberté⁴, il peut d'ores et déjà être confirmé que le principe selon lequel aucun mineur ne pourra à l'avenir être incarcéré dans n'importe quel des trois centres pénitentiaires du Grand-Duché, sera ancré dans le nouveau corps de texte.

Les privations de liberté dans l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'État sont limitées à trois mois, sous réserve de prolongation, conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État.

D'autres recommandations formulées par l'ORK concernent les enfants demandeurs de protection internationale et les mineurs non accompagnés (recommandations 42 à 51).

Contrairement aux affirmations exposées dans le rapport, l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et, par conséquent, les mécanismes en place visant à garantir la prise en compte adéquate de l'intérêt supérieur des enfants qui en découlent, y inclus la nomination d'un administrateur *ad hoc* et la saisie de la commission en charge de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, ne s'appliquent pas uniquement aux mineurs non accompagnés dont une demande de protection internationale est refusée mais à tous les mineurs non accompagnés soumis à une décision de retour.

De même, la recommandation relative à l'application générale du principe de non refoulement pour tous les mineurs non accompagnés méconnaît le fait qu'il peut être dans l'intérêt de l'enfant de retourner dans son pays d'origine. Cette évaluation est justement réalisée par la Commission consultative mise en place. Ecarter d'office la possibilité d'un retour et sans examen individuel approfondi du dossier – un examen qui est actuellement réalisé – pourrait donc, en fin de compte, porter atteinte au principe fondamental de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En ce qui concerne la recommandation d'améliorer l'accueil des mineurs non accompagnés, il convient de constater que ce besoin existe bel et bien et que le Gouvernement a reconnu dans le programme gouvernemental la nécessité d'agir dans ce sens. Par contre, il va de soi que si

² Recommandation n° 30, page 24 du rapport

³ Recommandation n°32, page 25 du rapport

⁴ Rapport ORK, point 54, page 31

tout doit être mis en œuvre pour protéger au mieux les mineurs non accompagnés, il faudra essayer d'éviter des abus potentiels par des personnes majeures se déclarant mineurs. À cette fin, le recours à des tests de détermination d'âge demeure indispensable. La recommandation de l'ORK selon laquelle en cas de doute, un jeune doit être cru sur parole quant à son identité et son âge afin d'accéder aux mesures de protection spécifiques, voire à un statut juridique spécifique, peut être qualifiée de non réaliste – à défaut de proposition concrète de l'ORK visant à éviter d'éventuels abus.

Concernant la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, il n'est à ce stade pas prévu de donner suite aux recommandations de l'ORK. Il convient de noter que la commission n'est pas en charge de statuer sur le bien-fondé d'une demande de protection internationale mais qu'elle a été instituée afin d'évaluer si une éventuelle décision de retour est correspond ou non à l'intérêt supérieur de l'enfant alors que les agents du ministère ne sauront pas procéder à cette évaluation sans l'expertise des autres membres de la Commission. En même temps, les agents du ministère agissent au nom du ministre ayant l'immigration dans ses attributions, qui est, de par la loi, le seul habilité à prendre des décisions de retour. On ne saura donc pas conférer un pouvoir décisionnel en cette matière à une autre instance que celle en charge de l'immigration. À noter également qu'en pratique, la Commission a jusqu'à présent recommandé au ministre un maintien du mineur sur le territoire dans la majorité des cas traités par ses soins, de sorte que les reproches quant à la neutralité et l'objectivité de la Commission sont à réfuter.

L'ORK recommande au Gouvernement de charger le service national pour la coordination et la concertation interministérielle des droits de l'enfants de veiller à ce que l'impact sur les droits de l'enfant fasse l'objet d'une analyse pour tous les projets de loi, qui, de façon directe ou indirecte, concernent la vie des enfants. Les Ministres envisagent-ils suivre la recommandation en question ? Dans la négative, pour quelles raisons ?

Concernant la recommandation de l'ORK de charger le service des droits de l'enfant de l'examen systématique des projets de loi quant à l'évaluation de leur impact direct ou indirect sur la vie des enfants, le Gouvernement juge celle-ci pertinente et étudiera sa mise en œuvre. Ce service pourra également être chargé de développer, de concert avec les autres ministères et la société civile, un plan d'action national en faveur de la mise en œuvre concertée et cohérente de la CIDE.

Est-il prévu de créer un statut juridique pour les mineurs non-accompagnés qui font une demande de protection internationale, mais qui ne remplissent pas les conditions de demandeur d'asile et auxquels on oppose un refus, et tombant par la suite sous l'article 103 de la loi sur l'immigration ?

Dans son rapport, aux pages 30 et 135, l'ORK milite en faveur de l'introduction d'un statut particulier pour les mineurs non accompagnés. En l'occurrence, l'ORK fait abstraction du fait que l'article 103 de la loi modifiée sur l'immigration s'applique à tous les mineurs non accompagnés étrangers et pas uniquement aux mineurs qui sont demandeurs de protection internationale.

