



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Representation for EU Affairs, Belgium, Ireland,  
Luxembourg, the Netherlands and Portugal  
Représentation du HCR pour les Affaires européennes,  
la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le  
Portugal

Avenue Louise 283  
B-1050 Brussels

Tel.: +32 2 627 59 99  
Email: belbr@unhcr.org

2 avril 2026

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de me référer à votre courrier daté du 22 janvier 2026 au sujet du projet de loi n° 8684 relatif à la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile et de vous soumettre ci-joint les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) y relatifs.

Le projet de loi s'inscrit dans l'engagement du Luxembourg de renforcer un système d'asile responsable et solidaire. Dans ce contexte, le HCR souligne que le droit luxembourgeois maintient, à certains égards, des standards de protection plus élevés que les normes minimales prévues par le Pacte.

Il identifie cependant plusieurs domaines qui pourraient être davantage affinés à la lumière des commentaires ci-joints. Ils concernent en particulier le filtrage (y compris la rétention, les restrictions à la liberté de mouvement, l'accès aux personnes concernées, la détection et la réponse aux besoins spécifiques, ainsi que les mesures de sécurité, notamment les fouilles) ; le mécanisme de contrôle ; la rétention, y compris le risque de fuite ; les enfants (rétention, représentation, l'intérêt supérieur de l'enfant et évaluation de l'âge) ; les recours (notamment les délais et l'effet suspensif) ; ainsi que l'accès et à l'usage des données personnelles.

Le HCR recommande également de veiller à la bonne coordination entre les dispositions du projet de loi en cours d'examen et celles du futur projet de loi transposant la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, afin d'assurer cohérence et sécurité juridique.

Vous remerciant d'avoir consulté le HCR et de l'attention portée à ces commentaires, le HCR reste, dans le cadre de son engagement continu, à la disposition de votre ministère pour apporter son expertise tout au long du processus législatif et, le cas échéant, lors de la mise en œuvre de la loi.

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

Angela Moore  
Responsable par intérim

Monsieur Léon Gloden  
Ministre des Affaires intérieures  
32, rue Hugo Gernsback  
L-1652 Luxembourg  
Luxembourg

## Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 8684 relatif à la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile

### I. Introduction

1. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après « HCR ») formule ses commentaires au présent projet de loi portant sur la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile (ci-après « Pacte ») et modifiant plusieurs lois antérieures concernant la libre circulation des personnes et l'immigration,<sup>1</sup> le centre de rétention,<sup>2</sup> l'organisation de l'assistance judiciaire<sup>3</sup> ainsi que la protection internationale et la protection temporaire<sup>4</sup> (ci-après « projet de loi »). Ces commentaires sont formulés conformément au mandat du HCR, qui lui a été confié par l'Assemblée générale des Nations Unies pour assurer la protection internationale des réfugiés et pour assister les gouvernements dans la recherche de solutions pour eux.<sup>5</sup> Le HCR est également chargé de superviser l'application des conventions internationales relatives à la protection des réfugiés,<sup>6</sup> comme reflété à l'article 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à l'article II du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés,<sup>7</sup> (ci-après « Convention de 1951 ») obligeant les Etats signataires à coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions.

2. Ce projet de loi, qui inclut d'importantes dispositions ayant trait à la fois au dépôt et à l'examen des demandes de protection internationale sur le territoire luxembourgeois et à l'admission des ressortissants de pays tiers sur ce territoire, a pour objectif l'encadrement et la transposition de certains éléments du Pacte adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne en mai 2024. Il s'agit notamment des articles 9 à 13 de la directive remaniée relative à l'accueil des personnes demandant une protection internationale<sup>8</sup> (ci-après « directive Accueil »), ainsi que du règlement relatif au filtrage des ressortissants de pays-tiers<sup>9</sup> (ci-après

---

<sup>1</sup> Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration.

<sup>2</sup> Loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention.

<sup>3</sup> Loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

<sup>4</sup> Loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

<sup>5</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, A/RES/428(V), 14 décembre 1950, [www.refworld.org/legal/constinstr/unga/1950/72586?lang=fr](http://www.refworld.org/legal/constinstr/unga/1950/72586?lang=fr)

<sup>6</sup> Ibid. para. 8(a).

<sup>7</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, Collection des traités des Nations Unies, Vol. 189, p. 137, [www.refworld.org/legal/agreements/unga/1951/39821](http://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1951/39821) ; Assemblée générale des Nations Unies, *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 31 janvier 1967, Collection des traités des Nations Unies, Vol. 606, p.267, [www.refworld.org/legal/agreements/unga/1967/en/41400?lang=fr](http://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1967/en/41400?lang=fr) (ensemble « Convention de 1951 »).

<sup>8</sup> Union européenne, *Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346).

<sup>9</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356).

« règlement Filtrage »), du règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union<sup>10</sup> (ci-après « règlement Procédure »), du règlement relatif à la procédure de retour à la frontière<sup>11</sup> (ci-après « règlement Retour à la frontière») et du règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations<sup>12</sup> (ci-après « règlement AMMR »).

3. C'est aussi dans le cadre d'un dialogue constructif établi de longue date, y compris sur la mise en œuvre du Pacte, tant avec les autorités luxembourgeoises qu'avec la société civile, et à la demande du ministre des Affaires intérieures, Monsieur Léon Gloden, que le HCR formule les observations suivantes sur ce projet de loi.

4. Après quelques observations générales, ces commentaires examinent plus en détail les dispositions relatives au filtrage, à la rétention, aux procédures d'asile et de retour à la frontière ainsi que des éléments procéduraux correspondants. Les commentaires font référence là où cela est pertinent, à d'autres dispositions issues du droit luxembourgeois, de l'Union européenne et international. Ils sont également assortis de recommandations. Ce faisant, ils participent à l'objectif partagé du HCR et du gouvernement luxembourgeois – tel que souligné dans le projet de loi – de développer un système d'asile responsable et solidaire, pleinement respectueux des normes et standards internationaux.

5. Ces commentaires ne prétendent pas être exhaustifs et ne portent pas préjudice à tout commentaire ou recommandation supplémentaire qui pourrait être fait à l'avenir. Le HCR se tient à la disposition des autorités pour fournir tout appui supplémentaire et pour développer davantage tout élément jugé nécessaire.

## II. Observations générales

6. Le HCR note que le projet de loi vise principalement à intégrer dans le droit luxembourgeois des éléments prévus par des règlements européens, qui sont d'application directe dans le droit national. Néanmoins, les Etats membres bénéficient sur certains points d'une marge de manœuvre pour leur mise en œuvre. Le HCR appelle le Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « Luxembourg ») à faire pleinement usage des possibilités qui lui sont laissées d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables en matière d'asile<sup>13</sup> et d'accueil<sup>14</sup>. De plus, le HCR souhaite rappeler que la transposition de la nouvelle directive Accueil et l'adaptation des éléments prévus par les règlements doit se faire dans le respect de la Convention de 1951 et d'autres instruments internationaux et régionaux pertinents.

---

<sup>10</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348).

<sup>11</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1349](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1349).

<sup>12</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1351](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1351).

<sup>13</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), considérant (6).

<sup>14</sup> Union européenne, Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346), article 4.

7. Le HCR souhaite d'emblée souligner quelques éléments positifs relevés dans ce projet de loi. Le HCR se réjouit notamment du maintien de certaines protections plus élevées dans le droit luxembourgeois que les normes minimales prévues dans les textes du Pacte, telles que le maintien de l'assistance judiciaire pour les procédures d'asile, certains délais de recours contre les décisions prises en première instance et l'inclusion de garde-fous contre le placement en rétention des enfants non accompagnés.

8. Le HCR note cependant certains points susceptibles d'amélioration et invite les autorités à les prendre en considération à la lumière des commentaires présentés dans ce document. Le HCR recommande également une coordination étroite entre les dispositions du projet de loi commenté et celles du futur projet de loi visant à transposer la directive Accueil, afin d'assurer cohérence et sécurité juridique.

9. Certains des éléments susceptibles d'amélioration ont trait au filtrage (rétention, restrictions à la liberté de mouvement, accès aux personnes concernées, détection et réponse aux besoins spécifiques, mesures de sécurité dont les fouilles) ; au mécanisme de contrôle des droits fondamentaux ; à la rétention, y compris le risque de fuite ; aux enfants (rétention, représentation, intérêt supérieur, évaluation de l'âge) ; aux recours (délais et effet suspensif) et à l'accès et à l'usage des données personnelles.

### III. Observations détaillées

#### Section 1. Concernant la mise en œuvre du filtrage (Articles 2, 3, 4, 6, 10, 17)

10. Cette section aborde les questions relatives à l'accès aux demandeurs d'asile à l'étape du filtrage, à la détection et la réponse aux besoins spécifiques, aux contrôles de sécurité et aux fouilles, ainsi qu'au mécanisme de contrôle indépendant.

##### *Éléments généraux relatifs au filtrage (Articles 2 et 4)*

11. Le projet de loi prévoit que le filtrage des personnes aux frontières extérieures et sur le territoire se déroulera dans un centre dédié, qui comprendra une unité ouverte et une unité fermée.<sup>15</sup> Les personnes dont il est estimé qu'elles présentent une menace pour la sécurité intérieure ou présentent un risque de fuite pourront être placées en rétention dans la partie fermée du centre de filtrage.<sup>16</sup> De plus, le projet de loi introduit la possibilité de placer les mineurs non accompagnés de plus de 16 ans en rétention aux fins du filtrage.<sup>17</sup> Dans les deux cas, le placement en rétention est conditionné à ce qu'une mesure alternative moins coercitive ne puisse être mise en œuvre.

12. Le HCR souhaite réitérer sa position selon laquelle les enfants ne devraient jamais être placés en détention aux fins des procédures d'immigration, quel que soit leur statut juridique/migratoire ou celui de leurs parents, car la détention n'est jamais dans leur intérêt supérieur.<sup>18</sup> Le HCR souligne par ailleurs la difficulté pratique de déterminer l'âge des personnes

---

<sup>15</sup> Projet de loi, article 2(1).

<sup>16</sup> Ibid., article 4(1).

<sup>17</sup> Ibid., article 4(2).

<sup>18</sup> UNHCR, *Position du HCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations*, janvier 2017, [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2017/115250?lang=fr](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2017/115250?lang=fr).

concernées à l'initiation du filtrage. Le HCR recommande de modifier le projet de loi afin qu'aucun enfant ne puisse faire l'objet d'une mesure de rétention à aucune étape du filtrage ou procédures connexes.<sup>19</sup>

Le HCR recommande :

- de supprimer l'article 35(1) alinéas 8 et 9, afin que les enfants ne soient jamais placés en rétention.
- d'amender l'article 4(2) afin de clarifier que les enfants ne peuvent être placés en rétention.
- de faire explicitement référence au principe de bénéfice du doute aux articles 4(2) et 35(1), et que la personne concernée soit de manière générale exemptée de la rétention en cas de doute sur son âge.
- d'impliquer les professionnels de la protection de l'enfance lors de l'étape du filtrage afin d'aider à la détection des enfants, en vue d'assurer leur protection et leur prise en charge spécifique au sein du centre de filtrage, sans appliquer des mesures de rétention qui ne sont jamais dans leur intérêt supérieur.
- de ne pas placer les personnes ayant des besoins spécifiques au sein de l'unité fermée du centre de filtrage et de s'assurer que ces besoins peuvent être adéquatement pris en charge, en développant les services dédiés et en formant le personnel à cet effet.
- de ne faire usage du placement en rétention au sein de l'unité fermée lors du filtrage qu'en dernier recours et uniquement après avoir examiné de manière effective toutes les alternatives moins coercitives et lorsque celles-ci se révèlent insuffisantes. La rétention doit être strictement nécessaire, proportionnée, fondée sur une évaluation individuelle et mise en œuvre pour la durée la plus courte possible, conformément aux normes internationales et européennes en matière de droits humains. Les personnes ayant des besoins spécifiques ou nécessitant des garanties procédurales particulières doivent en être exemptées.

