

Avis du Collectif Réfugiés – Projet de loi n°8684 portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l’asile

Le LFR est un collectif d'organisations actives dans le domaine de l’asile et de la migration. Par lettre du 22 janvier 2026, le Ministre des Affaires intérieures a sollicité son avis sur le projet de loi n°8684 visant à mettre en œuvre le Pacte européen sur la migration et l’asile.

Adopté par le Conseil de l’Union européenne en mai 2024, ce Pacte entrera en vigueur en juin 2026 dans l’ensemble des États membres. Le Collectif Réfugiés (LFR) tient à rappeler son opposition de principe à ce texte, qui marque un durcissement notable de la politique migratoire européenne et constitue un recul préoccupant des droits fondamentaux des personnes en quête de protection. Le Pacte généralise une approche “*hotspot*”, fondée sur des procédures expéditives, des délais de recours extrêmement restreints et un usage élargi de la rétention.

Le LFR reconnaît toutefois quelques rares aspects positifs de ce pacte, tels que l’approche holistique de la détermination de l’âge ou la mise en place d’un mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux.

Ces éléments doivent être repris par le Gouvernement dans le projet de loi n°8684. Le LFR se propose de l’analyser et de formuler des recommandations. Si le texte européen ne peut plus être modifié, il importe en revanche que sa mise en œuvre nationale prévoie des dispositions aussi respectueuses que possible des droits humains.

Le présent avis suit l’ordre du projet de loi. Le LFR a choisi de se concentrer en priorité sur les dispositions qu’il estime problématiques ou contraires à l’esprit du Pacte, ainsi qu’à la jurisprudence européenne et internationale en matière de droits fondamentaux. Dès lors, tous les articles n’ont pas fait l’objet d’une analyse détaillée.

Chapitre 2 : Du filtrage des étrangers.

Section 1. Modalités du filtrage

L’article 2 place le centre de filtrage sous l’autorité du Ministre des Affaires intérieures. La gestion des installations et l’encadrement des personnes sont confiés au Centre de rétention.

Le LFR estime que **l’Office national de l’accueil** devrait être associé à la gestion du centre. Il insiste également pour que l’encadrement des personnes durant le filtrage soit assuré par une équipe pluridisciplinaire, comprenant notamment **des médecins, des psychologues et des interprètes**.

L’article 3 encadre l’accès à ce centre pour les organisations fournissant des conseils. Cet accès peut être restreint par le Ministre pour des raisons de sécurité, d’ordre public ou de gestion administrative, à condition qu’il ne soit pas « considérablement restreint ou rendu impossible ».

Le LFR considère que les conditions et la procédure de restriction d'accès devraient être clairement définies dans la loi, **respecter le principe de proportionnalité et pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel**. La notion de restriction « considérable » laisse une marge d'appréciation trop large et pourrait porter atteinte au droit à l'assistance juridique et au soutien médical ou psycho-social. Le LFR regrette que l'article 24 de la loi actuelle du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale n'ait pas été repris dans le projet de loi, alors qu'il garantissait à toute organisation disposant d'un agrément, tels que le HCR ou l'OKAJU, l'accès aux demandeurs, y compris ceux placés en rétention, à la frontière et dans les zones de transit.

La possibilité de placer en rétention des mineurs dès seize ans soulève de sérieuses préoccupations au regard des standards internationaux de protection de l'enfance. **Le LFR s'oppose fermement à la rétention des mineurs** et préconise leur placement dans des structures spécialisées pour mineurs non accompagnés.

Le droit européen¹ rappelle que la rétention doit rester une mesure de dernier ressort, limitée dans le temps, régulièrement examinée et susceptible d'un recours effectif devant une autorité indépendante. Une **clarification des modalités de contrôle externe et de l'examen des alternatives à la rétention** est donc nécessaire, en particulier pour les situations impliquant des mineurs.

L'article 6 désigne le Ministre comme l'autorité compétente pour le contrôle de vulnérabilité préliminaire. Le LFR regrette une interprétation trop restreinte du règlement (UE) 2024/1356, qui évoque également les autorités responsables de la protection de l'enfance ainsi que celles chargées de la lutte contre la traite des êtres humains comme impliquées dans le contrôle préliminaire de vulnérabilité². Aussi, le filtrage offre la possibilité de mieux identifier et orienter les apatrides et les victimes de la traite, ce qui ne ressort pas du présent projet de loi.

