C2.13 Réforme ou non-réforme de l'aide et de la protection de la jeunesse

Cadre juridique applicable :

Article 3, 12, 16, 19, 20, 25, 37, 39 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant



La réforme de l'aide, du soutien, de la protection de la jeunesse et de la justice des mineurs est restée au cœur des travaux de l'OKAJU en 2026. À travers ses avis, interventions parlementaires, rencontres avec les autorités et contributions au débat public, l'OKAJU a régulièrement rappelé **l'urgence de moderniser un système dont les limites entraînent des conséquences directes sur les enfants les plus vulnérables.** Si l'institution salue la volonté de distinguer plus clairement la protection de l'enfance de la justice pénale des mineurs et reconnaît certaines avancées contenues dans les projets de réforme, elle estime que les textes actuellement en discussion demeurent insuffisamment alignés sur les standards internationaux relatifs aux droits de l'enfant et sur le développement d'un système intégré de protection de l'enfance[1], recommandé par le Conseil de l'Europe depuis 2009[2] et la Commission européenne depuis 2024[3].

L'OKAJU a ainsi plaidé pour une approche davantage fondée sur les droits de l'enfant, la prévention, la participation des enfants aux décisions qui les concernent et le recours prioritaire à des mesures éducatives et restauratives. Tout au long de l'année, l'institution a également attiré l'attention des décideurs politiques sur la nécessité de limiter le recours à la privation de liberté, de renforcer l'accès des enfants à une justice adaptée et de garantir une meilleure coordination entre les acteurs de la protection de l'enfance. Elle a aussi plaidé, entre autres, pour l'implémentation de contrôles inopinés des lieux de protection de remplacement. Ces prises de position traduisent une même conviction : la réforme ne doit pas seulement modifier les textes, mais permettre un véritable changement de paradigme plaçant l'enfant, ses droits et son intérêt supérieur au centre du système.

La présente section revient d'abord sur les travaux menés par l'OKAJU au cours de l'année concernant la réforme de la protection de l'enfance et de la justice des mineurs.

1 Voir le rapport annuel 2024 de l'OKAJU, chapitre B : *https://www.okaju.lu/wp-content/uploads/2025/02/RA2024-ONLINE_BAT-250206.pdf* et le guide de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne : https://fra.europa.eu/en/publication/2025/integrated-child-protection

2 https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046d3a0

3 https://commission.europa.eu/document/36591cfb-1b0a-4130-985e-332fd87d40c1_fr?pre-fLang=fr

Rédaction d'avis et de recommandations

Avis complémentaire n° 7991

L'OKAJU a soumis un avis complémentaire en date du 17 juillet 2026[4].

L'adoption d'un droit pénal et d'une procédure pénale spécifiquement adaptés aux enfants représente un enjeu majeur pour le Luxembourg afin de respecter ses obligations internationales en matière de droits de l'enfant. À ce titre, l'OKAJU a régulièrement salué l'intention gouvernementale de créer un cadre législatif distinct entre le droit pénal des mineurs et le droit de la protection de la jeunesse, tout en introduisant des garanties procédurales jusqu'ici insuffisantes. Toutefois, il est regrettable que les gouvernements successifs n'aient pas mené ces réformes à leur terme, échouant à concevoir un système réellement centré sur la réhabilitation et la resocialisation des enfants.

L'OKAJU s'inquiète par ailleurs d'un débat marqué par une approche sécuritaire et une rhétorique alarmiste, notamment à travers la fixation d'un âge de la majorité pénale inférieur aux recommandations internationales, à savoir 14 ans. Cette vision caricaturale de l'enfant dit « délinquant » est dépourvue de fondement scientifique et ne propose pas de réponse efficace en termes de resocialisation. Les sciences du développement, la psychologie et les neurosciences démontrent clairement que les enfants ne disposent pas du même niveau de maturité que les adultes, et que leur développement affectif et cognitif se poursuit bien après la majorité civile. Dans ce contexte, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU appelle à une justice pour mineurs éducative et non répressive, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par la CRDE (article 3).

Si les nouveaux amendements au projet de loi n° 7991 apportent certaines améliorations notables, celles-ci apparaissent largement contraintes par les critiques du Conseil d'État et par la nécessité de se conformer au droit de l'Union européenne, notamment pleinement à la directive 2016/800[5]. Il est déplorable que le législateur manque d'ambition proactive et n'agisse que sous la menace de sanctions européennes. Enfin, malgré les objectifs affichés de modernisation, la réforme reste marquée par une défiance structurelle envers les enfants, et demeure insuffisamment alignée avec les standards internationaux, les avis des instances spécialisées ayant été largement ignorés par le législateur.

Liste des échanges, entrevues et participation à des évènements

Intervention de l'OKAJU lors de la Commission de la Justice de la Chambre des députés pour le projet de loi n° 7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs

4 https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/7991/20260828_Avis_2.pdf

5 La conformité actuelle à la Directive n'est que partielle.

Le 5 février 2026, à la demande de Madame la députée Sam Tanson, l'OKAJU a été convié, suite à la présentation de son rapport annuel 2025 à la Chambre des députés, qui souhaitait entendre l'OKAJU sur les points suivants : l'âge de responsabilité pénale qu'il est prévu de maintenir à 13 ans, la détention préventive et le sort des enfants qui deviennent majeurs en cours de détention[6].