13. Par ailleurs, le projet de loi ne contient pas de dispositions particulières concernant la détection des liens familiaux à l'étape du filtrage. Le HCR souhaite souligner les risques de séparation des familles lors de ces procédures et la nécessité d'assurer une détection systématique et robuste des liens familiaux dès cette étape. Pour les personnes qui solliciteront l'asile, la détection préalable des liens familiaux permettra d'appliquer la procédure prévue par le règlement AMMR de manière plus efficace. Le HCR rappelle également que le filtrage doit être adapté aux enfants, y compris à travers l'identification rapide des enfants et de leurs liens familiaux, la prévention des séparations entre les enfants et leurs parents ou leurs proches, et la mise en œuvre de mesures de protection spécifiques pour les enfants non accompagnés et séparés.

#### *Accès aux demandeurs d'asile à l'étape du filtrage (Article 3)*

14. Le projet de loi prévoit la suppression de plusieurs chapitres de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire,<sup>20</sup> résultant notamment en la suppression de son article 24 qui garantissait l'accès du HCR ainsi que de toute organisation disposant d'un agrément aux demandeurs, y compris à ceux qui sont placés en

<sup>19</sup> Les éléments relatifs à la privation de liberté, y compris lors du filtrage, sont développés dans la deuxième section de ces commentaires. Les dispositions relatives à la rétention des enfants font également l'objet d'une section dédiée.

<sup>20</sup> Projet de loi, article 43.

rétenion, à la frontière et dans les zones de transit. Le projet de loi prévoit que les « organisations et les personnes qui fournissent des conseils ont accès au centre de filtrage dans les limites et suivant les conditions fixées par le ministre »<sup>21</sup> mais que cet accès peut être restreint pour des raisons objectives, pour autant qu'il n'en soit pas rendu impossible. La directive Accueil oblige cependant les Etats membres à garantir que le HCR puisse avoir la possibilité de communiquer et rendre visite aux demandeurs - dans le respect de leur vie privée - y compris durant la rétention.<sup>22</sup> Un tel accès constitue une garantie procédurale essentielle, en particulier dans les situations impliquant des restrictions à la liberté de mouvement ou la privation de liberté, afin d'assurer l'accès à l'assistance juridique, l'identification des besoins spécifiques et la prévention de la détention arbitraire. De plus, il en va de l'intérêt des personnes soumises au filtrage qu'elles puissent bénéficier de conseils juridiques rapides et efficaces, des soins et de toute assistance humanitaire ou psycho-sociale nécessaire, en vertu des agréments signés avec les organisations pertinentes et notamment les acteurs de la société civile.

15. Le HCR et les organisations œuvrant en son nom ou disposant d'une expertise spécifique devraient avoir un accès efficace et sans entrave aux demandeurs à toutes les étapes de la procédure, y compris dans les centres d'accueil, en détention, dans les zones frontalières et de transit, afin de fournir des informations et des conseils juridiques. Dès lors, l'accès du HCR au nouveau centre de filtrage devrait être explicitement garanti dans la loi et en pratique.

Le HCR recommande :

- d'aligner la formulation de l'article 3 du projet de loi afin de refléter le langage de la directive Accueil et d'inclure une référence explicite au HCR et aux organisations œuvrant en son nom dans l'exception prévue à la deuxième phrase de l'article 3 du projet de loi.
- de compléter la mention « des conseils » par « une assistance » à l'article 3, afin d'élargir l'accès des organisations de la société civile et des associations au centre de rétention lors du filtrage en vue de garantir que l'accès ne se limite pas à la fourniture de conseils juridiques mais s'étende à des formes plus larges de soutien, y compris l'assistance humanitaire et psychosociale. A défaut le HCR suggère de clarifier la formulation, afin que l'accès ne soit pas entièrement limité aux organisations ou personnes fournissant une assistance juridique.

#### *Détection et réponse aux vulnérabilités (Articles 6 et 8)*

16. Le projet de loi prévoit que la détection des vulnérabilités dans le cadre du filtrage sera confiée au ministre<sup>23</sup> - c'est-à-dire les autorités compétentes en charge de l'immigration et de l'asile - mais pourrait également être la responsabilité des équipes de l'Agence de l'UE pour l'Asile, en cas d'assistance fournie par cette agence. Comme prévu par l'article 8(9) du règlement Filtrage, le HCR recommande que le contrôle préliminaire de vulnérabilité implique les autorités nationales spécialisées, y compris celles responsables de la protection de l'enfance et celles chargées de la lutte contre la traite des êtres humains. Conformément au droit de l'UE,

<sup>21</sup> Projet de loi, article 3.

<sup>22</sup> Union, européenne, Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346), article 12(3) et article 20.

<sup>23</sup> Projet de loi, article 6(2).

l'identification précoce et l'orientation des personnes ayant des besoins spécifiques doit être garantie.

17. Au-delà des éléments contenus dans le projet de loi, le HCR recommande que les autorités luxembourgeoises veillent à ce que le futur centre de filtrage, le centre de rétention et tous les autres lieux où le filtrage est mis en place disposent de ressources adéquates et soient dotés de personnel possédant une expertise spécialisée. Cela devrait inclure une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels issus des domaines des soins médicaux, de la santé mentale, du soutien psychosocial, de la lutte contre les violences fondées sur le genre, de la protection de l'enfance, de la lutte contre la traite des êtres humains, du handicap, de la prise en charge des personnes âgées et de l'apatridie. Il est important que les personnes soient clairement et proactivement informées de la possibilité de déclarer leurs besoins spécifiques lors du filtrage et à tout moment ultérieur. Une approche pluridisciplinaire est essentielle pour garantir l'identification effective d'un large éventail de vulnérabilités, y compris celles qui sont non visibles ou complexes. Afin de maintenir des normes élevées, ce personnel doit bénéficier d'une formation adéquate, spécialisée et continue, conformément aux exigences des règlements Filtrage, Procédure et de la directive Accueil.

18. A cette fin, le HCR invite à prendre en considération ses recommandations en la matière<sup>24</sup> et encourage également les autorités luxembourgeoises à faire usage et à adapter au contexte national le Screening Toolkit développé par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, conjointement avec Frontex.<sup>25</sup>

19. Par ailleurs, le HCR appelle à ce que le refus de participer au contrôle préliminaire de vulnérabilité ne soit pas considéré comme un manquement à l'obligation de coopérer avec les autorités compétentes ni n'ait de conséquences négatives sur la procédure d'asile. Les demandeurs peuvent refuser de participer à un examen de vulnérabilité pour diverses raisons légitimes, notamment un traumatisme psychologique, la peur ou la méfiance à l'égard des autorités, des barrières culturelles ou linguistiques, ou un manque de compréhension du processus. Sanctionner l'absence de participation risque d'affecter de manière disproportionnée les personnes mêmes que l'évaluation vise à protéger – notamment celles souffrant de troubles de santé mentale, de handicaps, ou les survivants de torture et de traumatismes dont les vulnérabilités peuvent ne pas être immédiatement apparentes.

20. Concernant l'apatridie, le HCR considère que le filtrage est l'opportunité de détecter et d'orienter les personnes apatrides dès le premier contact. En l'absence de procédure de détermination de l'apatridie fondée en droit, l'étape du filtrage devrait permettre d'orienter les personnes concernées vers la procédure administrative existante pour la reconnaissance de l'apatridie. Les agents en charge du filtrage et de la procédure à la frontière devraient être formés en conséquence. Par ailleurs, une information spécifique à destination des avocats concernant la procédure administrative, parfois méconnue, devrait être mise à leur disposition.

---

<sup>24</sup> UNHCR, *UNHCR advocacy brief: Screening and identification of persons with vulnerabilities under the European Union Pact on Migration and Asylum*, September 2025, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/en/150580](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/en/150580), ainsi que les ressources additionnelles qui y sont référencées.

<sup>25</sup> Document non public. Pour plus d'informations : European Union Agency for Asylum, Frontex, EUAA, Europol and Italy pilot new screening process in Lampedusa, October 2025, [www.euaa.europa.eu/news-events/frontex-euaa-europol-and-italy-pilot-new-screening-process-lampedusa](http://www.euaa.europa.eu/news-events/frontex-euaa-europol-and-italy-pilot-new-screening-process-lampedusa).

21. L'étape du filtrage constitue une opportunité supplémentaire d'identifier et de prendre en charge les victimes de traite. Ce point a par ailleurs fait l'objet de recommandations spécifiques du Conseil de l'Europe et de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Luxembourg (CCDH).<sup>26</sup> Le HCR note que la prise en compte d'indicateurs liés à la traite lors de la détection des vulnérabilités au moment du filtrage et pendant la procédure d'asile devrait permettre une meilleure prise en charge. Il souligne la nécessité de former les professionnels concernés aux enjeux liés à la traite et invite les autorités luxembourgeoises à considérer les risques de traite lors de la mise en œuvre de l'accueil des demandeurs de protection internationale dans le cadre du Pacte.

22. Enfin, le HCR se réjouit que le projet de loi énonce clairement que le résultat du contrôle préliminaire de vulnérabilité soit pris en compte lors des évaluations des garanties procédurales spéciales et des besoins particuliers en matière d'accueil prévus respectivement dans le règlement Procédure et la directive Accueil. Le HCR souhaite souligner le besoin de partager le résultat du contrôle préliminaire entre les administrations concernées - dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité - afin qu'il puisse informer les évaluations ultérieures.

Le HCR soutient la mise en place d'un solide mécanisme d'identification des vulnérabilités à l'étape du filtrage et recommande :

- de prévoir explicitement que les équipes en charge de l'identification des besoins spécifiques soient composées de personnel pluridisciplinaire dûment formé et qu'elles soient dotées de ressources suffisantes pour accomplir leur mission.
- de préciser dans le projet de loi que le seul refus de se conformer au contrôle préliminaire de vulnérabilité ne peut pas constituer un manquement à l'obligation du demandeur de coopérer avec les autorités compétentes.
- de travailler conjointement avec les autorités en charge de la protection de l'enfance et de la lutte contre la traite des êtres humains afin de garantir que les résultats du filtrage entraînent une orientation rapide vers les services spécialisés.
- de renforcer la détection et l'orientation des personnes apatrides vers la procédure administrative dédiée, y compris à travers la formation du personnel en charge du filtrage et la communication d'informations claires aux avocats.