Le LFR préconise la mise en place d'un **mécanisme de détection holistique** dès l'arrivée au centre de filtrage, placé **sous l'autorité d'un organe indépendant de la Direction générale de l'Immigration**. Ce dispositif devra prévoir une évaluation approfondie des vulnérabilités physiques et psychiques, réalisée notamment par la Direction de la santé et par des professionnels de terrain en charge de l'accueil, intervenant de manière indépendante et impartiale à l'égard des autorités compétentes en matière migratoire.

L'article 8, paragraphe 4, prévoit, lors du filtrage, une fouille corporelle simple ainsi qu'un contrôle des effets personnels et des bagages. Il renvoie à l'article 15, paragraphe 1, du règlement 2024/1356, selon lequel une fouille des ressortissants et de leurs objets peut être effectuée **dans le cadre du contrôle de sécurité**, tout en précisant que le droit national est applicable.

Le LFR s'inquiète toutefois du **caractère potentiellement systématique** de ces fouilles. Si le règlement européen permet une telle mesure, il n'en impose pas la généralisation. Il encadre au contraire strictement son usage, en le limitant aux besoins du contrôle de sécurité. Le règlement renvoie par ailleurs au droit national, en l'espèce à la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, qui prévoit que la fouille n'est possible que lorsqu'il existe un ou plusieurs indices laissant supposer que la personne porte sur elle des objets dangereux (article 8bis, paragraphe 1).

¹ Considérant 11 du règlement (UE) 2024/1356.

² Article 8(9) du règlement (UE) 2024/1356.

Il nous paraît dès lors nécessaire de préciser à l'article 8, paragraphe 4, que les fouilles ne peuvent être pratiquées **que pour des raisons de sécurité**, lorsqu'il existe des indices clairs qu'une personne peut représenter une menace, **et non dans le but de vérifier son identité**. Elles doivent être effectuées dans **le respect de la dignité humaine**, uniquement lorsque cela est **nécessaire et dûment justifié**, et dans le **respect du principe de proportionnalité**.

En matière de filtrage, le LFR préconise de :

1. Associer l'Office national de l'accueil à la gestion du centre de filtrage.
2. Assurer l'encadrement des personnes par une équipe pluridisciplinaire (médecins, psychologues, interprètes).
3. Définir clairement dans la loi les conditions de restriction d'accès au centre pour les organisations d'aide, en respectant le principe de proportionnalité et avec possibilité de recours juridictionnel.
4. Supprimer la possibilité de rétention des mineurs et prévoir leur accueil dans des structures spécialisées.
5. Confier le contrôle de vulnérabilité à une équipe pluridisciplinaire indépendante de la Direction générale de l'Immigration.
6. Limiter strictement les fouilles aux situations justifiées par des impératifs de sécurité, sur la base d'indices concrets et dans le respect du principe de proportionnalité.

Section 2. Limitations des droits des personnes dans le cadre des traitements de données à caractère personnel

L'article 9 du projet de loi prévoit la collecte d'informations extrêmement sensibles, telles que les données biométriques ou des informations relatives à l'état de santé ou de vulnérabilité des ressortissants de pays tiers.

Le LFR rappelle que ces données peuvent être qualifiées de « données sensibles » du point de vue des libertés et des droits fondamentaux au sens du règlement général sur la protection des données (ci-après, le « RGPD ») et qu'elles imposent à cet égard des garanties juridiques renforcées.

La collecte obligatoire et systématique de données biométriques accroît le **risque d'atteinte au droit fondamental à la vie privée**, notamment pour des populations vulnérables.

Le LFR est d'avis que le projet de loi devrait être accompagné publiquement d'un **document d'impact détaillé sur la protection des données à caractère personnel** ou d'un texte qui encadre explicitement ces traitements au niveau national. L'absence d'un tel encadrement rigoureux augmente le risque de traitements disproportionnés.

S'agissant des données de santé et de vulnérabilité, le projet ne précise pas si elles feront l'objet d'une protection distincte des données d'identité, ni quelles règles spécifiques s'appliqueront (consentement, durée de conservation, anonymisation, voies de recours). Traiter ces données sans garanties procédurales fortes serait contraire **aux principes de proportionnalité et de minimisation des données**.

