

La situation des droits de l'enfant au Luxembourg

Remarques générales

A part le vote de la loi du 27 juillet 2002 portant création d'un Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant et la mise en place dudit comité, il ne s'est pas passé grand-chose au niveau de la mise en œuvre de la Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant (CIDE). Très volumineux, le rapport du ministère se perd dans des descriptions détaillées de différents projets de lois et de textes de lois qui n'ont qu'un rapport assez éloigné avec les droits des enfants. La Coalition Nationale préférerait une politique proactive mettant l'accès sur la participation et la responsabilisation des enfants selon un plan traduisant la volonté politique du gouvernement.

Les différents domaines d'action :

Politique générale, mise en œuvre de la Convention

Le gouvernement n'a pas saisi l'occasion présentée par les périodes quinquennales entre la présentation des différents rapports pour établir un plan pour la mise en œuvre de certains aspects de la convention réalisables dans un délai de 5 ans. Comme il n'y a pas de projet précis, il est difficile d'évaluer la politique du gouvernement.

Une occasion ratée pour établir un tel projet a été le sommet de New York, après lequel le gouvernement n'a pas entamé de procédure pour établir un Plan d'Action National tel qu'il a été prévu lors du vote de la déclaration finale. De tels PAN ont été réalisés par exemple en Allemagne dans une procédure qui impliquait également des enfants qui ont pu remettre leurs propositions au chancelier Schroeder lors d'une réception.

Les quelques ONG qui auraient pu être utiles au Gouvernement pour établir un PAN n'ont pas été sollicités pour élaborer un tel document tout comme des groupes d'enfants et d'adolescents comme l'avait suggéré le document final au sommet de New York.

Politique internationale

Comme il n'y a pas de programme ni d'objectifs clairement définis, nous ne savons pas ce que fait notre gouvernement au niveau international pour promouvoir la mise en œuvre de la CIDE, comme par exemple des références à la CIDE dans les traités européens, au niveau des conseils des ministres (Europe de l'Enfance), la collaboration dans les groupes de travail et projets du Conseil de l'Europe. En tout cas, les ONG de la Coalition Nationale n'ont pas été invités à participer à de telles activités ou projets.

Ecole et enfants à besoins spécifiques

Le système scolaire luxembourgeois est une source permanente de discriminations, de situations conflictuelles et de violation des droits des enfants. A part quelques organisations d'enseignants opposés à toute réforme, la société civile toute entière considère le remaniement du système scolaire comme une priorité absolue pour le nouveau gouvernement après les élections du 13 juin 2004. Face à la situation désastreuse révélée par l'Etude PISA, une réforme scolaire profonde s'impose. Un des mots-clés de cette réforme doit être la

participation de tous les partenaires, enfants, parents et société civile. La politique scolaire ne doit plus être définie uniquement par le ministère et les organisations d'enseignants. Lors de l'Année Internationale de l'Enfant en 1979, un rapport publié par le Ministère de la Famille contenait les conclusions d'un groupe de travail sur l'école qui évoquait toutes les revendications encore valables aujourd'hui.

Dans les années passées, il y a eu d'importants mouvements d'ONG contestant la politique du gouvernement en matière d'éducation : L'échec scolaire, la discrimination des enfants des travailleurs immigrés, des enfants handicapés, le manque de volonté politique pour un dialogue avec les organisations de la société civile et le manque de volonté pour engager des réformes structurelles fondamentales sont responsables d'un mécontentement profond et ont conduit à diverses associations momentanées d'ONG réclamant des réformes profondes du système scolaire. Un regroupement de 14 associations oeuvrant en faveur d'enfants handicapés a même introduit un recours devant le tribunal administratif contre un projet de réforme de la loi de base sur l'enseignement primaire qui prévoyait e.a. d'abolir le droit des parents à choisir le type d'enseignement convenable pour leur enfant.

