D2.1 Cadre légal en évolution et développement organisationnel de l'Office de l'OKAJU

Faire évoluer la loi organique de l'OKAJU – proposition de loi n° 8764

L'OKAJU rédige un avis sur la proposition de loi n°8764 concernant les organismes indépendants rattachés à la Chambre des Députés (Ombudsman, OKAJU et futur Centre national anti-discrimination (CNAD)). Il accueille favorablement la proposition de loi, qui vise à renforcer le statut, l'autonomie et la visibilité des institutions indépendantes chargées de la protection des droits fondamentaux. Toutefois, il estime que plusieurs garanties devraient être renforcées afin d'assurer une meilleure protection des droits de l'enfant, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant.

1. Renforcer l'indépendance des institutions

L'OKAJU rappelle que les normes internationales (Principes de Paris[1], Principes de Venise[2], Observation générale n°2 du Comité des droits de l'enfant[3]) exigent des institutions de défense des droits :

- Une indépendance réelle vis-à-vis du pouvoir exécutif
- Une autonomie budgétaire et administrative
- La liberté de définir leurs priorités
- Un accès aux informations nécessaires à leurs missions
- L'absence d'instructions extérieures.

L'avis soutient le mandat unique de huit ans non renouvelables, le maintien de garanties budgétaires fortes et l'importance de l'immunité fonctionnelle.

2. Réfléchir à une meilleure organisation de la « *Mënscherechtshaus* »

L'OKAJU estime que la proposition de loi ne va pas assez loin dans la réflexion sur les synergies entre les organismes partageant déjà des locaux et des missions liées aux droits fondamentaux – Ombudsman, OKAJU, future CNAD et la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) qui n'y est pas mentionnée mais partage les mêmes locaux.

---

1 Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris) https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris

2 Principes de Venise, https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/-/event-2732

3 Observation générale n°2 du Comité des droits de l'enfant – Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, 2003, https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=wzf7FckPVz0FClik0j77p7HPUdew%2FmaqImVBMwg2d2%2Fix4UFsnwqWx5d7Z25W63njq89PUQlLGLyCkZORvoooA%3D%3D

L'OKAJU considère qu'une coopération structurée pourrait améliorer la visibilité des institutions, faciliter les démarches des citoyens, renforcer le partage d'expertise et réduire certains coûts. Toutefois, cette coopération ne doit jamais compromettre l'indépendance de chaque institution.

3. Reconnaissance du rôle d'« *amicus curiae*[4] »

L'OKAJU considère que plusieurs dispositions de la proposition de loi offrent l'opportunité de renforcer l'effectivité de son mandat dans les situations comportant une dimension judiciaire, tout en respectant pleinement l'indépendance de l'autorité judiciaire.

L'un des points centraux de l'avis concerne la possibilité pour l'OKAJU d'intervenir devant les juridictions comme *amicus curiae*. L'OKAJU soutient fortement cette évolution car elle lui permettrait de présenter des observations écrites ou orales devant les tribunaux, d'éclairer le juge sur les droits de l'enfant, de promouvoir une interprétation conforme à la Convention relative aux droits de l'enfant. L'OKAJU considère cette faculté cohérente avec les recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations unies et les pratiques existantes dans plusieurs pays européens.

Cette possibilité contribuerait à renforcer la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures judiciaires, tout en préservant pleinement l'indépendance de l'autorité judiciaire. L'intervention de l'OKAJU ne viserait pas à défendre une partie dans la procédure mais à apporter une expertise spécialisée sur les droits de l'enfant lorsque ceux-ci sont susceptibles d'être affectés par une décision judiciaire.

4. Critique des limites actuelles dans les affaires ayant une composante judiciaire

L'OKAJU considère que ses compétences sont aujourd'hui trop limitées dès qu'une situation comporte une composantejudiciaire. Il souligne notamment **qu'environ un quart des situations qui lui sont soumises comportent une dimension judiciaire.** L'article 3, paragraphe 6 de la loi du 1er avril 2020 instituant l'*Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher*, qui précise que l'OKAJU « ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle ». Si l'interprétation selon laquelle l'OKAJU ne saurait intervenir de quelque manière que ce soit dans une situation judiciarisée était la bonne, **cela réduirait fortement la capacité de l'OKAJU à protéger les enfants vulnérables**. En effet, une interprétation stricte de cette limitation aurait pour conséquence d'écarter son intervention dans une part importante des situations qui lui sont soumises.

Or, il apparaît paradoxal que les affaires impliquant les atteintes potentielles les plus graves aux droits de l'enfant soient précisément celles dans lesquelles les possibilités d'action de l'institution seraient les plus restreintes.

Une telle interprétation reviendrait en pratique à exclure l'OKAJU précisément des dossiers les plus complexes et les plus sensibles. Les situations de placement, les procédures de protection de l'enfance, certains conflits familiaux ou encore les procédures pénales impliquent fréquemment des enfants particulièrement vulnérables et exposés à des risques importants pour leur développement, leur sécurité ou leur bien-être.

L'OKAJU estime qu'il devrait pouvoir agir lorsqu'un enfant placé en institution est confronté à

4 *Amicus curiae* est une expression latine qui signifie « ami de la cour ». C'est une personne ou une institution qui n'est pas partie au procès, mais que le juge autorise, ou invite, à lui donner un avis. Elle l'éclaire sur une question de droit ou de fait utile à sa décision.

des atteintes à ses droits, soutenir l'enfant lorsque ses droits fondamentaux sont menacés, le tout sans remettre en cause les décisions des juges.