Charel Schmit a donc présenté les **grandes lignes de l'avis complémentaire de l'OKAJU** sur le projet de loi sous rubrique et dont des copies[7] ont été remises aux membres de la Commission. Il salue **certaines améliorations** apportées au projet de loi n° 7991 sur la procédure pénale pour mineurs, mais estime que **le texte ne respecte toujours pas pleinement les standards internationaux relatifs aux droits de l'enfant**. Il insiste sur la **nécessité d'adopter simultanément les trois projets de réforme de la protection de la jeunesse (n° 7991, 7992 et 7994), mais aussi d'une meilleure articulation entre eux, afin d'opérer un véritable changement de paradigme,** passant d'une vision de l'enfant comme objet de protection à une approche fondée sur les droits de l'enfant.

L'OKAJU soutient l'orientation générale du projet, qui privilégie les **mesures alternatives** à l'emprisonnement, mais demande que le texte affirme plus clairement les principes de justice restaurative et le caractère exceptionnel de la privation de liberté, qui doit rester une mesure de dernier recours.

- **L'âge de la responsabilité pénale** : l'OKAJU plaide pour relever l'âge minimum de 13 à 14 ans, estimant qu'il n'existe pas de preuves justifiant un renforcement de la réponse pénale et qu'il convient plutôt d'investir dans la prévention.
- **La détention provisoire** : l'OKAJU critique l'allongement de sa durée prévu dans la nouvelle version du projet.
- **Les jeunes adultes de 18 à 21 ans** : l'OKAJU regrette l'absence de régime spécifique pour cette tranche d'âge et rappelle que le développement du cerveau se poursuit jusqu'à environ 25 ans. Il souligne que des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas prévoient des dispositifs particuliers pour les jeunes adultes.
- **L'évaluation future du dispositif** : l'OKAJU propose la création d'un comité d'accompagnement chargé de suivre et d'adapter la future procédure pénale pour mineurs aux réalités du terrain.

Lors des échanges avec les députés, la question des jeunes auteurs d'infractions graves et des « Systemsprenger » a également été abordée. La commission souhaite encore entendre le parquet afin de mieux appréhender la réalité pratique avant de poursuivre l'examen du texte.

---

6 Retransmission : *https://www.chd.lu/en/meeting/13888* Procès-verbal de la réunion du 5 février 2026 *https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Reunions_de_la_Commission_de_la_Justice/Documents_internes/Reunion_du_05-02-2026/20261002_PV.pdf*

7 *https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/7991/20260828_Avis_2.pdf*

Note à l'attention des députés concernant le projet de loi n° 7994

En janvier 2026, l'OKAJU a soumis une note exclusive à l'attention des députés membres de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse pour rappeler la nécessité urgente et incontournable de réformer le système actuel de la protection de l'enfance. L'OKAJU y salue la poursuite des travaux parlementaires dans la suite des amendements gouvernementaux déposés le 22 mai 2025 relatifs au projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. L'OKAJU ne veut en aucun cas que le projet échoue, mais des ajustements de ce dernier s'imposent afin de garantir sa conformité avec les droits de l'enfant et avec un système intégré de protection de l'enfance. L'OKAJU déplore que ses observations n'aient pas mené à des amendements pour s'aligner avec ceux-ci.

Entrevues avec le groupe parlementaire CSV

Les échanges ont principalement porté sur la réforme de la protection de l'enfance et de la justice des mineurs. Selon l'OKAJU, **cette réforme est urgente car le système actuel présente des dysfonctionnements structurels qui ont des conséquences directes sur les enfants**. L'OKAJU considère que la réforme est nécessaire mais **insuffisante** dans sa version actuelle, plusieurs éléments ambitieux ayant été retirés ou affaiblis au fil des discussions. L'enjeu principal n'est pas seulement d'adopter une nouvelle loi, mais de construire un système mieux coordonné, davantage centré sur les droits de l'enfant et capable d'apporter des réponses rapides et cohérentes aux situations des enfants vulnérables.

- 24/09/2026 : Échange sur le projet de loi n° 7791, la gestation pour autrui et les avocats pour enfants.
- 09/10/2026 : Échange autour du projet de loi n° 7994 : l'OKAJU a souligné le besoin d'une Commission de coordination de la réforme, de contrôles inopinés dans les lieux de protection de remplacement et la nécessité de définir *a minima* les actes usuels et non usuels relevant de l'autorité parentale pour les enfants placés en protection de remplacement, en s'inspirant de la France[8].

Entrevues avec le groupe parlementaire LSAP

- 14/01/2026 : Échange autour du volet du bien-être des enfants face aux enjeux numériques.
- 19/01/2026 : Échange autour de la réforme de la protection de la jeunesse, et plus particulièrement les projets de loi n° 7991 et 7992.

---

8 1) Guide « L'exercice des actes relevant de l'autorité parentale pour les enfants confiés à l'ASE » : *https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2026-03/Guide-Autorite-Parentale-ASE-A4.pdf* et 2) Guide « Les actes usuels et non usuels – Mes droits et devoirs en tant que parents » : https://www.gironde.fr/sites/default/files/2023-07/Actes%20usuels.pdf

Entrevue avec le Premier Ministre

Comme mentionné dans la partie concernant les violences faites aux enfants, le 21 juillet 2026, l'OKAJU a rencontré le Premier Ministre, en présence du Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ainsi que d'un représentant du ministère de la Justice, dans le cadre d'un échange consacré à trois sujets :

- Projets de loi relatifs à la protection des mineurs et portant introduction d'un droit pénal des mineurs ;
- Lutte contre les violences à l'égard des enfants et motion invitant le Gouvernement à mettre en place une Commission nationale indépendante ;
- Protection des enfants en ligne et utilisation excessive des écrans.