#### *Contrôle de sécurité et fouilles (Articles 8, 19, 40)*

23. Le contrôle de sécurité prévu par le règlement Filtrage<sup>27</sup> est reflété dans le projet de loi, notamment en ce qui concerne les fouilles corporelles et des effets personnels.<sup>28</sup> Une fouille peut ainsi avoir lieu lorsqu'elle est nécessaire et que la personne n'est pas soumise au filtrage, lorsque le filtrage n'est pas terminé dans les délais impartis ou si une personne se trouve à

<sup>26</sup> Commission Consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, *5e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2023-2024*, janvier 2026, [www.ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers\\_thematiques/traite\\_des\\_etres\\_humains/rapports/rapport-teh5.pdf](http://www.ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_thematiques/traite_des_etres_humains/rapports/rapport-teh5.pdf) ; GRETA, *Rapport d'évaluation sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains au Luxembourg*, 4 octobre 2022, [www.rm.coe.int/rapport-du-greta-sur-le-luxembourg-troisieme-cycle-d-evaluation-/1680a85a62](http://www.rm.coe.int/rapport-du-greta-sur-le-luxembourg-troisieme-cycle-d-evaluation-/1680a85a62) .

<sup>27</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356) , article 15.

<sup>28</sup> Projet de loi, article 8(4).

nouveau sur le territoire luxembourgeois après avoir quitté l'Union européenne pour une durée supérieure à trois mois.<sup>29</sup> Une nouvelle base juridique est également proposée pour les fouilles des ressortissants de pays tiers qui ne sont pas en mesure de présenter un document d'identité ou de voyage valable.<sup>30</sup> Il convient de souligner qu'en vertu du règlement Procédure<sup>31</sup>, toute fouille nécessaire aux fins de l'examen d'une demande d'asile doit être menée d'une manière respectueuse des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité, par une personne du même sexe, dans le plein respect des principes de dignité humaine et d'intégrité physique et psychologique. Les fouilles ne doivent être effectuées que lorsqu'elles sont strictement nécessaires, dans le plein respect des garanties procédurales avec la possibilité de contester leur légalité.

24. La loi existante sur le centre de rétention prévoit déjà la possibilité de fouiller les individus placés en rétention.<sup>32</sup> Elle précise que la fouille corporelle est réalisée « *dans le respect de la dignité humaine, par au moins deux agents du Centre du même sexe que [la personne faisant l'objet de la fouille]* ». La fouille des effets personnels se déroule en la présence de l'individu.<sup>33</sup> Le HCR recommande que les mêmes garde-fous soient repris dans le projet de loi actuel aux articles 8(4), 19(1) et 40(11), afin que ces fouilles soient menées dans le plein respect de la dignité humaine, de l'intégrité et de la vie privée et conformément aux garanties procédurales établies.

25. De plus, le HCR souligne que la création de nouvelles bases juridiques pour les fouilles ne devrait pas résulter en plusieurs fouilles successives, notamment en ce qui concerne les palpations et les effets personnels, dont l'effet cumulatif pourrait constituer une atteinte à la dignité de la personne et une ingérence disproportionnée dans les droits fondamentaux, contraire aux principes de nécessité et proportionnalité en vertu du droit européen et international.

26. Le texte ne contient pas de définition des « *effets personnels* » qui pourraient être concernés par cette disposition, mais le HCR comprend que de tels effets pourraient inclure les téléphones portables et les ordinateurs portables. Toute personne qui ne fournirait pas l'assistance nécessaire à l'accès des autorités à ces appareils pourrait être considérée comme faisant obstacle à la bonne coopération avec les autorités, ce qui entraînerait des conséquences négatives sur le déroulé de la procédure,<sup>34</sup> notamment en ce qui concerne la caractérisation d'un risque de fuite. Le HCR note que lier l'accès aux appareils électroniques personnels aux évaluations de la coopération ou du risque de fuite soulève des préoccupations au regard du droit à la vie privée et à la protection des données, et peut s'avérer incompatible avec l'exigence selon laquelle toute ingérence doit être nécessaire et proportionnée.

27. Le HCR reconnaît qu'il peut exister des situations dans lesquelles la fouille des appareils électroniques personnels des demandeurs d'asile peut être justifiée aux fins de vérifier leur identité. Toutefois, certaines normes juridiques doivent être respectées afin de garantir le

---

<sup>29</sup> Projet de loi, article 19(1).

<sup>30</sup> Projet de loi, article 40(11) portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008.

<sup>31</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), considérant 22 et article 9(5).

<sup>32</sup> Loi modifiée du 28 mai 2009 sur le centre de rétention, article 8(1).

<sup>33</sup> *Ibid.*, article 8(2).

<sup>34</sup> Projet de loi, article 35(2).

respect du droit des demandeurs d'asile à la dignité humaine, au respect de la vie privée et familiale, à la protection des données personnelles, ainsi qu'au droit de posséder, d'utiliser et de disposer de leurs biens acquis légalement. Cela implique de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, tout en veillant à ce que des garanties procédurales appropriées soient mises en place et effectivement appliquées. Si certaines données électroniques peuvent être directement pertinentes pour l'examen d'une demande de protection internationale, beaucoup ne le seront pas et pourront inclure un large éventail d'informations personnelles et sensibles.<sup>35</sup> Toute fouille ou saisie d'appareils électroniques devrait être clairement circonscrite, fondée sur une évaluation spécifique et individuelle, et assortie de garanties solides, notamment des limites quant à l'étendue des données consultées et des protections contre toute ingérence arbitraire ou excessive. Lorsque le consentement est invoqué, il doit être libre et éclairé, et le refus de donner un tel consentement ne devrait pas automatiquement entraîner de conséquences négatives pour la personne concernée. Celle-ci devrait recevoir des informations sur la procédure et son objectif, et avoir accès à un accompagnement, y compris juridique, afin de comprendre pleinement ses droits et les implications d'un consentement ou d'un refus.<sup>36</sup>

Le HCR recommande :

- de modifier les articles 8(4), 19(1) et 40(11) afin d'y inclure un nouveau paragraphe stipulant que « toute fouille effectuée en vertu du présent article doit être réalisée par une personne du même genre que la personne soumise au contrôle, dans le plein respect des principes de dignité humaine ainsi que de l'intégrité physique et psychologique », conformément à l'article 9(5) du règlement Procédure. De même, il convient que les personnes soient présentes lors des fouilles.
- de modifier l'article 23 afin d'y inclure un nouveau paragraphe précisant que les fouilles effectuées en vertu du présent article doivent respecter les principes de nécessité et de proportionnalité. En particulier, les personnes ne devraient pas être soumises à plusieurs fouilles successives dans un délai réduit, comme cela pourrait être le cas à l'arrivée sur le territoire, puis à l'arrivée au centre de rétention, et devraient avoir accès à des recours efficaces afin de contester la légalité de telles mesures.

#### *Mécanisme de contrôle des droits fondamentaux (Article 17)*

28. Le HCR note que le projet de loi consacre le rôle du médiateur comme mécanisme de contrôle indépendant en vertu de l'article 10 du règlement Filtrage, mais aussi comme mécanisme de contrôle des droits fondamentaux en vertu de l'article 43(4) du règlement Procédure.<sup>37</sup> Ses observations sur ce point concernent donc non seulement l'étape du filtrage mais aussi les procédures à la frontière (voir paras. 72-74 ci-dessous).

29. Les mécanismes indépendants nationaux de contrôle renforcent la responsabilité des Etats de protéger les personnes, y compris aux frontières et lors du filtrage. Ils peuvent aider les États à assurer l'accès au territoire et à éclairer l'examen, l'adaptation et la correction de leurs pratiques de gestion des frontières. En contrôlant le respect des droits fondamentaux, y compris l'accès à la procédure d'asile, le respect du principe de non refoulement et les garanties en matière de détention, et fonctionnant dans le cadre d'un dispositif de suivi cohérent s'étendant

<sup>35</sup> UNHCR, *UNHCR Preliminary Legal Observations on the Seizure and Search of Electronic Devices of Asylum-Seekers*, 4 August 2017, [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2017/118176](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2017/118176).

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Projet de loi, article 17.

à l'ensemble des étapes du filtrage et des procédures à la frontière, ces mécanismes peuvent jouer un rôle central dans la préservation de la qualité et de la légalité des procédures et dans la réduction des risques de retour illégaux, conformément aux orientations du HCR et aux instruments pertinents du Pacte. Ces mécanismes devraient fonctionner sur la base d'une expertise multidisciplinaire, associant notamment les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et tout autre organisme public pertinent, afin de garantir leur indépendance, crédibilité et une protection efficace.

30. Il est important que les mécanismes de contrôle des droits fondamentaux bénéficient d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle, notamment grâce à un financement suffisant et durable. Le HCR, tout comme le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme recommandent que ces mécanismes soient indépendants et exempts de toute relation institutionnelle avec les autorités responsables de la gestion des frontières et des politiques migratoires.<sup>38</sup> Ces recommandations sont également formulées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>39</sup> (« FRA ») et conformes aux Principes de Paris.<sup>40</sup> Dans cette optique, le HCR se réjouit des dispositions du projet de loi qui prévoient que le médiateur ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.<sup>41</sup> Le HCR recommande cependant qu'en vertu du règlement Filtrage et des recommandations en ce sens de la FRA, le médiateur bénéficie dans ses travaux d'une indépendance opérationnelle complète, y compris pour la planification et la conduite des activités de contrôle et de suivi, l'accès à tous les lieux et documents pertinents et la tenue confidentielle d'entretiens avec les personnes concernées. De plus, en vertu du règlement Filtrage, le médiateur doit pouvoir mener des enquêtes sur les allégations de manquement au respect des droits fondamentaux, et réaliser des contrôles sur place ainsi que des contrôles aléatoires et inopinés.<sup>42</sup> Le HCR considère également qu'un tel mécanisme doit pouvoir saisir les juridictions compétentes dans le cadre de son mandat,<sup>43</sup> comme rendu possible par le règlement Filtrage.<sup>44</sup> Cependant, ces éléments ne sont pas explicités dans le projet de loi, ni dans la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur. Le HCR recommande donc de

---

<sup>38</sup>Lettre conjointe de ENNHRI, UNHCR et OHCHR formulant des recommandations concernant la mise en place d'un mécanisme grec de surveillance des droits humains aux frontières, 14 septembre 2021, [ennhri.org/news-and-blog/ennhri-unhcr-and-ohchr-provide-recommendations-on-establishing-a-greek-human-rights-monitoring-mechanism-at-borders/](https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-unhcr-and-ohchr-provide-recommendations-on-establishing-a-greek-human-rights-monitoring-mechanism-at-borders/) ; UNHCR, *UNHCR Advocacy Brief: Independent National Monitoring Mechanisms under the European Union Pact on Migration and Asylum*, September 2025, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150578](https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150578).

<sup>39</sup> European union agency for fundamental rights, *Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms*, September 2024, [www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms\\_en.pdf](https://www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_en.pdf).

<sup>40</sup> UN, OHCHR, *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, General Assembly resolution 48/134, 19 December 1993, [www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris](https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris).

<sup>41</sup> Projet de loi, article 17(3).

<sup>42</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356](https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356), article 10(2), alinéa 5.

<sup>43</sup> UNHCR, *UNHCR Advocacy Brief: Independent National Monitoring Mechanisms under the European Union Pact on Migration and Asylum*, September 2025, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150578](https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150578).

<sup>44</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356](https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356), article 10(1), deuxième alinéa.

refléter ces dispositions à l'article 17 du projet de loi et, le cas échéant, de modifier les dispositions légales existantes.