Le règlement (UE) 2024/1358 étend la collecte des données biométriques aux enfants à partir de six ans. Or, le projet de loi ne précise ni l'âge applicable au niveau national ni les garanties particulières prévues pour protéger les données des mineurs. La collecte de données biométriques d'enfants exige pourtant des protections renforcées et le respect strict de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Sur le modèle de l'article 14 du règlement (UE) 2024/1358, le LFR considère que ce projet de loi devrait prévoir des **garanties particulières s'agissant de la manière de collecter les données biométriques des mineurs**, ainsi qu'un mécanisme de contrôle indépendant afin d'éviter tout traitement disproportionné ou discriminatoire.

Enfin, les articles 12 et 13 permettent au Ministre de restreindre, dans certains cas, le droit d'accès et d'effacement des données. Si l'article 17, paragraphe 3, du RGPD admet certaines limites à la communication d'information, ce dernier doit être lu conjointement avec les obligations générales d'information prévues aux articles 12 et 15 du même règlement, lesquelles impliquent que **la personne soit informée dès que les motifs de la restriction cessent d'exister**. Le projet de loi devrait donc prévoir un mécanisme garantissant cette information ultérieure.

En matière de traitement des données à caractère personnel, le LFR préconise de :

1. Accompagner le projet de loi d'un document d'impact détaillé sur la protection des données à caractère personnel ou d'un texte qui encadre explicitement ces traitements au niveau national.
2. Distinguer le traitement des données de santé et de vulnérabilité de celles d'identité, et prévoir à l'égard de ces premières des garanties procédurales supplémentaires.
3. Préciser l'âge à partir duquel les données biométriques des enfants pourront être collectées, et s'inspirer de l'article 14 du règlement (UE) 2024/1356 pour prévoir des garanties supplémentaires relatives à la manière dont ces données sont collectées.

Chapitre 3. De la représentation des mineurs et du mécanisme de contrôle

Le LFR rappelle que **l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être une considération primordiale**, conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'UE et à la Convention internationale des droits de l'enfant. Cela s'applique à toutes les décisions prises par les autorités dans le cadre du filtrage et de la mise en œuvre du Pacte.

Dès les premiers contacts avec les autorités, les MNA doivent bénéficier d'un **accompagnement adapté**, avant même le dépôt d'une demande de protection internationale. Selon le règlement (UE) 2024/1356, un représentant ou une personne formée à la protection de l'enfant doit assister le MNA **dès que possible**³. L'article 16 du projet de loi n'indique pas clairement qui jouera ce rôle ni les qualifications requises.

³ Article 13, paragraphe 3, règlement (UE) 2024/1356

Actuellement, la présentation des MNA auprès des autorités en charge de l'asile se fait très rapidement après leur arrivée, sans représentant à leurs côtés et dans des conditions inadaptées (remise en cause de leurs déclarations sur l'âge, pressions pour les dissuader de déposer une demande de protection, collecte de données personnelles sans cadre légal ou encore contact avec la famille sans prendre en compte le consentement éclairé de l'enfant)⁴.

Le LFR souligne l'importance d'un **soutien juridique spécialisé**, idéalement assuré par un **avocat formé**, au choix du MNA ou bien selon une liste établie par le Barreau. Cet avocat pourrait également devenir le représentant ad hoc du MNA. Si l'accompagnement est assuré par un autre professionnel (par exemple de l'ONE), ce dernier doit également être formé pour assurer un suivi juridique et protéger les droits de l'enfant.

L'article 11 du règlement (UE) 2024/1356 prévoit que les enfants doivent recevoir des informations adaptées à leur âge sur le processus de filtrage et sur la possibilité de demander une protection internationale. Les autorités peuvent également mettre en place des **services de médiation culturelle** pour faciliter l'accès aux procédures.

Le LFR souligne que la pratique actuelle (remise d'une fiche très technique aux MNA) n'est pas adaptée aux enfants. De plus, Le LFR regrette que le projet de loi **ne prévoit pas de médiateurs interculturels** pour les adultes ou les MNA⁵, alors que leur rôle pourrait améliorer la prise en compte des différences liées aux origines, expériences, vulnérabilités et compétences des personnes exilées⁶.