> Le thème de la Commission nationale indépendante est développé en détail au chapitre C2.10 et celui de la protection des enfants en ligne au chapitre C2.9.

Construire un dialogue pour évoluer vers une justice adaptée aux enfants

Les réformes de la justice juvénile et de la protection de l'enfance ont mis en évidence l'importance d'un dialogue régulier entre les institutions chargées de mettre en œuvre les mesures de protection, celles qui rendent la justice et celles qui veillent au respect des droits de l'enfant. Si ces échanges restent encore limités et méritent d'être développés, ils constituent une condition essentielle pour construire des réponses plus cohérentes et davantage centrées sur les besoins des enfants et des jeunes.

Les débats menés autour des projets de loi n° 7991 et 7994 ont révélé que, malgré des missions et des responsabilités différentes, de nombreux acteurs partagent des préoccupations communes : garantir la sécurité juridique des procédures, renforcer les mesures éducatives et préventives, améliorer la participation des enfants et assurer une meilleure prise en compte de leur intérêt supérieur.

Img. 2.13.1 Rencontre entre le Procureur général d'État et l'OKAJU au Palais de Justice le 23 décembre 2025 dans le cadre d'un dialogue institutionnel sur les droits de l'enfant et de la jeunesse.

Dans ce contexte, l'OKAJU a poursuivi ses échanges avec les autorités judiciaires, les décideurs politiques, les professionnels de terrain, le monde académique, les experts nationaux et internationaux, les institutions homologues de défense des droits de l'enfant en Belgique et en France, ainsi qu'avec les organisations de la société civile.

Au-delà du dialogue entre institutions, l'ambition est également de faire entendre la voix et l'expérience des enfants dans les débats qui les concernent, afin de renforcer la prise en compte de leurs droits, de leurs besoins et de leur intérêt supérieur.

Tout au long de l'année, cette démarche a pris la forme de rencontres, de visites de terrain, de contributions aux débats publics et d'échanges avec de nombreux partenaires. La chronologie qui suit revient sur quelques-uns de ces moments marquants qui ont contribué à nourrir la réflexion et l'action en faveur des droits de l'enfant.

Entretien dans la Presse

Dans un article paru le 7 août 2026 pour le journal *Land* écrit par Mme Sarah Pépin[9], *l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher* Charel Schmit a critiqué le projet de réforme de la protection de la jeunesse et estime que le système actuel est en crise profonde.

Pour l'Ombudsman, la réforme doit avant tout reposer sur les droits de l'enfant, la prévention, l'aide aux familles et la participation des jeunes concernés. Il appelle à dépasser une logique punitive et à construire un véritable consensus national autour d'une vision moderne de la protection de l'enfance.

Dans cet article, le défenseur des droits de l'enfant fait notamment part :

- D'une critique de la **primauté persistante de la justice sur l'aide sociale et éducative.**
- De son **opposition ferme à la banalisation de l'enfermement** des enfants.
- De **l'importance du droit de chaque enfant à être entendu et assisté juridiquement.**
- De l'importance de la **prévention** et du soutien aux familles avant toute **séparation de l'enfant de son milieu de vie.**
- Du besoin **d'écouter** les enfants concernés lors de l'élaboration des politiques qui les touchent.

En conclusion, il rappelle qu'il convient surtout d'éduquer plutôt que de punir.

9 *https://land.lu/politique/societal/cest-une-catastrophe/*

Doléances au Conseil National de la Justice concernant la publicité des débats et l'équilibre avec la protection de la vie privée des enfants

Doléance de l'OKAJU

Dans une doléance communiquée au Conseil National de la Justice[10] en date du 14 juillet 2026, l'OKAJU soulève une question de principe concernant la protection de la vie privée des enfants dans les procédures pénales médiatisées :

> *« Dans une affaire impliquant plusieurs enfants et révélant publiquement une partie importante de leur histoire familiale, les mécanismes actuellement prévus par notre droit permettent-ils de garantir une protection effective des droits de l'enfant et, plus particulièrement, de leur vie privée ? »*

L'OKAJU estime que les audiences ont rendu publics de nombreux éléments relatifs à la vie familiale, au parcours de vie et à l'intimité de plusieurs enfants (auteur, frères et sœurs, témoins), créant un risque élevé d'identification et de stigmatisation et rappelle en outre, que :

- La Convention relative aux droits de l'enfant garantit le respect de la vie privée à tous les stades d'une procédure ;
- La directive européenne 2016/800 prévoit que les audiences concernant des enfants devraient habituellement se tenir à huis clos ou pouvoir être organisées ainsi ;
- Plusieurs pays, comme l'Allemagne, prévoient des protections renforcées de la vie privée des enfants devant les tribunaux.

Au-delà du cas d'espèce, l'OKAJU demande une réflexion sur l'équilibre entre la publicité des débats judiciaires et le droit des enfants à la vie privée, à la dignité et à la réinsertion. Il exprime également son inquiétude face au retard des réformes concernant la justice des mineurs au Luxembourg et appelle les autorités à faire aboutir les projets de loi et la transposition de la directive européenne.