31. Afin que le mécanisme de contrôle indépendant soit efficace, ses recommandations doivent faire l'objet de mesures d'application solides. Le projet de loi prévoit que le médiateur peut établir, à l'issue de chaque contrôle un rapport contenant ses constats<sup>45</sup> sans préciser si ces rapports doivent être rendus publics. Le HCR recommande donc de préciser à l'article 17(6) que les rapports du médiateur sont rendus publics selon une périodicité définie.

32. Le projet de loi ne crée pas non plus d'obligation pour les autorités en charge du filtrage de mettre en œuvre des mesures visant à pallier de potentielles violations des droits fondamentaux. Le HCR recommande de renforcer le rôle du médiateur afin de garantir que ses recommandations soient mises en œuvre par les institutions concernées en ajoutant une obligation explicite de suivi des mesures correctives.

33. Les rôles de mécanisme de contrôle indépendant dans le cadre du filtrage et de mécanisme de contrôle des droits fondamentaux dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière constituent une charge de travail supplémentaire significative pour le médiateur et ses équipes. Afin que ces contrôles puissent s'effectuer d'une manière efficace, le HCR recommande de consacrer des ressources additionnelles au médiateur. Comme noté ci-dessus (para. 29), le médiateur devrait aussi pouvoir solliciter le soutien technique et l'expertise multidisciplinaire d'autres acteurs pertinents, y compris des institutions nationales des droits de l'homme, ainsi que des organisations internationales et de la société civile.

Le HCR recommande:

- de modifier l'article 17(3) en ajoutant « et jouit d'une indépendance opérationnelle dans la conduite de ses activités ».
- de modifier l'article 17(6) en remplaçant « peut établir » par « établit » et en précisant les modalités de publication des rapports, selon une périodicité définie.
- d'ajouter un paragraphe supplémentaire à l'article 17 consacrant la possibilité pour le mécanisme de contrôle de procéder à des contrôles sur place, aléatoires et inopinés, d'accéder aux documents, lieux, registres, dossiers, enregistrements vidéo, témoins et victimes présumées, selon les besoins liés à l'exercice de ses fonctions.
- d'ajouter un nouvel article dans le projet de loi afin d'y prévoir les pouvoirs d'enquête du mécanisme de contrôle et l'autorité de saisine des juridictions compétentes.
- d'ajouter une disposition supplémentaire obligeant les autorités à mettre en œuvre les recommandations et les mesures émises par le mécanisme de contrôle.
- de prévoir des ressources supplémentaires, un appui technique et une expertise multidisciplinaire au médiateur afin qu'il puisse remplir les nouvelles missions qui lui sont confiées dans le cadre du filtrage et de la procédure à la frontière.

---

<sup>45</sup> Projet de loi, article 17(6).

## Section 2. Concernant la privation de liberté et les restrictions à la liberté de mouvement (Article 35)

### *Motifs de rétention (Article 35)*

34. Le projet de loi à son article 35, reprend les motifs de rétention prévus à l'article 10(4) de la directive Accueil. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, toute mesure limitant la liberté de circulation doit être nécessaire, proportionnée et viser un objectif légitime.<sup>46</sup> La même protection doit être accordée aux demandeurs d'asile au titre de la Convention de 1951.<sup>47</sup> Le HCR souligne que la rétention ne peut être justifiée qu'après une évaluation individuelle et minutieuse de la situation de la personne, prenant en compte ses circonstances spécifiques. La rétention doit être fondée sur un motif légal, et être nécessaire, raisonnable et proportionnée à l'objectif légal poursuivi.<sup>48</sup> Elle ne peut être appliquée qu'après l'examen préalable, approfondi et minutieux des alternatives et des mesures moins coercitives, en appliquant l'alternative la moins intrusive et la moins restrictive possible dans le cas individuel.

35. Le HCR rappelle également que l'article 31 de la Convention de 1951 prohibe la pénalisation de l'entrée ou du séjour irrégulier des réfugiés sur le territoire, à condition qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence.<sup>49</sup> Une rétention uniquement basée sur l'entrée ou le séjour irrégulier, ou qui est utilisée de manière punitive ou automatique, serait donc contraire à la Convention de 1951 et la position du HCR selon laquelle la détention à des fins d'immigration doit toujours constituer une mesure de dernier ressort, être d'une durée aussi brève que possible et fondée sur une évaluation individuelle de la nécessité et de la proportionnalité.

36. À cet égard, le HCR se félicite des garanties procédurales incluses dans le projet de loi, selon lesquelles la rétention ne peut être appliquée que si, à la suite d'une évaluation au cas par cas, un motif de rétention est établi et si des mesures alternatives moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Le HCR appelle notamment à prendre en compte, lors de cette évaluation, les situations de vulnérabilité qui devraient empêcher le placement en rétention. Ces situations comprennent, sans y être limitées, celles listées à l'article 24 de la directive Accueil. Le HCR appelle à ce que ces personnes ne soient pas placées en rétention, soient exemptées des procédures accélérées ou à la frontière et orientées vers des procédures en mesure de répondre à leurs besoins spécifiques.

---

<sup>46</sup> Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain Rights and Freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol thereto*, ETS 46, 16 September 1963, [www.refworld.org/legal/agreements/coe/1963/13904](http://www.refworld.org/legal/agreements/coe/1963/13904), article 2(1) et la jurisprudence associée. Par exemple, *Nada c. Suisse*, Requête no.10593/08, Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre), 12 septembre 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/FRE?i=001-113121>, para. 183.

<sup>47</sup> Convention de 1951, *op.cit.*, article 26.

<sup>48</sup> UNHCR, *UNHCR Advocacy Brief: Restrictions of movement, detention and alternatives to detention under the European Union Pact on Migration and Asylum*, September 2025, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150579](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150579).

<sup>49</sup> Convention de 1951, *op.cit.*, article 31.

### *Risque de fuite (Articles 35 et 36)*

37. En vertu des dispositions combinées du considérant 24 et de l'article 2(11) de la directive Accueil, le projet de loi prévoit une liste de cas dans lesquels un risque de fuite, qui constitue un motif de rétention dans le cadre de la procédure prévue par le règlement AMMR, de la procédure d'accueil, et dans le cadre d'une procédure de retour<sup>50</sup> peut être présumé. Il en va de même au stade de l'examen d'une demande de protection internationale, en cas de défaut de coopération du demandeur avec les autorités ou de non-respect des exigences procédurales.<sup>51</sup> Dans le cadre de la procédure prévue par le règlement AMMR, le projet de loi prévoit que le risque de fuite peut être présumé dans neuf situations,<sup>52</sup> y compris en raison de comportements passés. Le HCR craint que de telles présomptions, si elles sont formulées de manière trop large ou appliquées en pratique sans garanties strictes, puissent conduire à une rétention de facto automatique sans évaluation des circonstances individuelles ni de la nécessité et de la proportionnalité de la rétention.

38. Afin d'éviter que la présomption d'un risque de fuite soit utilisée pour des raisons de commodités administrative ou de manière arbitraire, le HCR appelle les autorités luxembourgeoises à ne pas présumer d'un risque de fuite sur la seule base de comportements passés ou de critères trop larges, en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.<sup>53</sup> Conformément à la position du HCR et aux exigences du droit de l'Union européenne, toute évaluation du risque de fuite doit reposer sur des critères clairs, précis et prévisibles, et être effectuée sur une base individuelle.

39. En particulier, les situations qui justifient la présomption d'un risque de fuite dans le cadre d'une procédure d'asile incluent des motifs larges et imprécis, qui pourraient mener à une application arbitraire et incohérente. Certains motifs conduisant à une présomption du risque de fuite dans le cadre de la procédure prévue par le règlement AMMR semblent excessivement larges, tels que le fait de ne pas pouvoir justifier du lieu de sa résidence effective ou encore la volonté de ne pas se conformer à une décision de transfert découlant clairement du comportement du demandeur. De tels critères, formulés de manière aussi large, risquent d'abaisser le seuil permettant le recours à la rétention et de compromettre l'exigence d'une évaluation individuelle. Le HCR recommande donc de réexaminer ces éléments afin de les préciser.

---

<sup>50</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), article 44 ; Union européenne, Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346), article 10 ; Union européenne, Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les états membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115), article 15(1); Union européenne, Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1349](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1349), article 5.

<sup>51</sup> Union européenne, Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346), considérant 24.

<sup>52</sup> Projet de loi, article 35(2)(b) et (g).

<sup>53</sup> CJUE *Jawo*, C-163/17, 19 mars 2019, [eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CJ0163](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CJ0163), paras. 50 et 51 ; CJEU *Al Chodor*, C-528/15, 15 mars 2017, [eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CA0528](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CA0528), paras. 40 à 43.

En ce qui concerne la rétention et le risque de fuite, le HCR recommande :

- de clarifier que l'établissement du risque de fuite doit faire l'objet d'un examen au cas par cas, sur la base de critères clairs et précis, qui prend en compte les circonstances individuelles et la situation personnelle de la personne concernée, conformément aux principes de nécessité et proportionnalité.
- à l'article 35(2)(g)(vii) : de supprimer le motif permettant de présumer le risque de fuite si le demandeur ne peut justifier du lieu de sa résidence effective et à l'article 35(2) (g) (ix) de supprimer « ou s'il a antérieurement manifesté son intention de ne pas se conformer à une telle mesure ».
- de modifier l'article 35 afin d'y inclure une référence à l'article 31 de la Convention de 1951, précisant que la rétention ne peut être imposée uniquement à cause d'une entrée ou d'un séjour irrégulier.

#### *Alternatives à la rétention (Article 36)*

40. Le projet de loi prévoit la mise en place de trois mesures alternatives à la rétention : il s'agit de l'obligation de se manifester à intervalles raisonnables, de l'assignation à résidence assortie, si nécessaire, d'une mesure de surveillance électronique ainsi que du dépôt d'une garantie financière. Ces trois mesures peuvent être appliquées de manière conjointe.<sup>54</sup>

41. De manière générale, le recours à des mesures alternatives ou moins coercitives que la rétention est une bonne pratique qu'il convient d'encourager. Le HCR fait référence à ses commentaires précédents sur le projet de loi n° 6779<sup>55</sup> et rappelle que les mesures alternatives ou moins coercitives sont par nature des mesures non privatives de liberté et qu'elles doivent, en droit et en pratique, respecter les droits humains fondamentaux des demandeurs. En particulier, il réitère que les alternatives à la rétention ne devraient pas être utilisées comme des formes de détention de facto dès lors qu'aucune restriction à la liberté de mouvement n'est nécessaire.<sup>56</sup> Ces mesures ne doivent pas se substituer aux dispositifs d'accueil ouverts normaux qui n'impliquent pas de restriction à la liberté de circulation des demandeurs de protection internationale. Enfin, elles doivent être appliquées sur la base d'une évaluation individuelle et être adaptées à la situation spécifique des demandeurs, y compris ceux ayant des besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure, conformément à la directive Accueil.

42. Le HCR encourage les autorités luxembourgeoises à garantir une mise en œuvre effective de ces mesures, attachée au respect des standards en matière de protection, notamment à travers des orientations et garanties claires. Il encourage également la coopération avec les organisations de la société civile, y compris dans la conception, la mise en œuvre et

<sup>54</sup> Projet de loi, article 36(1).

<sup>55</sup> UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 6779 relatif à la protection internationale et à la protection temporaire*, 4 novembre 2015, [www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2015/108109](http://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2015/108109), paras. 120 à 123.