Intervenir dans une situation comportant une composante judiciaire ne signifie pas intervenir dans la procédure judiciaire elle-même. Il ne s'agit ni de se substituer au juge, ni de contester les décisions rendues, ni d'interférer avec les voies de recours prévues par la loi. Il s'agit plutôt de garantir qu'un mécanisme indépendant de promotion et de protection des droits de l'enfant puisse continuer à exercer son mandat lorsque des droits fondamentaux sont en jeu.

L'expérience de l'OKAJU montre par ailleurs que l'existence d'une procédure judiciaire est régulièrement invoquée pour refuser l'accès à certaines informations ou pour mettre fin à toute possibilité d'intervention de l'office. Une telle approche risque de créer une zone d'exclusion dans laquelle les enfants se voient privés d'un regard extérieur, indépendant et spécialisé précisément dans les situations où celui-ci peut s'avérer le plus nécessaire.

Cette question revêt une importance particulière dès lors que les enfants concernés ne disposent pas toujours des ressources ou de la compréhension nécessaires pour faire valoir eux-mêmes leurs droits. Les procédures judiciaires sont souvent longues, complexes et difficilement accessibles pour les enfants. Dans ce contexte, la présence d'une institution indépendante capable d'écouter l'enfant, de vérifier le respect de ses droits et de signaler d'éventuelles difficultés constitue une garantie supplémentaire de protection.

L'OKAJU considère dès lors qu'une clarification législative est nécessaire afin d'éviter que l'article 3 de sa loi organique actuelle ne soit interprété comme une interdiction générale de toute intervention dans les situations judiciarisées. Une telle interprétation limiterait considérablement l'effectivité du mandat confié à l'OKAJU et serait difficilement conciliable avec les recommandations internationales relatives aux institutions nationales de défense des droits de l'enfant.

L'approche défendue par l'OKAJU repose au contraire sur une logique de complémentarité avec les juridictions, les avocats, les administrations et les professionnels de terrain. L'objectif n'est pas de remettre en cause les compétences de ces acteurs, mais de contribuer, chacun dans le respect de son rôle, à une meilleure protection des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

5. Accès effectif à la justice des enfants

L'avis insiste fortement sur le droit des enfants à accéder réellement à la justice. L'OKAJU estime qu'il doit pouvoir informer les enfants sur leurs droits, les aider à comprendre les procédures, les orienter vers les mécanismes appropriés et demander la désignation d'un avocat.

L'OKAJU fait également part de plusieurs préoccupations. Lors de ses visites au Centre pénitentiaire de Luxembourg (CPL) ou dans les structures de placement, il rencontre des enfants qui disent n'avoir jamais vu leur avocat. D'autres jeunes ne comprennent pas le rôle de leur avocat. Par ailleurs, la formation spécialisée des avocats pour enfants a été réduite. Ces constats amènent l'OKAJU à s'interroger sur l'effectivité de la représentation juridique des enfants.

6. Accès aux dossiers judiciaires

L'OKAJU demande que la loi clarifie explicitement son droit d'obtenir les informations nécessaires à ses enquêtes, d'accéder aux pièces judiciaires dans les situations relevant de sa mission, d'obtenir des statistiques et données utiles à l'évaluation de la situation des droits de l'enfant. Selon l'OKAJU, les ambiguïtés actuelles limitent sa capacité de contrôle et d'analyse.

Cet accès aux informations doit être compris comme une condition nécessaire à l'exercice effectif de son mandat et non comme une remise en cause du travail des juridictions. Sans accès à certaines informations pertinentes, l'OKAJU risque de ne pas pouvoir apprécier correctement le respect des droits de l'enfant ni identifier d'éventuelles difficultés systémiques affectant les enfants concernés par des procédures judiciaires.

Cet accès est également indispensable pour permettre à l'OKAJU d'identifier d'éventuels dysfonctionnements structurels et de formuler des recommandations visant à améliorer durablement le respect des droits de l'enfant.

7. Ancrer les OKAJU *Young Advisors* dans la loi

Depuis 2023, l'OKAJU associe à ses travaux les OKAJU *Young Advisors*, un groupe de jeunes de 13 à 18 ans. Ils formulent des recommandations, prennent la parole lors d'événements et contribuent aux travaux européens de l'ENOC. Ce dispositif ne repose toutefois sur aucune base légale et dépend des moyens disponibles chaque année. Or le Comité des droits de l'enfant recommande que les institutions de défense des droits de l'enfant se dotent de « conseils d'enfants appelés à servir d'organe consultatif ». L'OKAJU demande donc que sa loi organique institue un conseil consultatif des enfants et des jeunes, doté de garanties de protection et de moyens propres.

Principales recommandations



Développer une vision plus large du *Mënschrechtshaus* comme promoteur des droits humains et moniteur-gardien des droits fondamentaux.

287. Favoriser et faciliter la coopération et les synergies entre les institutions du Mënscherechtshaus.
288. Envisager une reconnaissance constitutionnelle de l'OKAJU et du CNAD.
289. Ancrer les OKAJU *Young Advisors* dans la loi.
290. Renforcer à l'OKAJU les moyens concernant la facilitation de l'accès aux droits.
291. Permettre à l'OKAJU de solliciter la désignation d'un avocat ou d'un représentant lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige .
292. Reconnaître pleinement le rôle d'*amicus curiae* et permettre l'action de contentieux stratégique .
293. Clarifier que l'existence d'une procédure judiciaire ne fait pas obstacle à l'exercice du mandat de protection, d'information, d'accompagnement et de suivi de l'OKAJU dès lors qu'il n'intervient pas dans la procédure elle-même et ne remet pas en cause les décisions juridictionnelles.
294. Étendre l'immunité fonctionnelle au mandataire de l'OKAJU et aux membres du personnel .