Réponse du Conseil national de la justice

Dans sa réponse, en date du 27 juillet, le Conseil national de la justice constate que, même si la doléance vise « toutes les juridictions », elle se réfère en réalité à une affaire judiciaire précise. Ainsi, le Conseil national de la justice considère que, comme il n'a pas pour mission de se prononcer sur le bien-fondé d'une décision de justice, il ne peut pas donner de directives aux juridictions de jugement.

Concernant le fond de la question, le CNJ rappelle que le droit au respect de la vie privée et familiale doit être concilié avec le principe fondamental de notre droit, soit la publicité des débats. Il souligne que cette question est débattue dans les débats concernant la réforme, mais qu'il n'y interviendra pas car ce débat est étranger à sa mission.

---

10 https://cnj.public.lu/fr/doleances-plaintes/doleance-fonctionnement-justice.html

Conseil de Presse (Formation)

Dans le cadre d'une formation organisée avec le Conseil de presse, l'OKAJU est intervenu sur le traitement médiatique des situations impliquant des enfants. Les échanges se sont notamment appuyés sur plusieurs affaires récentes ayant suscité une forte couverture médiatique.

Au-delà des règles relatives à l'anonymat, l'OKAJU a sensibilisé les professionnels des médias à l'impact que certaines publications peuvent avoir sur la vie des enfants concernés ainsi que sur leur famille et leur entourage, en particulier dans le contexte d'enfants victimes et d'enfants en conflit avec la loi. L'intervention a rappelé que le respect des droits de l'enfant implique également d'anticiper les conséquences qu'une information, une image ou certains détails peuvent avoir sur son développement, sa réputation et son parcours futur.

Rule of Law Report, Commission européenne

Dans le cadre de ses échanges avec la Commission européenne pour le *Rule of Law Report* de 2026[11], l'OKAJU a réitéré ses préoccupations concernant la réforme de la justice des mineurs. L'institution estime que plusieurs projets de loi en cours demeurent en deçà des recommandations formulées par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, notamment en matière de spécialisation des professionnels, d'accès effectif à une assistance juridique adaptée, de diversification des mesures éducatives et de limitation du recours à la détention. L'OKAJU continue de plaider pour la mise en place d'un système de justice pleinement conforme aux standards internationaux en matière de droits de l'enfant.

Entrevue avec le Conseil d'Etat



11 *https://commission.europa.eu/publications/2026-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en*

L'échange entre l'OKAJU et le Conseil d'État le 14 octobre 2026 a permis de présenter les missions respectives des deux institutions et de mettre en lumière plusieurs préoccupations majeures concernant les droits de l'enfant au Luxembourg.

L'OKAJU a rappelé que son action est fondée sur la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CRDE) et vise à garantir un accès effectif aux droits, en particulier pour les enfants en situation de vulnérabilité. L'OKAJU intervient souvent lorsque les mécanismes administratifs ou judiciaires ont échoué à protéger adéquatement les enfants. L'institution souhaite notamment renforcer ses capacités d'intervention, notamment par le recours à l'*amicus curiae*. L'OKAJU a également saisi l'occasion pour présenter au Conseil d'Etat ses quatre *Gold standards* (normes de référence) :

- l'accès aux droits des enfants ;
- les systèmes intégrés de protection de l'enfance ;
- le modèle *Barnahus* pour la prise en charge de victimes de violences ;
- les droits de l'enfant ancrés dans la CRDE et la Constitution luxembourgeoise ainsi que l'évaluation d'impact sur les droits de l'enfant (*Child Rights Impact Assessment*, CRIA[12]).

Ces *Gold standards* se retrouvent à travers ce présent rapport.

Justice des mineurs

Une partie importante des échanges a porté sur les enfants en conflit avec la loi et la privation de liberté. L'OKAJU a dénoncé le recours excessif aux placements et à la détention, des situations où des enfants auraient été placés sans avoir rencontré d'avocat pour enfant ou de juge, des atteintes à la dignité et aux garanties procédurales et l'insuffisance des alternatives à l'incarcération. Pour l'OKAJU, il est clair que **la privation de liberté doit rester une mesure de dernier recours et préconise un développement des mesures de diversion et une réflexion plus large sur la déjudiciarisation.**

Accès à la justice et avocat pour enfants

L'OKAJU a souligné les difficultés récurrentes concernant l'accès des enfants à un avocat, la compréhension des procédures par les familles et le manque de formation spécialisée de certains avocats intervenant auprès des enfants. Or, la justice devrait être adaptée aux enfants *child-friendly justice* .

Protection de l'enfance et santé mentale

Les collaborateurs de l'OKAJU ont fait état d'une hausse des situations préoccupantes, notamment en matière de **détresse psychologique, de placements, d'hospitalisations sous contrainte et de protection de l'enfance**. La nécessité de **poursuivre les réformes législatives a été soulignée**.

Migration et accueil des enfants

12 https://www.defenseurdesenfants.be/cria

L'OKAJU a présenté ses constats sur **les structures de l'ONA**, faisant état de conditions d'accueil problématiques pour certains enfants, avec des **conséquences sur le sommeil, l'alimentation, la scolarisation et le bien-être général**.