L'article 17 désigne l'**Ombudsman** comme mécanisme de contrôle indépendant dans le cadre du filtrage. À ce titre, il peut effectuer des visites, y compris inopinées, et rédiger des rapports sur les constats réalisés durant les visites. Le LFR estime que le rôle qui lui est confié reste en deçà des exigences prévues par le règlement sur le filtrage. Celui-ci impose en effet un mécanisme doté d'un **mandat large** : contrôle du respect du droit de l'Union et du droit international (accès à la procédure d'asile, principe de non-refoulement, intérêt supérieur de l'enfant, règles relatives à la rétention), un traitement des allégations de violations des droits fondamentaux, la possibilité de déclencher des enquêtes, ainsi que la formulation de recommandations annuelles aux autorités. Or, le projet luxembourgeois ne consacre pas explicitement l'ensemble de ces missions, en particulier le pouvoir d'enquête formel, l'existence d'un mécanisme de plainte accessible et confidentiel pour les personnes en rétention ainsi que le suivi de ces plaintes. Le projet reste également muet quant aux ressources, tant humaines que financières, qui seront nécessaires pour que le médiateur puisse mener à bien cette nouvelle mission. Le LFR regrette également que cette mission ne soit confiée qu'à une seule institution. L'intervention de l'OKAJU, notamment en matière de respect de l'intérêt

⁴ UNHCR, Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg, Conditions d'accueil et d'accompagnement, accès à la protection internationale et au regroupement familial, 2023

⁵ Voir, par exemple, la loi italienne qui garantit à l'enfant la présence d'un « médiateur culturel » (mediatore culturale) lors de la première étape de la procédure d'identification (article 19 bis (1) DL n°142/2015)

⁶ UNICEF Luxembourg, Enfants non accompagnés, mettre l'enfant au centre – focus sur la situation luxembourgeoise, novembre 2023 qui cite page 28, note 58, les intéressants développements du rapport du Projet CONNECT – « Identifying good practices in, and improving, the connections between actors involved in reception, protection and integration of unaccompanied children in Europe », NIDOS, « Working with the unaccompanied child – a tool for guardians and other actors working for the best interest of the child », 2014, http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-NLD_Tool2.pdf

supérieur de l'enfant, reste de toute façon possible en vertu de sa loi organique. En l'état, le **mécanisme envisagé apparaît donc plus limité** que celui exigé par le cadre européen.

En matière de représentation des mineurs et du mécanisme de contrôle, le LFR préconise de :

1. Nommer un avocat comme représentant temporaire du MNA lors du filtrage et assurer sa présence à toutes les étapes du filtrage.
2. Garantir la présence des autorités de protection de l'enfance pour veiller au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.
3. Prévoir la présence de médiateurs interculturels, pour faciliter l'accès aux droits et mieux prendre en compte l'origine, les expériences et les besoins des MNA.
4. Étendre le mandat de l'Ombudsman pour inclure toutes les missions prévues par le règlement (UE) 2024/1356.
5. Prévoir des ressources humaines et financières suffisantes pour permettre à l'Ombudsman d'exercer son rôle en toute indépendance.
6. Mettre en place un mécanisme de plainte accessible et confidentiel, avec suivi systématique.

Chapitre 4. De la procédure relative à l'octroi et au retrait d'une protection internationale et des voies de recours

Section 1. Compétence, principes de base, garanties fondamentales et contrôles

L'article 19 autorise la fouille des objets personnels des demandeurs non soumis au filtrage afin de vérifier leur identité ou leur itinéraire, ainsi qu'en cas de risque pour la sécurité. L'article 23 permet au Ministre de consulter leurs effets personnels⁷. Le règlement (UE) 2024/1348 mentionne également cette possibilité. Son considérant 22 et son article 9, paragraphe 5, autorisent la fouille des affaires personnelles, y compris des appareils électroniques, dans le **respect des droits fondamentaux, de la dignité humaine et du principe de proportionnalité**.

La création de ces nouvelles bases juridiques pour les fouilles ne devrait pas résulter en plusieurs fouilles successives, dont l'effet cumulatif pourrait constituer une atteinte à la dignité de la personne.

Le LFR estime qu'un **encadrement beaucoup plus strict** s'impose dans la législation luxembourgeoise afin **d'éviter toute systématisation de ces pratiques**. La fouille doit rester une **mesure exceptionnelle**, fondée sur des risques concrets et individualisés. La vérification de l'identité ne saurait, à elle seule, justifier une ingérence dans la vie privée protégée par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux.