<sup>56</sup> UNHCR, *UNHCR Advocacy Brief: Restrictions of movement, detention and alternatives to detention under the European Union Pact on Migration and Asylum*, September 2025, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150579](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150579) ; UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012, [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/87776?lang=fr](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/87776?lang=fr), p.24, para. 40.

l'évaluation des alternatives à la rétention, ainsi que dans le système d'accompagnement et de gestion des cas qui y est associé.<sup>57</sup>

43. Le HCR souhaite rappeler que la privation de liberté peut être caractérisée par l'effet cumulatif de plusieurs mesures restrictives de la liberté individuelle,<sup>58</sup> qu'il s'agisse de mesures alternatives à la rétention ou de restrictions à la liberté de mouvement. Ainsi, bien que chacune des mesures prévues dans le projet de loi soit permise par la directive Accueil, leur application cumulative peut entraîner une restriction excessive de la liberté individuelle, voire mener à une situation de détention *de facto*, en fonction de leur nature, durée, effets et de la situation globale de la personne. Les États membres devraient éviter toute charge disproportionnée, en particulier pour les demandeurs ayant des besoins spécifiques, lorsque plusieurs mesures sont combinées. Toute combinaison de mesures doit être nécessaire et proportionnée et ne doit pas, en pratique, équivaloir à une détention *de facto*. Le HCR recommande donc que le projet de loi exige explicitement une évaluation de l'impact cumulatif des mesures dans chaque cas individuel.

44. Concernant le recours à des moyens de surveillance électronique en tant qu'alternative à la rétention, le HCR rappelle que toute alternative à la rétention fondée sur la surveillance électronique devrait respecter le principe d'intervention minimale. Il déconseille les dispositifs de mise en liberté sous caution du droit pénal, car ces mesures véhiculent des connotations liées au système pénal et ont un caractère punitif, tels que les bracelets ou balises électroniques portés au poignet ou à la cheville.<sup>59</sup> Le HCR recommande d'éviter, dans la mesure du possible, le recours à la surveillance par bracelet électronique à cause de la stigmatisation criminelle qui s'y attache et leur caractère intrinsèquement punitif.

45. Sur le risque de fuite, le HCR renvoie à ses observations ci-dessus (paras. 37-39). De plus, le HCR recommande de ne pas faire usage du risque de fuite comme une possibilité de révoquer une mesure alternative à la rétention.<sup>60</sup> Le risque de fuite devrait être apprécié lors du choix de l'alternative à la rétention la plus appropriée, lors de l'examen de la situation individuelle de la personne concernée.

Le HCR recommande :

- de modifier l'article 36(1) dernier alinéa en supprimant les mots « ou en cas de risque de fuite ».
- de supprimer la possibilité d'avoir recours à la surveillance électronique ou à d'autres mesures calquées sur le système de justice pénale dans le cadre des mesures moins coercitives.
- d'impliquer les organisations de la société civile et les autorités nationales disposant de l'expertise pertinente dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des alternatives à la rétention, ainsi que dans le système d'accompagnement et de gestion des cas qui y est associé.

<sup>57</sup> IOM, UNHCR, UNICEF, *Safety and dignity for refugee and migrant children: Recommendations for alternatives to detention and appropriate care arrangements in Europe*, May 2022, [www.unhcr.org/media/safety-and-dignity-refugee-and-migrant-children-recommendations-alternatives-detention-and](http://www.unhcr.org/media/safety-and-dignity-refugee-and-migrant-children-recommendations-alternatives-detention-and).

<sup>58</sup> UNHCR, *Unlocking rights: towards ending immigration detention for asylum-seekers and refugees*, September 2024, [www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/148655](http://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/148655), p. 7.

<sup>59</sup> Ibid., p. 19; UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, op.cit., p. 24, para. 40.

<sup>60</sup> Projet de loi, article 36(1).

- de systématiquement considérer et appliquer en premier lieu les mesures alternatives à la rétention plutôt que la rétention administrative. La rétention ne devrait intervenir qu'en dernier ressort et après que les alternatives ont été dûment examinées et jugées insuffisantes dans le cas individuel, conformément aux principes de nécessité, de proportionnalité et du respect des droits du demandeur.

#### *Restrictions à la liberté de mouvement (Article 35)*

46. Le projet de loi introduit de nouvelles restrictions à la liberté de mouvement<sup>61</sup> en prévoyant notamment que le ministre peut ordonner au demandeur de résider uniquement dans un lieu déterminé qui est adapté pour loger les demandeurs ou encore de se présenter régulièrement aux autorités. Dans le premier cas, l'octroi des conditions matérielles d'accueil est subordonné à la résidence effective dans le lieu déterminé.

47. Le HCR considère que les restrictions à la liberté de mouvement et, le cas échéant, les alternatives à la rétention devraient s'inscrire dans une approche progressive, où l'accueil en structure ouverte et la liberté de mouvement restent les normes, et où les autorités considèrent d'abord les mesures les moins intrusives nécessaires pour atteindre un objectif légitime, ne recourant à des restrictions plus strictes que lorsqu'elles sont justifiées et proportionnées dans le cas individuel. Dans tous les cas, les mesures ne doivent pas, en pratique, équivaloir à une détention de facto. L'octroi de conditions d'accueil matérielles ne devrait pas être conditionné à une obligation de résidence qui restreindrait indûment la liberté de circulation.

48. Le HCR rappelle que, quand elles décident des restrictions à la liberté de mouvement, les autorités luxembourgeoises doivent tenir compte des besoins spécifiques des demandeurs de protection internationale et garantir le droit à l'unité familiale. Les demandeurs de protection internationale qui ont des besoins spécifiques, en particulier, bénéficient souvent du soutien d'amis et de membres de leur famille vivant dans une autre commune/ville. Cette proximité avec leur réseau de soutien peut renforcer leur bien-être émotionnel et physique, leur permettant de prendre part à la procédure de manière plus efficace. Notamment, l'article 9(4) de la directive Accueil exige que les obligations imposées aux demandeurs d'asile, telles que les obligations de résidence ou de présentation, soient proportionnées et adaptées aux circonstances individuelles, y compris aux besoins spécifiques en matière d'accueil. Le HCR recommande que les autorités veillent à ce que les restrictions soient appliquées de la manière la moins intrusive, en tenant compte des effets cumulatifs de multiples mesures et en évitant toute application pouvant constituer une détention de facto.

49. De plus, le HCR recommande au Luxembourg de faire usage de la possibilité laissée par la directive Accueil<sup>62</sup> de faciliter l'hébergement des proches dépendants afin de renforcer la cohésion familiale. Cela pourrait également améliorer le respect des restrictions à la liberté de mouvement lorsque les membres de la famille proche sont autorisés à rester ensemble au même endroit.

50. En ce qui concerne la possibilité d'imposer au demandeur de se manifester à un moment déterminé ou à des intervalles raisonnables auprès des autorités, le HCR reconnaît qu'il est du

<sup>61</sup> Ibid., article 36(2).

<sup>62</sup> Union, européenne, Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346), considérant (35) et article 4.

ressort des Etats de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les personnes se maintiennent bien sur le territoire dans l'attente d'une décision sur leur demande d'asile. Il recommande cependant de prêter attention au principe de proportionnalité lors de l'imposition de cette obligation, afin qu'elle ne porte pas atteinte aux autres droits garantis pendant la phase d'accueil et qu'elle ne demande pas un effort disproportionné de la part du demandeur, par exemple si la personne est hébergée dans un lieu éloigné de celui où elle doit apparaître régulièrement.

Le HCR recommande :

- d'adapter l'article 36(2) 6ème alinéa, afin d'y prévoir que la présentation auprès des services du ministre ou des autorités ne doit pas requérir un effort disproportionné de la part du demandeur, et que cette obligation doit prendre en compte ses circonstances particulières, y compris ses besoins spécifiques et son lieu de résidence.
- d'inclure une référence explicite au principe de l'unité familiale à l'article 36(2), afin que les familles ne soient pas séparées lors de leur accueil et que les proches dépendants soient, dans la mesure du possible, hébergés au même endroit.

### Section 3. Concernant les enfants (Articles 4, 16, 30, 40, 41)

#### *Rétention des mineurs (Article 4)*

51. Le projet de loi prévoit la possibilité de placer en rétention les mineurs non accompagnés à partir de seize ans lors du filtrage, lorsqu'ils constituent un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.<sup>63</sup> Cette possibilité est cependant conditionnée à l'impossibilité d'appliquer une mesure moins coercitive telle qu'un hébergement ou une assignation à résidence dans un lieu approprié pour accueillir des mineurs.

52. Le HCR souhaite réitérer sa position ci-dessus (para.12) selon laquelle les enfants ne devraient jamais être placés en détention aux fins des procédures d'immigration, quel que soit leur statut juridique/migratoire ou celui de leurs parents, car la détention n'est jamais dans leur intérêt supérieur<sup>64</sup> et peut constituer un traitement cruel, inhumain ou dégradant, en violation de la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>65</sup> ainsi que d'autres normes internationales. Des dispositifs de prise en charge adaptés aux enfants et des alternatives à la détention, y compris des mesures non privatives de liberté dans un cadre de protection de l'enfance adéquat, devraient toujours être appliqués.

<sup>63</sup> Projet de loi, article 4(2) et article 41(2).

<sup>64</sup> UNHCR, *UNHCR Advocacy Brief: Restrictions of movement, detention and alternatives to detention under the European Union Pact on Migration and Asylum*, September 2025, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150579](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150579) ; UNHCR, *Unlocking rights: towards ending immigration detention for asylum-seekers and refugees*, September 2024, [www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/148655](http://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/148655) ; UNHCR, *Position du HCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations*, janvier 2017, [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2017/115250?lang=fr](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2017/115250?lang=fr); UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012, [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/87776?lang=fr](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/87776?lang=fr); UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 6779 relatif à la protection internationale et à la protection temporaire*, 4 novembre 2015, [www.refworld.org/legal/natllegcomments/unhcr/2015/108109](http://www.refworld.org/legal/natllegcomments/unhcr/2015/108109) , paras. 126 à 128.

<sup>65</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, Recueil des traités, vol. 1577, p. 3, 20 novembre 1989, [www.refworld.org/legal/agreements/unga/1989/18815?lang=fr](http://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1989/18815?lang=fr).

53. De plus, le projet de loi prévoit la rétention des mineurs non accompagnés dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, à partir de 16 ans et lorsque le placement en rétention est dans l'intérêt du mineur.<sup>66</sup> Dans ce cas, la durée de la rétention est la plus brève possible et le projet de loi crée une obligation de moyens pour les autorités luxembourgeoises afin de libérer les mineurs non accompagnés et les placer dans un lieu d'hébergement approprié. La durée de rétention pour les mineurs non accompagnés est fixée par le projet de loi à un mois, prorogable à deux reprises pour une durée d'un mois.<sup>67</sup> La durée maximale est donc de trois mois.