Violences, détention et contrôles institutionnels

Les travaux de monitoring présentés concernent notamment les établissements accueillant des enfants, les lieux privatifs de liberté, le système de protection de l'enfance et les mécanismes de protection contre les violences. L'OKAJU a insisté sur la nécessité de **contrôles, y compris inopinés, dans les lieux où les enfants sont placés en dehors de leurs familles, et sur l'amélioration des conditions de prise en charge**.

Environnement numérique

L'OKAJU a également présenté ses travaux sur la sécurité en ligne, plaidant pour une approche fondée sur le principe du *safety by design*, la prévention des risques numériques et une meilleure protection des enfants face aux contenus préjudiciables.

Messages clés

- La **dignité** est au cœur de l'effectivité des droits de l'enfant.
- Le recours à la **privation de liberté** des enfants demeure excessif et nécessite des alternatives crédibles.
- **L'accès effectif à la justice** et à un **avocat pour enfant** reste insuffisant.
- Les **conditions d'accueil de certains enfants migrants et de certains jeunes privés de liberté sont préoccupantes.**
- Les réformes en lien avec les projets de loi n° 7991, 7992 et 7994 doivent être poursuivies afin de mieux garantir les droits de l'enfant.
- L'OKAJU dénonce la *culture of disbelief*, c'est-à-dire une tendance à mettre en doute la parole des enfants révélant des violences.
- Enfin, l'OKAJU a souligné le besoin de procédures accélérées pour les enfants victimes de violence.

AOMF La justice pénale des mineurs – 27 mai 2026

Lors de la réunion de l'Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie (AOMF) sur la justice pénale des mineurs, **Éric Delemar, Défenseur des droits des enfants en France**, a souligné que les enfants attendent une justice qui protège, répare et aide à se reconstruire. Ils connaissent souvent mal leurs droits et demandent davantage d'information, d'écoute et d'éducation au droit. **Les adolescents critiquent une justice perçue comme punitive et stigmatisante, tandis que les jeunes en conflit avec la loi évoquent fréquemment des parcours marqués par la précarité, les violences et un manque de soutien.**

De son côté, Charel Schmit a présenté la situation luxembourgeoise. Il a rappelé que le système actuel de protection de la jeunesse repose encore largement sur la loi de 1992, avec **une forte judiciarisation et une confusion persistante entre protection et sanction**. La réforme en cours vise à mieux distinguer pro-

tection de l'enfance, justice pénale des mineurs et droits des victimes, tout en renforçant les droits procéduraux des enfants.

L'OKAJU salue plusieurs avancées des projets de loi, notamment les garanties procédurales, la diversion et le principe de la privation de liberté comme dernier recours. Il reste toutefois critique concernant l'âge de responsabilité pénale, le recours encore important à la détention et le manque d'alternatives éducatives ainsi que d'infrastructures adaptées.

Les échanges entre les membres de l'AOMF ont mis en évidence des défis communs à plusieurs pays : augmentation des vulnérabilités des jeunes, insuffisance de la prévention, difficultés d'accès aux soins psychologiques et tendance au durcissement des réponses sécuritaires. Les priorités identifiées sont le renforcement de la prévention, l'écoute effective des enfants, le développement de solutions alternatives à l'enfermement et la garantie des droits fondamentaux.

Récapitulatif concernant la réforme de l'aide et de la protection de la jeunesse



Avancées

- Aucune avancée effective ne peut être constatée. À la clôture de ce rapport, aucun des trois projets de loi (n° 7991, 7992 et 7994) n'a été adopté et le système repose toujours largement sur la loi de 1992. Les améliorations inscrites dans les amendements (garanties procédurales, diversion, privation de liberté comme dernier recours) restent des intentions tant qu'elles ne sont pas votées. Seul le dialogue institutionnel de l'OKAJU avec les acteurs institutionnels, dont les autorités judiciaires, s'est intensifié. De manière générale, l'amélioration du dialogue interinstitutionnel et interprofessionnel est une condition de la réforme ; pas encore un résultat pour les enfants.



Défis

- ne réforme toujours inaboutie : les gouvernements successifs ne l'ont pas menée à terme, et chaque année de retard maintien des enfants dans un système aux dysfonctionnements structurels.
- Des textes en deçà des standards internationaux : responsabilité pénale maintenue à 13 ans, détention provisoire allongée, aucun régime pour les 18-21 ans, conformité seulement partielle à la directive 2016/800.
- Des enfants moins bien protégés que les adultes : les enfants ne voient pas leur juge avant leur privation de liberté dans les 24 heures, alors que cette garantie est acquise aux adultes.
- Une réforme réactive plutôt qu'ambitieuse : les améliorations viennent surtout des critiques du Conseil d'État et du droit européen, tandis que plusieurs éléments ambitieux ont été retirés ou affaiblis.
- Un débat marqué par une approche sécuritaire et une défiance structurelle envers les enfants, sans fondement criminologique.
- Une articulation insuffisante entre les trois projets, avec une primauté persistante de la justice sur l'aide sociale et éducative.
- Un projet de loi n° 7994 encore éloigné d'un système intégré de protection de l'enfance : prévention fragmentée, suppression de la cellule de recueil des

informations préoccupantes, concepts de protection limités aux seules structures de l'aide à l'enfance et à la famille, aucune évaluation d'impact sur les droits de l'enfant, incohérence dans la procédure d'accès à un avocat pour enfant respectivement des procédures de nomination différentes et contradictoires.