Justice

Un mouvement comparable s'est développé dans le secteur de l'aide à l'enfance défavorisée. Le grand mécontentement des professionnels de secteur socio-éducatif avait amené le gouvernement à créer une commission spéciale « Jeunesse en détresse » qui a écouté les principaux acteurs du secteur, dont les institutions, les services et les ONG. Les conclusions de la commission ont ignoré dans une large mesure les propositions de ces derniers, à savoir une réforme fondamentale de notre loi sur la protection de la jeunesse, un changement de paradigme d'une politique de protection vers une politique d'aide, le développement de mesures alternatives à l'incarcération des jeunes délinquants et la déjudiciarisation des procédures.

Environnement et santé

La politique du gouvernement en matière d'environnement présente de nombreuses incohérences dénoncées par les mouvements écologiques. Ces incohérences ont des influences directes et indirectes, à court et à long terme sur le bien-être des enfants. Dans ce domaine, il est particulièrement décevant de constater que l'impact des mesures concernant l'environnement sur les enfants ne soit pour ainsi dire jamais évalué ou pris en considération. La prévention de la consommation de drogues légales est insuffisante par rapport aux recettes que rapporte la vente de ces drogues à l'Etat.

Placement et milieu familial

La politique familiale du gouvernement est tiraillée entre le souhait de valoriser le travail de la femme au foyer qui éduque elle-même ses enfants et la nécessité d'attirer de plus en plus de femmes vers le marché de l'emploi et de créer des structures d'accueil pour enfants en bas âge. Ce débat qui revêt souvent un caractère idéologique se reflète dans de nombreuses incohérences faisant des mécontents des deux côtés.

Les enfants qui vivent dans des familles en situation de détresse sont souvent placés dans des institutions sans que les familles aient bénéficié d'une aide appropriée. Les professionnels du secteur socio-éducatif sont mécontents mais divisés sur la politique à suivre : aider d'avantage

les familles à gérer eux-mêmes leurs conflits et éviter ainsi les placements des enfants ou développer et perfectionner d'avantage les structures de placement. Mais le Luxembourg est déjà un pays où le taux des enfants placés est un des plus élevés en Europe. En plus, la part des enfants placés par le juge des enfants est excessivement élevée : Trois quarts de tous les enfants placés le sont par le tribunal de la jeunesse et les parents déchus automatiquement de l'autorité parentale, ce qui favorise la déresponsabilisation de ces derniers.

Services pour enfants

Les services pour enfants sont nombreux mais souvent mal coordonnés, ce qui est la cause d'un certain mécontentement chez les professionnels travaillant dans le secteur. L'idée d'un ministère regroupant les différentes compétences a souvent été évoquée mais ne semble pas réalisable.

L'Ombuds-Comité pour les Droits de l'Enfant qui a des compétences très étendues selon la loi portant sur sa création manque des moyens personnels et financiers pour les exercer.

Malgré quelques initiatives de la part d'organisations non gouvernementales il n'y a toujours pas de loi interdisant le châtement corporel des enfants par leurs parents.

Participation

La réalisation d'une vraie participation des enfants « à toutes les décisions qui les concernent » est le problème majeur de la mise en œuvre de la CIDE au Luxembourg. Il semble qu'il n'y ait dans ce domaine aucune volonté politique de faire avancer les choses, à part quelques expériences isolées de participation sous forme de conseils communaux d'enfants (dans deux communes sur plus de cent). La participation des enfants au niveau du fonctionnement des familles, des associations sportives, récréatives et culturelles dont ils font partie, de l'école, des institutions de placement, des villes et villages qu'ils habitent est restée lettre morte. Dans ce domaine, de grands efforts doivent encore être réalisés, tant au niveau conceptuel qu'au niveau de la réalisation pratique.

Information

Au niveau de l'information sur la CIDE, à part quelques initiatives isolées, il manque toujours un concept sur les moyens à déployer pour accéder aux groupes cibles qui sont les enfants d'âge différents, les parents et les professionnels travaillant en contact avec des enfants.