54. Le projet de loi prévoit également que les mineurs accompagnés de leur famille puissent être placés en rétention, mais que cela ne devrait pas être le cas en règle générale, et que des alternatives appropriées et respectueuses du principe d'unité de la famille soient privilégiées.<sup>68</sup>

55. Le contrôle juridictionnel de la rétention d'un mineur non accompagné, applicable dans le cadre du filtrage, de la procédure d'asile à la frontière et de la procédure de retour à la frontière, est confié au tribunal administratif, sur saisine du ministre.<sup>69</sup> La saisine doit être effectuée dans un délai de 5 jours ouvrables à compter de la notification de la décision de placement en rétention, et le jugement doit intervenir dans les 10 jours suivant la saisine. Si le placement en rétention intervient avant un weekend, le délai de saisine du tribunal pourrait augmenter à 7 jours, portant donc potentiellement en pratique à 17 jours la durée maximale pour le contrôle juridictionnel de la rétention d'un mineur non accompagné. Au vu des garanties prévues dans le texte, il est possible que le contrôle juridictionnel n'intervienne qu'après la fin de la rétention, ce qui viderait ces dispositions de leur utilité pratique et augmenterait le risque de privation arbitraire de liberté.

56. Alors que l'article 13(2) de la directive Accueil décrit deux situations étroitement définies dans lesquelles la rétention d'enfants peut être envisagée (lorsque le parent ou la personne qui a la charge de l'enfant à titre principal est placé en rétention, ou lorsque le placement en rétention est nécessaire pour protéger un enfant non accompagné), le HCR,<sup>70</sup> les mécanismes des droits de l'homme de l'ONU<sup>71</sup> et la Cour européenne des droits de l'homme<sup>72</sup> ont constamment souligné que, dans la pratique, la détention des enfants à des fins d'immigration n'est pas compatible avec leur intérêt supérieur et devrait être remplacée par des dispositifs de prise en charge communautaires et non privatifs de liberté. S'agissant des familles avec enfants, la directive Accueil prévoit que les alternatives à la rétention doivent constituer l'approche par défaut. Un hébergement approprié devrait être assuré afin de permettre aux familles de rester ensemble, sans recourir à la rétention. Le HCR réitère donc sa recommandation de pas avoir recours à la rétention des enfants.

---

<sup>66</sup> Projet de loi, article 35 (1).

<sup>67</sup> Ibid., article 35(4), alinéas 1, 2 et 3.

<sup>68</sup> Ibid., article 4(2) et article 35(1).

<sup>69</sup> Projet de loi, article 35(7).

<sup>70</sup> UNHCR, *UNHCR Advocacy Brief: Restrictions of movement, detention and alternatives to detention under the European Union Pact on Migration and Asylum*, September 2025, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150579](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150579)

<sup>71</sup> Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants*, A/HRC/28/68, 5 mars 2015, [www.refworld.org/reference/themreport/unhcr/2015/104139](http://www.refworld.org/reference/themreport/unhcr/2015/104139), para. 80.

<sup>72</sup> *Rahimi c. Grèce*, Requête no. 8687/08, Cour européenne des droits de l'homme, 5 avril 2011, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104366>.

Le HCR recommande :

- conformément à sa position selon laquelle le placement en rétention des enfants n'est jamais conforme à leur intérêt supérieur, de ne pas placer en rétention les enfants, y compris ceux qui sont séparés ou non accompagnés et de supprimer les articles prévoyant cette possibilité du projet de loi.
- à défaut, en cas de doute sur l'âge de la personne qui déclare avoir moins de seize ans, d'appliquer le bénéfice du doute et ne pas la placer en rétention.
- à défaut, de clarifier l'article 35 (1), alinéa 8 (b) du projet de loi, en indiquant les éléments à prendre en compte pour apprécier le critère suivant : « si le placement en rétention protège le mineur ».
- de réduire le délai maximal du contrôle juridictionnel, afin que celui-ci intervienne le plus vite possible après la notification du placement en rétention.

### *Représentation légale (Article 16)*

57. Dans le projet de loi, il est prévu qu'une seule personne, l'administrateur ad hoc, remplisse les rôles visés par le règlement Procédure<sup>73</sup> et le règlement AMMR<sup>74</sup> en ce qui concerne la représentation des mineurs non accompagnés.<sup>75</sup> De la même manière, la même personne peut jouer le rôle de représentant chargé d'assister l'enfant dans la procédure d'asile, lors de la détermination de l'Etat responsable, et pendant la phase d'accueil.<sup>76</sup> Ce représentant provisoire peut assister le mineur non accompagné lors de l'enregistrement de sa demande de protection internationale.<sup>77</sup> En revanche, il n'est pas explicitement prévu que le représentant provisoire puisse assister le mineur pour introduire sa demande.<sup>78</sup>

58. Le HCR tient à souligner la nécessité d'un accompagnement adéquat des enfants non accompagnés dès leur arrivée au Luxembourg et durant toutes les procédures suivantes. Compte tenu de l'importance du filtrage et des conséquences qui en découlent, il convient d'assurer que l'enfant puisse être accompagné par un représentant lors de toutes les étapes relatives au filtrage. A ce titre, le HCR recommande de clarifier la représentation des enfants non accompagnés lors du filtrage et de prévoir qu'ils doivent se voir désigner un représentant provisoire ou un administrateur ad hoc le plus vite possible et dès cette étape. Ces représentants devront être formés pour leur porter assistance lors du filtrage, ne devraient pas avoir de conflit d'intérêts, ni se voir confier un nombre trop élevé d'enfants.<sup>79</sup>

<sup>73</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), article 23.

<sup>74</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), article 23.

<sup>75</sup> Projet de loi, article 16(3).

<sup>76</sup> Union, européenne, Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346), article 27(4).

<sup>77</sup> Projet de loi, article 16(2).

<sup>78</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), article 23(7) qui laisse la possibilité aux Etats membres de confier au représentant provisoire l'assistance lors de l'enregistrement et lors de l'introduction d'une demande d'asile.

<sup>79</sup> UNHCR, UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, COM (2016) 467, April 2019, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595), p.22.

59. Cette assistance sera cruciale afin de pallier les carences qui ont déjà été constatées par le HCR lors de la phase d'enregistrement de la demande d'asile.<sup>80</sup>

Le HCR recommande :

- de clarifier les dispositions relatives à la représentation des mineurs non accompagnés pour indiquer si le représentant à l'étape du filtrage sera le même que lors des procédures subséquentes.
- de préciser à l'article 16 que les enfants non accompagnés doivent être assistés dès leur arrivée, durant le filtrage et lors de toute interaction avec les autorités lors du filtrage d'un représentant provisoire.
- d'assurer que ces représentants soient dûment formés et puissent accompagner les enfants lors de l'enregistrement de leur demande d'asile.

#### *Evaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant (Article 30)*

60. Dans le cadre des transferts découlant du règlement AMMR, l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant est confiée à une commission consultative,<sup>81</sup> comme c'est déjà le cas pour les décisions de retour.<sup>82</sup> Le HCR prend note de l'instauration de cette nouvelle commission consultative et souhaite réitérer certaines préoccupations qu'il a précédemment soulevées sur l'actuelle commission consultative, notamment en ce qui concerne la convocation du tuteur, l'audition de l'enfant et l'enquête menée sur la situation familiale dans le pays d'origine.<sup>83</sup>

Le HCR recommande :

- de renforcer les garanties procédurales de toute commission consultative en charge d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant, en assurant notamment la convocation systématique du tuteur, et la possibilité pour l'enfant d'être entendu accompagné de ce dernier, ainsi que la communication systématique aux représentants légaux de l'enfant de l'ensemble des pièces à disposition des membres de ces commissions, préalablement à leur réunion.
- de placer ces commissions sous l'égide des autorités en charge de l'enfance et non celles en charge de l'immigration.

#### *Evaluation de l'âge (Article 40)*

61. Le projet de loi insère de nouvelles dispositions concernant l'évaluation de l'âge des personnes se déclarant mineures mais pour qui le ministre fait état de doutes.<sup>84</sup> En particulier, le projet de loi prévoit qu'en l'absence de documentation et de documents d'identité, et en cas

<sup>80</sup> UNHCR, *Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché du Luxembourg, Conditions d'accueil et d'accompagnement, accès à la protection internationale et au regroupement familial*, octobre 2023, [www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf](http://www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf), constat No 9.

<sup>81</sup> Projet de loi, article 30.

<sup>82</sup> Loi modifiée de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, article 103.

<sup>83</sup> UNHCR, *Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché du Luxembourg, Conditions d'accueil et d'accompagnement, accès à la protection internationale et au regroupement familial*, octobre 2023, [www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf](http://www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf), constat No 11.

<sup>84</sup> Projet de loi, article 40(5) insérant un nouvel article 103 bis dans la loi modifiée de 2008 concernant l'asile et l'immigration.

de doutes quant à l'âge du ressortissant de pays tiers, le ministre peut recueillir toutes les informations disponibles et tenir compte de tout document officiel pertinent, tels que les actes de naissance, les dossiers scolaires, les dossiers médicaux, ou encore l'estimation réalisée par un médecin dans le cadre d'un examen médical. Ce n'est que par la suite que si des doutes persistent quant à l'âge du ressortissant de pays tiers, celui-ci est présumé mineur.

62. Le HCR tient à rappeler le principe de présomption de minorité et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant qui doivent guider les mécanismes d'évaluation de l'âge mis en place par les Etats. Il souligne également qu'il est important que de telles évaluations soient menées d'une manière sûre, adaptée aux enfants et sensible au genre, dans le respect de la dignité humaine. La marge d'appréciation inhérente à toutes les méthodes d'évaluation de l'âge doit être appliquée de manière à ce qu'en cas d'incertitude, l'individu soit considéré comme un enfant.<sup>85</sup> En ce sens, le HCR salue la référence à la présomption de minorité incluse dans le projet de loi. De plus, il convient à ce que les enfants reçoivent des informations claires sur l'objectif et le déroulement de la procédure d'évaluation de l'âge, dans une langue qu'ils comprennent. Avant qu'une procédure d'évaluation de l'âge ne soit menée, il est important qu'un tuteur qualifié et indépendant soit désigné pour conseiller l'enfant.

63. Le HCR souhaite également réitérer ses recommandations aux autorités luxembourgeoises qui visent à ce que la procédure d'évaluation de l'âge ne soit pas utilisée de manière routinière, qu'elle suive une approche holistique prenant en compte un faisceau d'indices et faisant intervenir des professionnels qualifiés.<sup>86</sup>

64. En outre, il convient de souligner que le règlement Procédure prévoit une procédure d'évaluation en deux étapes, la première se basant sur une évaluation pluridisciplinaire qui peut inclure une évaluation psychosociale et d'autres méthodes non médicales. C'est seulement en dernier recours, si le résultat de cette première évaluation n'est pas concluant et que des doutes subsistent après un entretien multidisciplinaire<sup>87</sup> que l'autorité responsable peut demander un examen médical. Ces examens médicaux donnent la priorité aux mesures les moins invasives.<sup>88</sup> Le HCR recommande donc une modification des dispositions prévues par le projet de loi afin de faire apparaître ces éléments. Le HCR souhaite faire référence à ses précédentes

---

<sup>85</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : Les demandes d'asile d'enfants dans le cadre de l'article 1A(2) et de l'article 1(F) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 22 décembre 2009, [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/71246](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/71246).

<sup>86</sup> UNHCR, *Observations relatives à l'accès à la réunification familiale des enfants non accompagnés et séparés bénéficiaires d'une protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg*, 2025, [www.unhcr.org/be/sites/be/files/2025-09/observations-enas-reunification-familiale-luxembourg-2025.pdf](http://www.unhcr.org/be/sites/be/files/2025-09/observations-enas-reunification-familiale-luxembourg-2025.pdf), paras. 5 et 13.