- Un accès à la justice encore fragile : procédure de nomination des avocats pour enfants non-conforme au libre choix de l'avocat et indépendance dans la nomination (actuellement uniquement par le juge de l'affaire), formation spécialisée insuffisante, vie privée des enfants mal protégée dans les procédures médiatisées.
- Des prérogatives limitées pour l'OKAJU dans les situations judiciarisées. *De facto* imputation du droit de l'enfant d'accéder à un recours effectif (cf. nouvelle Observation générale n° 27 du CDE).



Recommandations

Destinataires : *Gouvernement ; Chambre des députés ; Conseil d'État ; ministère de la Justice ; ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ; autorités judiciaires ; Conseil national de la justice ; barreau.*

L'OKAJU renvoie à l'ensemble des recommandations déjà formulées dans son avis complémentaire sur le projet de loi n° 7991, dans sa note de janvier 2026 aux députés sur le projet de loi n° 7994 et dans son rapport annuel 2025 (recommandations 61 à 79). Il en rappelle ici les priorités.

Gouvernance de la réforme

258. Adopter sans nouveau délai, et simultanément, les projets de loi n° 7991, 7992 et 7994, avec des définitions alignées et des renvois croisés.
259. Créer une commission unique de coordination et d'accompagnement de la réforme, inscrite à l'identique dans les trois lois. Elle réunit autorités, services agréés, défenseurs des droits de l'enfant et chercheurs, publie des statistiques annuelles, évalue la mise en œuvre et y associe les enfants et les familles concernés.
260. Soumettre la réforme à une évaluation d'impact sur les droits de l'enfant, pour en anticiper les effets concrets.

Justice pénale des mineurs (projet de loi n° 7991)

261. Garantir à tout enfant placé ou privé de liberté d'être entendu par un juge dans les 24 heures au plus tard, comme c'est le cas pour les adultes (article 93 du Code de procédure pénale). L'absence de cette garantie est en décalage avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour, qui exigent un contrôle judiciaire rapide de toute privation de liberté.
262. Relever l'âge minimal de la responsabilité pénale à 14 ans, prévoir un régime spécifique pour les jeunes adultes de 18 à 21 ans et renoncer au transfert automatique au centre pénitentiaire à 18 ans.
263. Affirmer la justice restaurative et le caractère exceptionnel de la privation de liberté : supprimer la prorogation de quatre mois de la détention préventive et élargir les mesures de diversion.
264. Renforcer les garanties procédurales : aucune renonciation possible à l'avocat, aucun jugement par défaut, évaluation individuelle obligatoire.
265. Transposer pleinement la directive 2016/800 et ouvrir une réflexion sur l'équilibre entre publicité des débats et vie privée des enfants.

▷ *Voir également les recommandations concernant le projet de loi n° 7991, dans l'avis complémentaire déposé par l'OKAJU.*

Enfants victimes et témoins (projet de loi n° 7992)

266. Élargir la définition de la victime aux enfants exposés à la violence et prévoir des procédures accélérées pour les enfants victimes.

▷ *Voir également les recommandations concernant le projet de loi n° 7992, dans le rapport annuel 2025 de l'OKAJU.*

Aide, soutien et protection (projet de loi n° 7994)

267. Inscrire dans la loi le droit de l'enfant à une éducation non violente, dans tous les contextes éducatifs, familiaux et institutionnels.

268. Créer un organe central de gouvernance de la protection de l'enfance : stratégie nationale de prévention, protocoles entre santé, école, social et justice, règles claires de partage d'informations.

269. Introduire un outil national unique pour évaluer le bien-être et la mise en danger de l'enfant (*Kindeswohleinschätzung*), avec des critères scientifiques communs à tous les professionnels et une évaluation pluridisciplinaire, inspiré du *Common Assessment Framework* en Angleterre ou du § 8a SGB VIII en Allemagne. Clarifier dans ce cadre les rôles de l'Office national de l'enfance (ONE) et du Service central d'assistance sociale (SCAS), qui évaluent aujourd'hui ces situations sans modèle défini, et sans modèle commun.

270. Doter l'ONE d'une équipe multidisciplinaire de niveau A1 pour le recueil des informations préoccupantes et d'une permanence d'urgence respectant la « règle des quatre yeux ».

271. Instaurer des contrôles indépendants annoncés et inopinés des structures de protection de remplacement et des familles d'accueil, et étendre les concepts de protection à toute structure accueillant des enfants.

272. Garantir à chaque enfant un avocat spécialisé, librement choisi, de manière cohérente avec les projets de loi n° 7991 et n° 7992.

273. Développer au Luxembourg des infrastructures hautement spécialisées, pour réduire les placements à l'étranger (ou comme actuellement à l'UNISEC).

274. S'inspirer de la France pour définir – au niveau légal ou à tout le moins par renvoi explicite à un acte d'exécution (règlement grand-ducal, circulaire) –, les actes usuels et non usuels de l'autorité parentale pour les enfants placés, en précisant à titre indicatif les catégories d'actes concernés, notamment en matière de santé, de scolarité, de changement de résidence ou de pratique religieuse ; cette clarification vise à réduire l'insécurité juridique pour les titulaires de l'autorité parentale, les prestataires et les enfants, à prévenir les conflits et à limiter les saisines du juge de la jeunesse aux seules situations réellement conflictuelles ou graves, tout en garantissant le respect des droits de l'enfant et de sa famille.