Les autorités disposent déjà d'autres moyens pour établir l'identité d'une personne (prise de données biométriques, consultation de bases de données, vérification des documents officiels).

⁷ Dans la continuité de l'article 12 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et temporaire qui prévoyait déjà de telles mesures.

La fouille ne devrait être envisagée qu'**en présence d'indices sérieux** laissant supposer que la personne dissimule des informations déterminantes pour l'établissement de son identité ou de son parcours. 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 LFR rappelle à cet égard la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne⁸, selon laquelle l'accès aux données personnelles contenues dans un téléphone portable peut constituer une ingérence grave dans les droits fondamentaux. Le législateur national doit **définir avec précision les conditions d'un tel accès** et prévoir des **garanties adéquates**, notamment une autorisation préalable d'une juridiction ou d'une autorité indépendante, sauf urgence dûment justifiée.

Par ailleurs, la référence au consentement dans l'article 23 ne saurait, à elle seule, légitimer la mesure ni dispenser le législateur d'en encadrer strictement les conditions. En pratique, cette « consultation » s'apparente à une véritable fouille des effets personnels.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le LFR demande que la loi précise explicitement que toute fouille doit rester **exceptionnelle**, être fondée sur des indices sérieux et individualisés laissant supposer que la personne possède des informations pour déterminer son identité, et respecter strictement le principe de proportionnalité. À défaut, le risque de dérive vers une pratique systématique apparaît réel.

L'article 22 prévoit que les documents d'identité et de voyage ne sont pas restitués aux réfugiés ayant acquis la nationalité luxembourgeoise. Le commentaire des articles se réfère à l'article 83 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise. Cet article, introduit initialement par la loi du 23 octobre 2008, a permis **l'adoption du principe de pluri-nationalités au Luxembourg**. Ainsi, un candidat à la nationalité luxembourgeoise n'est plus tenu de renoncer à une autre nationalité⁹.

L'article 83 vise à **protéger les personnes possédant plusieurs nationalités contre d'éventuelles discriminations**, en affirmant qu'elles doivent être considérées comme des ressortissants luxembourgeois à part entière. Cette disposition n'a en aucun cas pour objet de remettre en cause les autres nationalités que peut détenir un ressortissant luxembourgeois. Dans ce contexte, la proposition du Ministre de ne pas restituer les documents d'identité d'origine aux réfugiés devenus luxembourgeois ne se justifie pas. Le LFR demande dès lors que cette phrase soit supprimée de l'article 22 du projet de loi.

⁸ Arrêt du 4 octobre 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck, C-548/21, EU:C:2024:830.

⁹ EMN Luxembourg, L'accès à la nationalité pour les ressortissants de pays tiers, février 2020, > <https://emnluxembourg.uni.lu/wp-content/uploads/sites/225/2020/09/Lacces-a-la-nationalite-luxembourgeoise-pour-ressortissants-de-pays-tiers.pdf> >

En matière de fouilles des demandeurs et de leurs objets personnels, le LFR préconise de :

1. Mettre en place dans la législation un encadrement strict des fouilles afin d'éviter toute systématisation de cette pratique.
2. Définir avec précision les conditions d'accès aux données personnelles contenues dans un appareil électronique et prévoir des garanties adéquates, comme une autorisation préalable d'une juridiction ou d'une autorité indépendante.

Section 3. Voies de recours

L'article 31 du projet de loi détermine les délais de recours applicables en fonction de la procédure dans laquelle se trouve le demandeur de protection internationale. Le LFR estime que **le Ministre a fait usage de manière excessivement restrictive de la marge d'appréciation laissée aux États membres** par le règlement (UE) 2024/1348, s'agissant des décisions rejetant une demande au motif qu'elle est non fondée ou partiellement non fondée (ci-après « procédure normale »), ainsi que par le règlement (UE) 2024/1351 en matière de transfert vers un autre État membre.

En vertu de l'article 57, paragraphe 7, point b), du règlement (UE) 2024/1348, les États membres sont tenus de fixer un délai de recours contre une décision rendue en procédure normale compris entre deux semaines et un mois. Actuellement, l'article 35, paragraphe 1, de la loi du 18 décembre 2015 prévoit un délai d'un mois. Le projet de loi entend réduire ce délai à vingt jours, soit une **diminution de dix jours** par rapport au délai actuellement en vigueur et au plafond maximal autorisé par le règlement européen.