<sup>87</sup> Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, 2012, [www.refworld.org/reference/countryrep/ngos/2012/87358](http://www.refworld.org/reference/countryrep/ngos/2012/87358), p.8; UNHCR, *Principes directeurs 2021 du HCR pour la procédure relative à l'intérêt supérieur: évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant*, mai 2021, [www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/122648?lang=fr](http://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/122648?lang=fr), p. 127.

<sup>88</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), considérant (37), article 25.

recommandations en la matière<sup>89</sup> ainsi que celles de l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux,<sup>90</sup> de l'Agence de l'UE pour l'asile<sup>91</sup> et du Conseil de l'Europe.<sup>92</sup>

Le HCR recommande :

- d'amender l'article 40(5) afin de refléter la procédure en deux étapes qui doit guider l'évaluation de l'âge.
- d'y préciser que l'utilisation de tests médicaux n'a lieu qu'en dernier recours si des doutes subsistent après l'évaluation pluridisciplinaire et l'examen des éléments précités.
- de mettre en œuvre ses précédentes recommandations en la matière,<sup>93</sup> qui restent valides.

#### *Accès à l'éducation des enfants en rétention (Article 41)*

65. Le projet de loi prévoit que le droit à l'éducation des mineurs en rétention peut être limité, lorsqu'il a peu d'intérêt au vu de la courte durée du placement en rétention,<sup>94</sup> reflétant ainsi les dispositions pertinentes de la directive Accueil.<sup>95</sup> Le HCR tient à souligner que le droit à l'éducation est fondamental pour les enfants,<sup>96</sup> qu'il participe notamment à leur intérêt supérieur et qu'il ne peut *a priori* pas souffrir d'exceptions. Les Etats doivent donc assurer la continuité éducative même dans un contexte de privation de liberté.<sup>97</sup>

<sup>89</sup> UNHCR, *Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché du Luxembourg, Conditions d'accueil et d'accompagnement, accès à la protection internationale et au regroupement familial*, octobre 2023, [www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf](http://www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf), constat, p.17.

<sup>90</sup> European union agency for fundamental rights, *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures, minimum age requirements concerning children's rights in the EU*, 2018, [www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-minimum-age-asylum-procedures\\_en.pdf](http://www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-minimum-age-asylum-procedures_en.pdf).

<sup>91</sup> EUAA, *Practical Guide on age assessment*, November 2025, [www.euaa.europa.eu/publications/practical-guide-age-assessment-0](http://www.euaa.europa.eu/publications/practical-guide-age-assessment-0).

<sup>92</sup> Conseil de l'Europe, *Human rights principles and guidelines on age assessment in the context of migration*, April 2023, [www.rm.coe.int/0900001680ab501f](http://www.rm.coe.int/0900001680ab501f) ; Conseil de l'Europe, *Age assessment for children in migration, A human rights based approach: a guide for policy-makers*, 2021, [Age assessement for children in migration - A human rights-based approach](http://www.coe.int/t/0900001680ab501f/age_assessment_for_children_in_migration_-_a_human_rights_based_approach.pdf).

<sup>93</sup> UNHCR, *Observations du HCR relatives à l'accès à la réunification familiale des enfants non accompagnés et séparés bénéficiaires d'une protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg*, 10 juillet 2025, [www.unhcr.org/be/media/observations-du-hcr-relatives-lacces-la-reunification-familiale-des-enfants-non-accompagnes](http://www.unhcr.org/be/media/observations-du-hcr-relatives-lacces-la-reunification-familiale-des-enfants-non-accompagnes), para. 5 et UNHCR, *Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché du Luxembourg, Conditions d'accueil et d'accompagnement, accès à la protection internationale et au regroupement familial*, octobre 2023, [www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf](http://www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf), p.17.

<sup>94</sup> Projet de loi, article 41(3).

<sup>95</sup> Union, européenne, *Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346), article 16(2).

<sup>96</sup> Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2007/C 303/01)*, C 303/1, 14 décembre 2007, [www.refworld.org/legal/agreements/eu/2007/18685](http://www.refworld.org/legal/agreements/eu/2007/18685), article 14 ; COE, *Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ETS 9, 20 March 1952, [www.refworld.org/legal/agreements/coe/1952/35969](http://www.refworld.org/legal/agreements/coe/1952/35969), Protocole 1<sup>er</sup>, article 2 ; Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, Recueil des traités, vol. 1577, p. 3, 20 novembre 1989, [www.refworld.org/legal/agreements/unga/1989/18815?lang=fr](http://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1989/18815?lang=fr).

<sup>97</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, op.cit., articles 28, 29 et 37 ; OHCHR, *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté*, 14 décembre 1990, [www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-rules-protection-juveniles-deprived-their-liberty](http://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-rules-protection-juveniles-deprived-their-liberty) ; Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2018)5 du Comité des Ministres aux États membres concernant les enfants de détenus*, 2018, <https://rm.coe.int/recommandation-cm-rec-2018-5-concernant-les-enfants-de-detenus-fra/16807b343b>.

66. Il n'apparaît par ailleurs pas clairement à la lecture du projet de loi qui serait en mesure d'apprécier l'utilité d'accéder à l'éducation et sur quels critères. Afin de garantir le droit à l'éducation des enfants, même en rétention, le HCR appelle donc à supprimer ces dispositions.

Le HCR recommande:

- de supprimer le troisième paragraphe de l'article 41 du projet de loi qui limite le droit à l'éducation des enfants lors de la rétention, en vertu de la possibilité aménagée par la directive Accueil de prévoir ou maintenir des dispositions plus favorables en droit national.
- si ces dispositions devaient être maintenues, de les appliquer de manière très restrictive afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée aux droits de l'enfant.

#### **Section 4. Concernant la procédure d'asile (Articles 8 à 10, 18, 20 à 31, 40)**

##### *Consultation et fouilles (Articles 8(4), 19(1), 20, 40(11))*

67. Le projet de loi consacre la possibilité de procéder à la consultation des objets et des effets personnels d'un demandeur ou d'une personne faisant l'objet du retrait de la protection internationale,<sup>98</sup> sous condition que cela soit nécessaire et dûment justifié pour l'examen de la demande et afin d'établir son identité, sa nationalité, sa provenance et la véracité des informations. Il est prévu que cette consultation ne puisse avoir lieu qu'après le recueil du consentement de la personne, et que le résultat des recherches soit consigné dans un rapport.

68. Le HCR souhaite réitérer ses observations formulées ci-dessus (paras. 23-27) et souligner la nécessité de respecter en tout temps les principes de nécessité et de proportionnalité pour encadrer la consultation des objets et des effets personnels d'un demandeur ou d'une personne faisant l'objet d'un retrait de protection internationale. Une information préalable concernant la procédure et son objectif, le consentement libre et éclairé et la présence de la personne concernée sont nécessaires afin de procéder à une telle mesure. Les fouilles doivent respecter la dignité humaine ainsi que l'intégrité physique et psychologique des personnes qui en font l'objet et ne devraient pas devenir une procédure de routine dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière. Le refus de donner accès à ses effets personnels et notamment aux appareils électroniques ne devrait pas constituer un manquement à l'obligation de coopération des demandeurs de protection internationale, là où les principes de proportionnalité et de nécessité ne sont pas remplis.

Le HCR réitère ses recommandations (page 9) et préconise également :

- d'informer préalablement la personne de la procédure et de son objectif et d'obtenir son consentement libre et éclairé.
- d'éviter toute pratique systématique afin que les fouilles ne deviennent pas routinières.
- de ne pas considérer comme un manquement à l'obligation de coopération le refus du demandeur de donner accès à ses effets personnels lorsque les principes de nécessité et de proportionnalité ne sont pas établis.
- de garantir la formation des agents susceptibles de procéder à de telles fouilles.

<sup>98</sup> Projet de loi, article 23.

*Procédure accélérée (Article 28)<sup>99</sup>*

69. Le HCR note que le projet de loi prévoit de faire usage de la possibilité facultative laissée par le règlement Procédure d'appliquer, sous certaines conditions, la procédure accélérée aux mineurs non accompagnés.<sup>100</sup> Le HCR considère que les procédures d'examen accéléré ne devraient pas être appliquées aux enfants non accompagnés ou séparés, ni aux personnes vulnérables ayant besoin de garanties procédurales spécifiques et/ou de conditions matérielles d'accueil adaptées (notamment en raison du genre, de l'orientation sexuelle, d'une maladie grave, ou à la suite de violences psychologiques, physiques, sexuelles ou fondées sur le genre). Ces personnes devraient plutôt être orientés vers des procédures spécialisées tenant pleinement compte de leurs besoins spécifiques. Le HCR recommande donc aux autorités de ne pas appliquer les procédures d'examen accéléré aux enfants non accompagnés ou séparés, ni aux autres groupes aux besoins spécifiques, mais d'examiner leurs demandes dans une procédure prioritaire, conformément à l'article 34(5)(b) du règlement Procédure.

70. Par ailleurs, le HCR encourage le Luxembourg, comme prévu par le règlement Procédure, à retirer certaines affaires de la procédure d'examen accéléré lorsque les questions de fait ou de droit sont trop complexes pour être examinées dans ce cadre.<sup>101</sup> Veiller à ce que les affaires complexes soient examinées dans le cadre de la procédure d'asile normale réduit le risque de décisions incorrectes ou incomplètes, limite les recours inutiles devant les tribunaux, protège l'efficacité et la qualité de la procédure accélérée et, en définitive, prévient le risque de refoulement.

Le HCR recommande:

- de modifier l'article 28 afin de ne pas appliquer de procédures accélérées aux enfants non accompagnés ou séparés ainsi qu'à d'autres personnes ayant des besoins spécifiques.
- de systématiquement renvoyer les affaires trop complexes pour être examinées dans le cadre d'une procédure accélérée vers une procédure normale.

*Assistance juridique (Articles 16, 24, 25, 31, 35)*

71. Le projet de loi ne semble pas modifier les dispositions encadrant l'assistance juridique pour les demandes d'asile.<sup>102</sup> Le HCR salue à la fois le maintien dans la loi de cette garantie procédurale essentielle à l'exercice du droit d'asile - et appelle les autorités luxembourgeoises à la maintenir dans le futur<sup>103</sup> - ainsi que la suppression de la limitation si le recours est considéré comme n'ayant aucune chance sérieuse d'aboutir.

<sup>99</sup> Voir de manière générale : UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, COM (2016) 467, April 2019, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595), pp. 34-35.

<sup>100</sup> Projet de loi, article 28(2).

<sup>101</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), article 42(2).

<sup>102</sup> Loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, article 3 et loi modifiée 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, articles 17 et 18.

<sup>103</sup> UNHCR, *UNHCR Advocacy Brief: Legal counselling, legal assistance, and representation under the European Union Pact on Migration and Asylum*, September 2025, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150577](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/150577).

### *L'asile à la frontière (Articles 27, 28, 29, 31, 32, 34)*

72. Le HCR recommande la mise en œuvre de procédures aux frontières adaptées aux exigences procédurales et aux conditions d'accueil particulières des personnes ayant des besoins spécifiques. Il recommande par ailleurs d'utiliser la marge d'appréciation prévue par le règlement Procédure pour sélectionner des lieux appropriés pour les procédures aux frontières, en tenant compte du fait que les zones urbaines peuvent permettre plus facilement de garantir des conditions d'accueil et des services adéquats, conformément à la directive Accueil et aux besoins divers des demandeurs soumis aux procédures aux frontières.