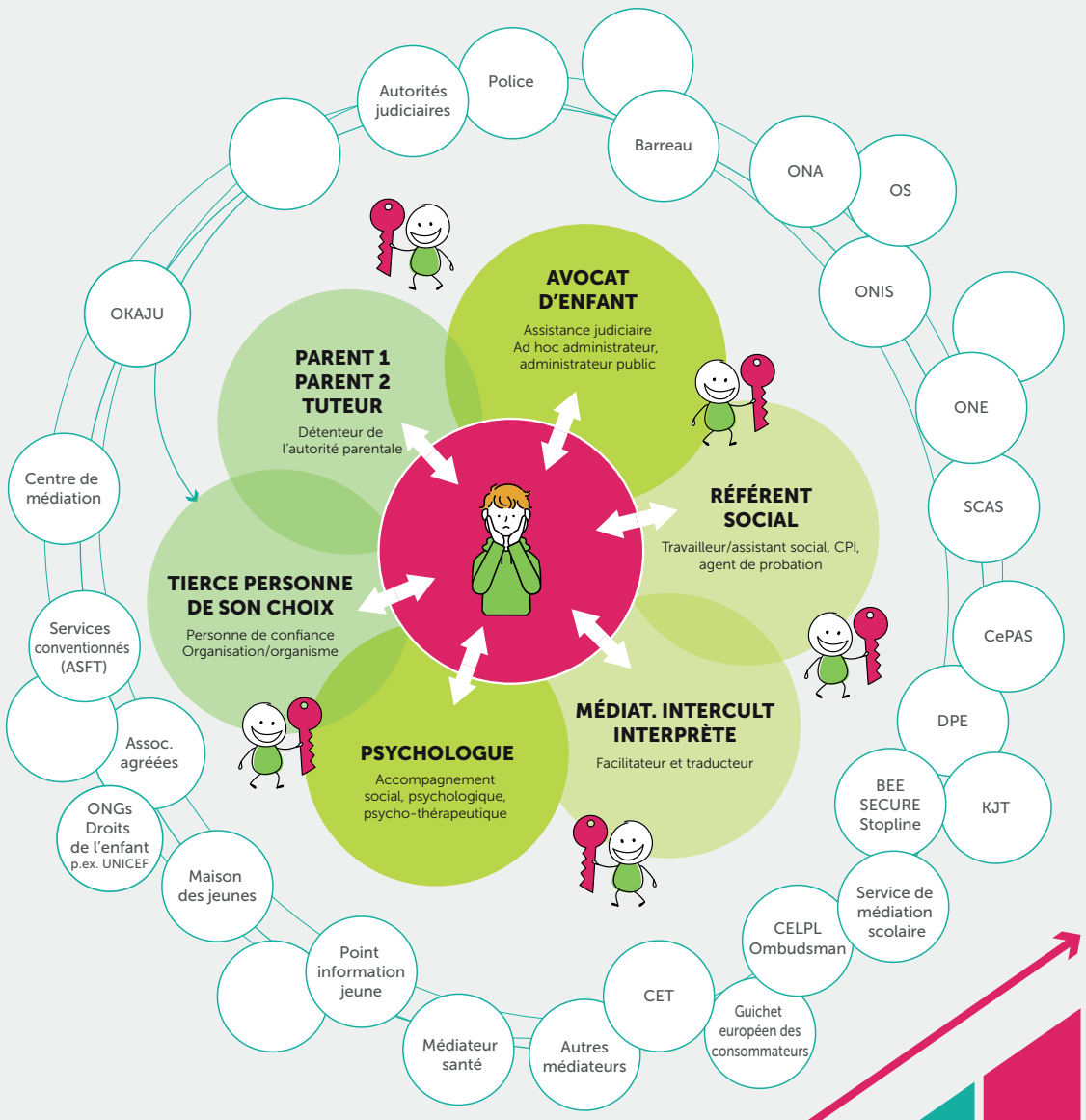
▷ *Voir également les autres recommandations concernant le projet de loi n° 7994, qui figurent dans le rapport annuel 2024 de l'OKAJU.*