Un raccourcissement excessif des délais de recours est susceptible de **priver certains demandeurs de la possibilité de mandater un avocat** dans les temps et de conduire à **l'introduction de recours insuffisamment motivés**. Afin de garantir le droit au recours effectif des demandeurs de protection internationale et de maintenir un niveau élevé de protection juridictionnelle, le LFR préconise de **conserver un délai de recours d'un mois dans ce cas de figure**.

Par ailleurs, l'article 43, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1351 impose aux États membres de prévoir, dans le cadre d'une décision de transfert, un délai de recours compris entre une semaine et trois semaines. L'article 35, paragraphe 4, de la loi du 18 décembre 2015 fixe actuellement ce délai à quinze jours. Le projet de loi propose de réduire ce délai à dix jours, soit un délai inférieur tant à celui actuellement en vigueur qu'à la marge maximale autorisée par le règlement européen.

Dans une logique constante de préservation du droit à un recours effectif, ainsi que de maintien d'un niveau élevé de garanties en matière de droits de la défense, le LFR préconise de **fixer le délai de recours applicable aux décisions de transfert à trois semaines**.

Le règlement (UE) 2024/1348 sur la procédure d'asile supprime l'effet suspensif automatique de la majorité des recours introduits contre une décision de rejet en matière de protection internationale. Cette règle est d'application directe et ne requiert pas de transposition en droit national.

Toutefois, cette architecture procédurale crée un risque structurel que le LFR tient à signaler : une personne dont la demande de protection internationale fait encore l'objet d'un examen juridictionnel peut, dans l'intervalle, faire l'objet d'une décision de rétention aux fins d'éloignement, au motif que la décision de rejet au fond est devenue exécutoire en l'absence d'effet suspensif.

Le LFR reconnaît que ce risque découle du règlement européen lui-même. Il invite néanmoins le Gouvernement à prévoir des garanties procédurales, notamment une **notification immédiate à la juridiction compétente** lorsqu'une personne ayant un recours pendant est placée en rétention, afin que le juge puisse accorder d'office le droit au maintien sur le territoire. Il est également essentiel de garantir un accès effectif à l'assistance juridique, afin que le droit de demander à rester sur le territoire soit concret et non théorique. Enfin, le LFR appelle à porter cette préoccupation au niveau européen, en soutenant une **évaluation de la compatibilité de ce dispositif avec le droit à un recours effectif et le principe de non-refoulement**, en particulier lorsque l'éloignement pourrait intervenir avant que le juge ne statue.

En matière de délais et voies de recours, le LFR préconise de :

1. Conserver un délai de recours d'un mois contre une décision rejetant une demande au motif qu'elle serait non-fondée ou partiellement non-fondée (procédure normale).
2. Fixer le délai de recours applicable aux décisions de transfert à trois semaines.
3. Mettre en place une obligation de notification immédiate à la juridiction compétente dès qu'une mise en rétention est décidée à l'encontre d'une personne dont le recours est pendant.
4. Garantir un accès effectif à l'assistance juridique pour toute personne placée en rétention.
5. Soutenir au niveau européen une évaluation de la comptabilité des nouvelles modalités de recours avec le droit à un recours effectif et le principe de non-refoulement.

Chapitre 6. Rétention, mesures moins coercitives et autres mesures restrictives à la liberté de circulation des demandeurs de protection internationale

En matière de rétention, le projet de loi transpose les dispositions de la directive (UE) 2024/1346, du règlement (UE) 2024/1356, et du règlement (UE) 2024/1349.

L'article 7 du règlement (UE) 2024/1346 impose aux États membres de prévoir des règles garantissant que les ressortissants de pays tiers "restent à la disposition des autorités" pendant le filtrage, afin de prévenir le risque de fuite. Toutefois, cela ne signifie pas que la rétention doit être la première mesure appliquée.

Le LFR estime que l'article 4 du projet de loi devrait prévoir explicitement qu'un **examen préalable et obligatoire des mesures alternatives** soit effectué avant toute décision de rétention, afin de garantir que celle-ci reste une mesure de dernier ressort. Dans le même esprit,

l'article 36, paragraphe 1, devrait être modifié pour imposer au Ministre **d'examiner concrètement les alternatives et de motiver leur insuffisance dans la décision.**

L'article 37, paragraphe 3, prévoit que le ministre peut exiger la remise du passeport pendant le délai de départ volontaire. La disposition soulève des préoccupations. La remise de documents comme mesure anti-fugue pourrait être conçue en soi comme une forme de restriction de la liberté et devrait être soumise à un contrôle judiciaire.