Remarques concernant le 2^e rapport périodique

Remarques concernant la forme

Malgré les contraintes imposées par le questionnaire du Comité des Droits de l'Enfant, les auteurs du texte, qui n'ont pas été présentés, auraient pu veiller à une meilleure lisibilité du document. Il y a des répétitions inutiles (loi ASFT), trop de détails et absence de remarques critiques et autocritiques.

Remarques concernant le contenu

P. 2 : Le gouvernement ne donne aucune explication pourquoi il n'entend pas retirer les réserves formulées lors de la ratification.

P. 6 : La distinction entre *filiation légitime* et *filiation naturelle* constitue par le choix des termes une discrimination.

P. 7 : L'accouchement anonyme est en contradiction avec l'article 7.1 de la CDE. Seulement la France et le Luxembourg offrent cette possibilité aux mères en détresse. En France, cette possibilité a été introduite après la seconde guerre mondiale pour garantir l'anonymat des femmes ayant accouché d'un enfant issu d'une relation avec un père allemand. En Allemagne, une proposition de loi a été soumise au parlement en été 2002. Vu le nombre insignifiant de cas, l'Ombudscomité pour les Droits de l'Enfant propose l'abolition de cette procédure, l'amélioration – s'il y a lieu – des mesures d'encadrement des jeunes femmes enceintes et l'abolition de la réserve formulée par le gouvernement.¹

P. 12 : Les nombreux communiqués d'associations d'enseignants et de parents publiés récemment dans la presse démontrent que l'intégration des enfants handicapés dans l'enseignement normal reste lettre morte malgré les déclarations officielles. Selon ces mêmes communiqués, le nombre d'enfants handicapés fréquentant des classes de l'enseignement normal aurait la tendance de diminuer.

P. 12 : Un enseignement spécifique relatif aux droits de l'homme et surtout aux droits de l'enfant est pour ainsi dire inexistant.

P. 16 : Le scandale persiste : Il y a toujours des enfants détenus dans le Centre Pénitentiaire. L'unité de sécurité à l'intérieur du Centre socio-éducatif de Dreiborn n'est toujours pas opérationnelle. L'Ombudscomité pour les Droits de l'Enfant s'est d'ailleurs prononcé contre l'implantation de l'unité de sécurité dans le périmètre du Centre Socio-éducatif de Dreiborn.

P. 18 Les discussions sur l'application directe de la Convention sont très compliquées et presque incompréhensibles pour les personnes sans formation juridique. L'ORK a discuté la possibilité de faire faire une expertise juridique pour déterminer les possibilités et les limites de l'application directe de la CDE dans la législation luxembourgeoise à l'image de l'avis présenté par le Prof. Dr. Lorz à Cologne le 15 novembre 2002 lors d'un séminaire organisé par la Coalition Nationale pour les Droits de l'enfant en Allemagne². Dans cet avis, le professeur Lorz, après avoir analysé les problèmes de l'application du droit international, tire les conclusions suivantes :

« Die mit der Ratifikation der KRK unmittelbar geltende Bestimmung des Art. 3 Abs. 1 KRK gehört zu den **unmittelbar anwendbaren Völkerrechtsnormen**. Damit wirkt sie direkt auf die deutsche Verwaltungs- und Gerichtspraxis ein.

Neben der für alle Völkerrechtsnormen verfassungsrechtlich vorgeschriebenen **völkerrechtsfreundlichen Auslegung des innerstaatlichen Rechts** ist vor allem die Bedeutung, dass Art. 3 Abs. 1 KRK **unmittelbar die behördliche Ermessensausübung und Abwägung determiniert**.