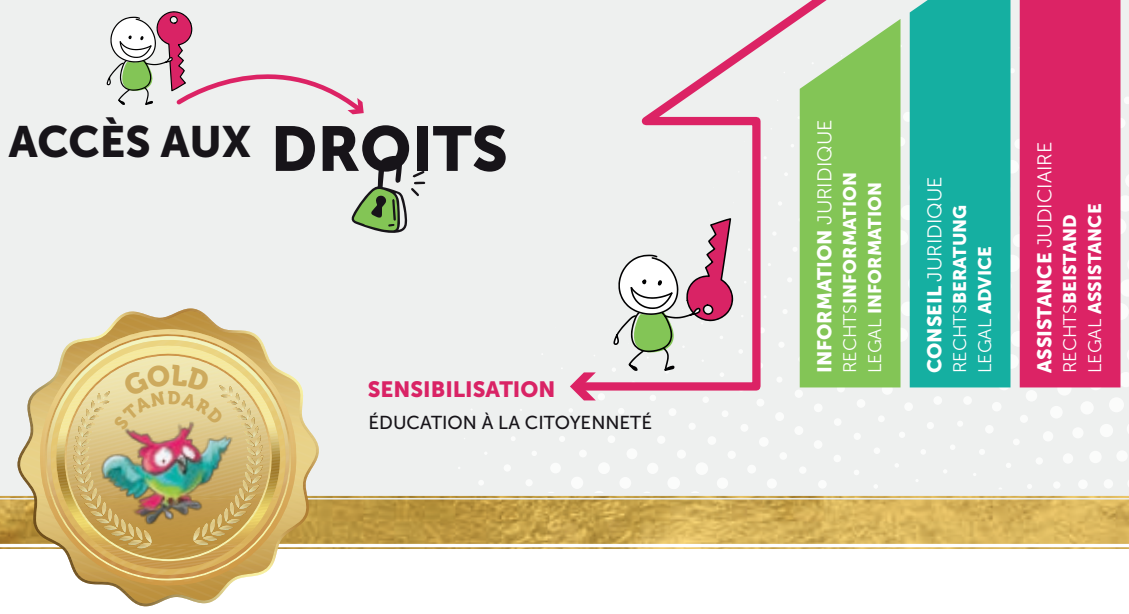
Formation et rôle de l'OKAJU

275. Former les magistrats, avocats, policiers et travailleurs sociaux à une approche adaptée aux enfants. Développer une offre de formation continue certifiante et qualifiante pour tous les acteurs, professionnels travaillant dans ce domaine afin d'ancrer l'approche basée sur les droits dans les pratiques professionnelles

276. Renforcer les prérogatives de l'OKAJU, notamment par l'*amicus curiae*.

Vers un meilleur accès au(x) droit(s)





Système intégré de protection de l'enfance

Un système intégré de protection de l'enfance place l'enfant au cœur du système et assure le soutien ainsi que la promotion de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Il veille à ce que tous les acteurs et systèmes essentiels (éducation, santé, protection sociale, justice, société civile, communauté et famille) œuvrent ensemble pour prévenir et aider la maltraitance, l'exploitation, la négligence et d'autres formes de violence à l'encontre des enfants, et pour protéger les enfants dans ces situations (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne).

10 caractéristiques d'un système intégré de protection de l'enfance

1. **Approche centrée sur l'enfant** : l'intérêt supérieur de l'enfant est au cœur de toutes les décisions et interventions.
2. **Coordination multisectorielle** : implique une collaboration étroite entre différents secteurs tels que la santé, l'éducation, la justice, les services sociaux et la police.
3. **Continuum de services** : offre une gamme complète de services allant de la prévention à l'intervention précoce, au traitement et au suivi.
4. **Point d'entrée unique** : un seul point d'accès pour signaler les cas et accéder aux services, simplifiant ainsi le processus pour les enfants et les familles.
5. **Évaluation multidisciplinaire** : une évaluation complète des besoins de l'enfant impliquant divers professionnels.
6. **Partage d'informations** : un système permettant un échange sécurisé d'informations entre les professionnels impliqués, dans le respect de la confidentialité.
7. **Formation standardisée** : des formations communes/standardisées pour tous les professionnels impliqués, incluant le repérage des enfants à risque et victimes et la manière d'y réagir.
8. **Participation de l'enfant** : les enfants sont impliqués dans les décisions qui les concernent et participent au développement, au suivi et à l'évaluation des stratégies, politiques, programmes et services de protection de l'enfance.
9. **Suivi et évaluation** : un système de suivi continu pour évaluer l'efficacité des interventions et améliorer les services.
10. **Approche fondée sur des données probantes (evidence-based)** : utilisation de méthodes et d'interventions dont l'efficacité a été démontrée par la recherche.

10 principes directeurs d'un système intégré de protection de l'enfance (Commission européenne)

1. **Chaque enfant est reconnu, respecté et protégé en tant que titulaire de droits** : dignité, participation, vie privée, autonomisation et mécanismes de plainte et de signalement adaptés aux enfants.
2. **Aucun enfant n'est discriminé** : tous les enfants accèdent au système de protection et en bénéficient sur une base égalitaire.
3. **Les systèmes de protection de l'enfance comprennent des mesures de prévention** : législation, sensibilisation, soutien à la parentalité, services sociaux, lutte contre la pauvreté et collecte de données.
4. **Les familles sont soutenues dans leur rôle de personnes prenant soin des enfants** : leur place centrale est reconnue et appuyée par des services universels et ciblés.
5. **Les sociétés sont conscientes et favorables aux droits de l'enfant et à la lutte contre toute forme de violence** : information du public, prévention et lutte contre la stigmatisation.
6. **Les systèmes de protection de l'enfance assurent une prise en charge adéquate** : professionnels compétents, normes et contrôle indépendant, et dans chaque organisation travaillant avec des enfants, des safeguarding policies et des mécanismes de signalement robustes.
7. **Les systèmes de protection de l'enfance disposent de mécanismes transnationaux et transfrontaliers** : rôles clairs, point focal national et protocoles pour les situations transfrontalières.
8. **L'enfant a un soutien et une protection** : aucun enfant ne doit être sans tuteur, adulte responsable ou organisme compétent, avec une personne de référence assurant la continuité.
9. **Une formation sur l'identification des risques pour les enfants en situation potentiellement vulnérable est également dispensée** : aux enseignants, travailleurs sociaux, professionnels de santé, magistrats, policiers, journalistes et autres acteurs concernés.
10. **Il existe des mécanismes de signalement sûrs, bien publicisés, confidentiels et accessibles** : disponibles pour les enfants et les tiers, notamment via des lignes d'assistance et d'urgence 24h/24 et 7j/7.