Par contre, l'idée de créer un statut juridique particulier pour les mineurs non accompagnés qui tombent sous l'article 103 et qui se voient opposés à une décision de retour alors qu'ils ont été déboutés de leur demande de protection internationale ou qu'ils se trouvent en séjour irrégulier, mérite un examen plus approfondi de la part de tous les acteurs concernés. Il convient de noter toutefois que les jeunes concernés, qui, après l'évaluation de leur situation, en application de l'article 103 ne se trouvent pas contraints de rentrer dans leur pays d'origine, se voient déjà maintenant octroyés un titre de séjour leur permettant de rester au Luxembourg.

Si la situation du mineur se trouve réglée en vue de son droit de séjour, il s'avère également opportun d'analyser sa situation sous le régime du droit des enfants. À cet effet, des concertations interministérielles ont lieu afin de discuter de l'opportunité d'un meilleur cadre légal au profit du mineur non accompagné.

Est-il prévu d'appliquer le principe du « droit d'accès à ses origines » d'enfants nés d'une PMA ?

Conscient que la législation dans le domaine du droit de la filiation nécessite d'être modernisée, un projet de loi portant réforme du droit de la filiation fut déposé en 2013 et complété par amendements en 2017. Les amendements sont actuellement sous avis du Conseil d'État.

Un certain nombre des recommandations formulées par l'ORK y a déjà trouvé écho. Guidée par la Convention des droits de l'enfant et les principes de l'égalité entre hommes et femmes, y est notamment proposé :

- **l'abandon de la terminologie révolue de « enfant naturel et enfant légitime »** et le principe de l'égalité des filiations ;
- l'abandon du principe de **l'accouchement anonyme**, au profit d'une disposition spécifique permettant à la mère de garder le secret de son admission et de ses origines et d'une disposition renforçant les droits du père et de l'enfant né de cette situation ;
- l'introduction du principe de **l'accès aux origines personnelles de l'enfant**. Il est donc proposé d'introduire dans le Code civil un article 312*bis* au libellé « *L'enfant a le droit d'avoir, dans la mesure du possible, accès à ses origines. Cet accès à ses origines est sans effet sur son état civil et sur sa filiation.* ». Ce principe s'applique aussi bien pour les enfants adoptés que pour les enfants issus d'une procréation médicalement assistée avec donneur de gamètes. Les modalités techniques seront précisées dans un projet de loi à part. Ce projet est en cours de préparation et devrait être déposé au cours de l'année 2020 ;

- la filiation bilinéaire de l'enfant né d'une relation incestueuse, c.-à-d. de parents entre lesquels existe une prohibition absolue de mariage. L'établissement du double lien de filiation ne doit non seulement être dans l'intérêt de l'enfant incestueux, mais également faire l'objet d'une décision de justice ;
- l'abrogation de l'article 334-6 du Code civil portant sur la situation d'un enfant naturel vivant avec son père dans le ménage avec une autre épouse.

Aux termes de l'accord de coalition, le Gouvernement s'est engagé de poursuivre la modernisation du droit de la famille.

Madame la Ministre envisage-t-elle d'adapter le Code pénal et de mentionner les punitions corporelles à l'égard des enfants pouvant faire l'objet de sanctions pénales ?

Les châtiments corporels sont inscrits dans la législation nationale dans la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et, plus particulièrement, à l'article 401*bis* du Code pénal.

L'article 2, alinéa 3, de la loi modifiée du 16 décembre 2008 énonce un principe général selon lequel « *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.* ». Cet alinéa énonce le principe sans infliger de sanction pénale, contrairement à l'article 401*bis* du Code pénal. Ce dernier expose, à l'alinéa 1, que « *quiconque aura volontairement fait des blessures ou porté des coups à un enfant au-dessous de l'âge de quatorze ans accomplis, ou qui l'aura volontairement privé d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé ou qui aura commis à son encontre toute autre violence ou voie de fait, à l'exclusion de violences légères, sera puni d'un emprisonnement de un an à trois ans et d'une amende de 251 euros à 2.500 euros.* »

En supplément des dispositions susmentionnées, le Code pénal incrimine, aux articles 398 et suivants, les actes constitutifs de « *coups et blessures volontaires* », avec la circonstance aggravante énoncée à l'article 401*bis* du Code pénal.

La pertinence de la reformulation de la notion de « *violences légères* » sera évaluée.

Outre le cadre légal plus général, l'ORK critique le cadre existant du *droit de l'enfant d'être protégé contre toutes formes de violence*, notamment en matière de violence domestique. À cet égard, l'ORK propose de renforcer la protection des enfants souffrant de traumatismes psychiques. Cette question sera traitée par le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence.

Conclusion

Il peut d'ores et déjà être confirmé que les remarques formulées par l'ORK feront l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de la nouvelle législation sur les droits de l'enfant.