¹ Voir dans ce contexte la prise de position intéressante du « Deutscher Kinderschutzbund » du 25 novembre 2002, le jugement récent de la Cour Européenne des Droits de l'Homme en cette matière et la prise de position de « terre des hommes »

² „Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung“; Gutachten erstattet von Prof. Dr. Alexander Lorz; Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Manuscript

In prozessrechtlicher Perspektive ist zu beachten, dass Art. 3 Abs. 1 KRK in weitem Umfang die **Klagebefugnis bei der Anfechtung von das Kindeswohl verletzenden Maßnahmen** begründet. Es handelt sich dabei um eine **Rechtspflicht, deren Verletzung auf völkerrechtlicher Ebene eine Verantwortlichkeit Deutschlands** begründet.“

P. 20 : Le rapport publié par la commission spéciale „Jeunesse en détresse“ n’a pas été bien accueilli par les professionnels du secteur. Une enquête menée par la Coalition Nationale a constaté une grande déception, beaucoup sont d’avis qu’une chance unique a été manquée pour faire une réforme digne de ce nom.

P. 23 : Comme en France, le respect des opinions de l’enfant définis par l’art. 388-1. de la loi du 21 juillet 1997, ne sont pas garantis mais restent soumis au libre arbitre du juge des enfants que celui-ci prend « dans l’intérêt de l’enfant ».

P. 24 : Alinéa 79 : Les « conseils d’éducation » des écoles secondaires sont, comme dans beaucoup de pays, des institutions qui ne garantissent aucunement une vraie participation des élèves et de leurs parents. Dans les écoles primaires, aucune participation des élèves n’est prévue. Le projet de loi de base sur l’école, présenté par le gouvernement sortant, ne prévoyait à aucun moment une participation des élèves et de leurs parents, au contraire : Tout pouvoir de décision est attribué à des commissions d’experts, où les parents ont droit à une représentation insignifiante et où il n’y a pas de place pour les enfants.

P. 25 : A part le « plan communal jeunesse » - facultatif - , nous ne constatons aucune mesure visant à favoriser la liberté d’expression des jeunes au plan communal ou national. Deux communes seulement sur 118 ont mis en place des conseils communaux d’enfants. La réforme de la loi électorale n’envisage pas un droit de vote pour les moins de 18 ans.

P. 27 : L’article 203 du code civil ne tient pas compte des couples non mariés et des situations monoparentales. Par ce fait, les enfants vivant dans de telles constellations sont discriminés par rapport aux enfants issus d’un mariage.

P. 36 : Ce chapitre énumère beaucoup de détails sans entrer dans une discussion sur les vrais problèmes rencontrés par des enfants en situation de placement. La statistique p. 39 ne mentionne pas les enfants placés à l’étranger !

P. 51 : Alinéa 182 : Au-delà des déclarations d’intention (Charte d’Ottawa), la Coalition Nationale serait curieuse d’apprendre quelles mesures concrètes ont été réalisées pour mettre en œuvre les principes de la charte.

P. 54 : Alinéa 193 : Les chiffres indiqués dans cet alinéa cachent le fait que des milliers d’enfants doivent fréquenter des internats scolaires dans les pays voisins pour deux raisons : le manque de places d’internat au Luxembourg ainsi que les exigences démesurées du système scolaire luxembourgeois.³

³ Fin janvier 2003, un reportage sur la chaîne RTL a décrit la situation dans un (seul) établissement post-primaire à St. Vith en Belgique où étaient inscrits plus de 150 élèves luxembourgeois. Trois enfants interrogés ont confirmé qu’ils étaient en situation d’échec scolaire au Luxembourg et que c’était la raison pourquoi ils étaient inscrits à cet établissement en Belgique. Il y a des dizaines d’internats semblables en Belgique, en Allemagne et en France. Il n’y a aucune statistique sur le nombre d’élèves inscrits dans ces établissements.

P. 56 : Le chapitre VII sur l'éducation ne mentionne pas les mauvais résultats réalisés par le Luxembourg lors de l'étude PISA ni le refus du Ministère compétent de participer à l'étude PITA qui aurait pu fournir quelques clefs de l'énigme planant sur l'échec scolaire au Luxembourg.