73. L'application de la procédure à la frontière n'est pas appropriée pour certains groupes ayant des besoins spécifiques tels que les enfants non accompagnés ou séparés, les survivants de traumatismes ou de traite et les personnes en situation de handicap, les personnes ayant des problèmes médicaux, y compris des troubles de santé mentale. Par conséquent, le HCR appelle à ce que ces demandeurs soient automatiquement exemptés de ces procédures.

74. Le projet de loi prévoit que la durée d'examen en première instance d'une demande d'asile dans le cadre de la procédure à la frontière est de 5 semaines,<sup>104</sup> afin qu'en cas d'appel, celui-ci puisse être examiné dans le délai maximal de 12 semaines fixé par le règlement Procédure pour la procédure d'asile à la frontière. Le HCR salue le fait d'introduire une durée courte afin d'examiner les demandes d'asile à la frontière tout en soulignant que cette durée plus courte ne devrait pas porter atteinte à la qualité de l'examen de la demande ni aux garanties procédurales. Si l'examen d'une demande dans le cadre de la procédure à la frontière ne peut être terminé dans les temps, la personne concernée doit être admise sur le territoire et sa demande doit être examinée dans le cadre d'une procédure normale, en vertu du règlement Procédure.<sup>105</sup>

Le HCR recommande :

- d'exercer une vigilance particulière lors de la mise en œuvre de la procédure d'asile à la frontière et d'en exempter les personnes à besoins spécifiques à l'article 32 du projet de loi.
- d'assurer que les services et les conditions d'accueil soient dans tous les cas disponibles.

### *Délais de recours (Articles 27, 31, 32)*

75. En ce qui concerne les délais de recours, le projet de loi prévoit un délai de vingt jours pour un recours en réformation devant le tribunal administratif à compter de la décision de refus de protection prise dans le cadre d'une procédure normale au motif que la demande est non fondée ou partiellement non fondée<sup>106</sup> ou en cas de retrait de la protection internationale. Le projet de loi prévoit un délai de dix jours pour un recours contre une décision rejetant une demande comme étant irrecevable, manifestement infondée, une décision de retrait implicite,

<sup>104</sup> Projet de loi, article 32 (1).

<sup>105</sup> Union européenne, Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), article 51(2).

<sup>106</sup> Projet de loi, article 31(1) et (5).

un recours contre une décision de transfert selon le règlement AMMR.<sup>107</sup> Lorsque le recours est effectué contre une décision prise dans le cadre de la procédure à la frontière, le délai pour faire appel de cette décision est de deux semaines.<sup>108</sup>

76. Le HCR note qu'en ce qui concerne les délais de recours contre une décision d'irrecevabilité et contre une décision prise dans le cadre d'une procédure accélérée, les délais prévus par ce projet de loi sont alignés avec les délais maximaux prévus par le règlement Procédure. Cependant, le HCR constate que certains des délais de recours prévus dans le projet de loi sont plus courts que les délais procéduraux maximaux possibles sous le règlement Procédure. En effet, ce règlement permet de laisser jusqu'à un mois pour le recours contre une décision négative dans le cadre de la procédure normale et trois semaines dans le cadre d'une procédure de transfert prévue par le règlement AMMR.

77. Le HCR souligne que le demandeur doit disposer de suffisamment de temps et de moyens pour exercer son droit de recours afin que celui-ci soit effectif. Une information dédiée sur les voies de recours et un délai adéquat permettant d'effectuer toutes les étapes nécessaires sont nécessaires pour garantir l'effectivité de ce droit. Ces étapes comprennent notamment : le temps nécessaire pour comprendre la décision de l'autorité compétente et les informations fournies sur les voies de recours ; la demande et l'obtention d'une assistance juridique ; la demande et l'obtention d'un accès au dossier ; la rédaction du recours ; et, en l'absence d'effet suspensif automatique, l'introduction d'une demande d'effet suspensif afin d'éviter leur expulsion. Dans ces procédures, la barrière de la langue et la complexité des procédures peuvent limiter la capacité des demandeurs à bénéficier d'un recours effectif.<sup>109</sup>

78. Afin de garantir pleinement le droit à un recours effectif, le HCR recommande dès lors d'aligner les délais de recours sur les durées maximales prévues par le règlement Procédure et le règlement AMMR, et à défaut de conserver les délais actuels.

Le HCR recommande :

- afin de garantir l'effectivité du droit à un recours, de modifier l'article 31 (1) et (6) afin de remplacer respectivement « vingt jours » et « dix jours » par « un mois » et « trois semaines ».

#### *Effet suspensif automatique des recours (Articles 31 et 32)*

79. Le HCR note qu'en conformité avec le règlement Procédure, l'effet suspensif automatique des recours ne s'applique pas dans un grand nombre de situations. Le recours reste automatiquement suspensif dans le cadre de la procédure normale, ainsi que dans le cadre de la procédure à la frontière pour les enfants non accompagnés qui font un recours contre une décision d'irrecevabilité ou en cas de demande infondée ou manifestement infondée, en accord avec les dispositions du règlement Procédure.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> Ibid., article 31(2) à (4) et (6).

<sup>108</sup> Ibid., article 32 (2).

<sup>109</sup> UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, COM (2016) 467, April 2019, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595), pp. 18-19.

<sup>110</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348), article 68(3)(a)(ii) et (b).

80. Pour les cas prévus par le règlement Procédure, pour lesquels les recours n'ont pas d'effet suspensif automatique, le projet de loi prévoit qu'une requête en ce sens peut être effectuée dans les mêmes délais que ceux ouverts pour le recours contre la décision négative.<sup>111</sup>

81. En vertu du principe de non-refoulement, le HCR estime que le recours doit en principe avoir un effet suspensif automatique, sauf dans des cas très limités et exceptionnels.<sup>112</sup> Le HCR est notamment préoccupé par le fait que, suivant les dispositions du règlement Procédure,<sup>113</sup> l'effet suspensif automatique ne s'applique pas aux recours contre les décisions négatives prises dans le cadre d'une procédure accélérée, d'une procédure à la frontière, de l'examen de recevabilité, ou d'une décision de transfert en vertu du règlement AMMR. Selon le HCR, la modalité choisie pour examiner une demande de protection internationale ne devrait généralement pas avoir d'incidence négative sur les garanties procédurales, y compris l'effet suspensif de l'appel. Compte tenu des graves conséquences qu'une décision négative erronée peut avoir sur les demandes examinées dans le cadre d'une procédure accélérée ou à la frontière, des garanties procédurales complètes doivent permettre d'assurer le plein respect du principe de non-refoulement, notamment en prévoyant un effet suspensif automatique des recours. Ce point est particulièrement important en ce qui concerne les décisions d'irrecevabilité, notamment celles qui sont prises sur la base des concepts de pays sûrs.

Le HCR recommande :

- une application stricte et limitée de l'absence d'effet suspensif automatique, circonscrite aux demandes clairement abusives ou manifestement infondées.
- lorsque l'effet suspensif n'est pas automatique, de maintenir toutes les garanties afin de prévenir le refoulement (y compris au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme).

## Section 5. Accès et usage des données personnelles (Articles 11 à 15)

82. Le projet de loi prévoit la possibilité de restreindre les droits des personnes relatifs à leurs données personnelles<sup>114</sup> et que ces limitations s'exercent notamment en ce qui concerne le « *security flag* »<sup>115</sup> inscrit dans la base de données Eurodac et les données personnelles dans le cadre du filtrage<sup>116</sup> même si le texte n'y fait pas explicitement référence. Le HCR note que les

<sup>111</sup> Projet de loi, article 31(8).

<sup>112</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom), *Conclusion No. 8 (XXVIII): Determination of Refugee Status - Adopted by the Executive Committee (1977)*, No. 8 (XXVIII) 1977, 12 October 1977, [www.refworld.org/policy/exconc/excom/1977/42839](http://www.refworld.org/policy/exconc/excom/1977/42839) ; Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom), *Conclusion No. 30 (XXXIV): The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum - Adopted by the Executive Committee (1983)*, No. 30 (XXXIV) 1983, 20 October 1983, [www.refworld.org/policy/exconc/excom/1983/15126](http://www.refworld.org/policy/exconc/excom/1983/15126) ; Council of Europe: Committee of Ministers, *Recommendation N° R (98) 13 on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy Against Decisions on Expulsion in the Context of Article 3 of the European Convention on Human Rights, Rec(98)13*, 18 September 1998, [www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/1998/53455](http://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/1998/53455); UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, COM (2016) 467, April 2019, [www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595](http://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/122595), pp.19-21.

<sup>113</sup> Union européenne, *Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE*, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348) , article 68(3).

<sup>114</sup> Projet de loi, articles 10 à 15.

<sup>115</sup> Ibid., article 10.

<sup>116</sup> Ibid., article 11.

autorités luxembourgeoises font ici usage de la possibilité qui leur est laissée à l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 sur la protection des données<sup>117</sup> étant donné qu'il est prévu que le refus ou la restriction soit limité à des situations définies, telles qu'un risque à la sécurité nationale, la défense nationale, la sécurité publique ou la prévention et la détection d'infractions pénales et soumis aux principes de nécessité et de proportionnalité.

83. Le HCR reconnaît qu'il est du ressort des Etats de prendre les mesures nécessaires afin de sauvegarder l'ordre public et la sécurité. Il souligne cependant, en ce qui concerne les données personnelles, les principes de nécessité, de proportionnalité, de minimalisation des données collectées, du consentement libre et éclairé, et de séparation des objectifs entre protection et gestion migratoire.<sup>118</sup> Il rappelle également l'importance de garantir les droits relatifs à la protection des données des personnes concernées. En cas de restriction ou de refus d'accès aux données personnelles, les personnes doivent pouvoir en être informées par écrit, dans les meilleurs délais, et se voir communiquer les motifs qui justifient cette décision.

84. Dans ce projet de loi, il existe un risque d'arbitraire concernant les refus d'accès, de rectification et d'effacement des données. En effet, les mêmes motifs qui gouvernent un refus de ces demandes peuvent également justifier la non-communication de ce refus à la personne concernée. Ces dispositions permettraient donc aux autorités de refuser la communication des motifs dans tous les cas de refus, menant à l'impossibilité concrète des personnes d'exercer leurs droits. Le HCR recommande donc d'ajuster les dispositions ayant trait aux informations fournies aux personnes concernées lors d'un refus.

85. Par ailleurs, étant donné les conséquences importantes du « *security flag* » sur la procédure d'asile et les droits afférents, le HCR appelle les autorités luxembourgeoises à garantir que les personnes puissent en général bénéficier des droits prévus par le RGPD en ce qui concerne l'information sur le pays auteur du « *security flag* » et les données à caractère personnel.

Le HCR recommande :

- à l'article 11, d'inclure une référence au règlement Filtrage lors de la mention de l'article 8(5).
- d'ajuster les dispositions des articles 10(2), 11(2), 12(1), 13(1), 14(1) en y supprimant la dernière phrase de ces paragraphes.

Représentation du HCR pour les Affaires européennes, la Belgique,  
l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal  
2 avril 2026

<sup>117</sup> European union, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance), May 2016, [www.eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj](http://www.eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj), article 23(1) points (a) à (d).

<sup>118</sup> UNHCR, General Policy on Personal Data Protection and Privacy, 20 December 2022, [www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2022/124207](http://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2022/124207); UNHCR, Guidance on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, 23 August 2018, [www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2018/121076](http://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2018/121076).