Les **enfants étrangers** (plus de 40% de la population scolaire au Luxembourg) sont le groupe le plus défavorisé. Ce problème existe depuis plus de trente ans et n'a pas trouvé de solution jusqu'au présent. Toutes les mesures entreprises à ce jour n'ont pas amélioré significativement la situation de ces enfants qui se retrouvent sur le marché de l'emploi sans qualification. Les raisons sont multiples :

- Une politique d'intégration forcée passant par l'apprentissage du luxembourgeois et plus tard de l'allemand, deux langues qui ne sont pas utilisées ni au domicile ni dans l'entourage immédiat de ces enfants.
- Une pédagogie de l'échec mettant l'accent sur l'allemand comme langue initiale pour l'apprentissage de la lecture et de l'écriture
- Une pédagogie perfectionniste sanctionnant l'erreur et bloquant une progression normale par le redoublement et l'exclusion (classes spéciales ou d'appui, exode vers l'étranger)
- L'absence d'une vraie politique multiculturelle

La société multiculturelle au Luxembourg est une illusion pieuse à laquelle s'adonnent les politiciens de toutes les couleurs. La réalité est que les différents groupes d'immigrants ne se mêlent pas à la population autochtone ni entre eux, de sorte qu'ils forment des communautés repliées sur elles-mêmes.

L'éducation précoce est en principe une mesure positive mais pas dans la mesure où elle crée de nouvelles inégalités. Ainsi par exemple, la seconde ville du Luxembourg par le nombre de ses habitants n'a apparemment pas les moyens financiers pour mettre en place un système d'éducation précoce (personnel, salles de classe).

Contrairement à ce qui est dit dans le rapport, **l'enseignement des droits de l'homme** ni celui des droits de l'enfant n'est mentionné nulle part dans le plan d'études de l'enseignement primaire. Dans l'enseignement secondaire, ces sujets sont abordés de façon sporadique et il n'existe aucun matériel didactique permettant de traiter ces thèmes d'une façon « transversale ». Encore une fois, le comité doit constater que dans ce domaine, il n'existent que des idées assez vagues. Ce qui est plus grave c'est que les structures qui permettraient une expérience pratique de la mise en œuvre des droits de l'enfant, à savoir les comités d'élèves ou les comités de cogestion ne fonctionnent pas d'une manière satisfaisante.

P. 75 : Les problèmes liés à la **procédure d'asile** au Luxembourg dépassent le cadre des droits de l'enfant. Retenons que la procédure est longue, qu'un nombre infiniment petit de dossiers sont acceptés par rapport aux demandes et que pour les enfants, les retours forcés constituent un second déracinement et un second traumatisme. Ce thème est un sujet de discussion permanent entre le gouvernement et les associations défendant les intérêts des demandeurs d'asile. Il y a même eu des manifestations nécessitant l'intervention des forces de l'ordre et des actions de soutien d'élèves pour leurs camarades de classe demandeurs d'asile. Du point de vue des droits de l'enfant, la procédure d'expulsion donne également lieu à des plaintes quand les enfants sont tirés de leur sommeil et conduits à l'aéroport comme des criminels.

p. 79 : La loi sur la protection de la jeunesse nécessite un remaniement complet pour tenir compte des évolutions dans le domaine de l'aide à la jeunesse. Tous les professionnels du secteur reconnaissent cette nécessité qui a d'ailleurs déjà été relevée dans le rapport initial du gouvernement. Outre le fait que le fameux article 11 de la loi sur la protection de la jeunesse détermine toujours notre politique de placement, de nombreux problèmes subsistent, tels la définition du rôle du tribunal de la jeunesse, la formation des magistrats etc. Nous avons déjà relevé le fait qu'il y a toujours des jeunes incarcérés dans la prison d'adultes.

Résumé

Le 2^e rapport périodique du Grand Duché de Luxembourg en application de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant est un collage qui manque de structure et de concept. Les maigres réalisations dans le domaine de la mise en oeuvre de la Convention pendant la période de référence couverte par ce rapport sont cachés derrière une foule de détails qui ont parfois un rapport assez éloigné avec les droits de l'enfant définis dans la Convention. L'évènement le plus notable est certes la création du Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand. Encore faut-il donner à ce comité les moyens pour qu'il puisse travailler d'une manière efficace.

Juillet 2004