L'article 40, paragraphe 2, ajoute le refus de fournir des données biométriques à Eurodac comme indice de risque de fuite dans le cadre d'une procédure de retour. Le LFR considère que ce critère, pris isolément, pose un problème de proportionnalité. Le refus peut être motivé par la peur, un traumatisme ou un malentendu plutôt que par une véritable intention de fuir et **ne doit pas automatiquement conduire à une rétention**. Il convient par ailleurs de noter que l'article 13 du règlement (UE) 2024/1358 ne fait pas explicitement référence au refus de collaborer dans les démarches biométriques comme critère établissant un risque de fuite. Ce dernier devrait plutôt être examiné dans le cadre d'une **évaluation globale et individualisée**, avec une attention particulière portée aux personnes vulnérables.

En matière de rétention, le LFR préconise de :

1. Modifier l'article 4 afin de garantir que la rétention reste une mesure de dernier ressort dans le cadre du filtrage.
2. Modifier l'article 36 pour prévoir un examen préalable obligatoire des alternatives à la rétention, avec motivation formelle de l'insuffisance de ces alternatives.
3. Exclure du projet de loi toute possibilité de rétention pour un mineur.
4. Procéder à une évaluation globale et individualisée du risque de fuite avant de décider d'une rétention, en excluant le refus de donner ses données biométriques comme indice d'un risque de fuite.

Chapitre 9 – Dispositions modificatives

L'article 30 indique que l'évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant est réalisée par une commission consultative, dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal. Cette commission interviendrait dans le cadre d'un transfert d'un MNA vers un autre Etat membre, dans les conditions fixées par le règlement (UE) 2024/1351. Le projet de loi semble **distinguer cette nouvelle commission de celle déjà existante**, la « Commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés », et qui trouve son fondement dans l'article 103 de la loi du 29 août 2008.

Le LFR, comme d'autres acteurs de la société civile¹⁰, a déjà émis des critiques à l'encontre de cette première commission, notamment son manque d'indépendance et de pluridisciplinarité¹¹. Nous regrettons que le projet de loi ne propose pas de réel changement en ce sens. Actuellement,

¹⁰ UNHCR, Enfants non accompagnés et séparés au Grand-Duché de Luxembourg : conditions d'accueil et d'accompagnement, accès à la protection internationale et au regroupement familial, 2023, p.18 < <https://www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf> >

¹¹ Voir la lettre ouverte publiée par la CCDH et l'OKAJU intitulée "À quand une composition neutre et compétente en matière d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés ?" < https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/protection_de_la_jeunesse/lettres-ouvertes/mna-lettre-ouverte-vfinale.pdf >

la commission examine surtout si des éléments permettent un retour dans le pays d'origine, plutôt que de déterminer si l'intérêt supérieur de l'enfant justifie son maintien au Luxembourg. Les décisions rendues reposent principalement sur l'idée de l'existence d'une « famille aimante » dans le pays d'origine pour motiver un retour. En revanche, des éléments essentiels comme **l'opinion de l'enfant, son niveau d'intégration, son parcours scolaire, sa santé physique et mentale ou encore son environnement social** sont rarement pris en compte.

Le LFR recommande de maintenir **une seule instance totalement indépendante des autorités en charge de l'asile et de la migration** et composée de professionnels de différentes disciplines.

Il est essentiel de prévoir une **procédure claire et transparente** (modalités de saisine, délais, reports, etc.), avec toutes les garanties nécessaires. Cette instance devrait pouvoir intervenir **dès l'arrivée du jeune au Luxembourg et à toutes les étapes de son séjour**, et pas uniquement dans le cadre d'un transfert ou d'un retour. Les informations sur son rôle et ses modalités d'action devraient être rendues publiques dans un **langage accessible aux jeunes**, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la situation familiale. La Commission devrait s'appuyer sur un **dossier complet**, incluant une évaluation approfondie de la situation familiale. En cas de retour dans le pays d'origine, il faudrait garantir une **prise en charge adaptée et sécurisée sur place**, ainsi qu'un **suivi de la situation de l'enfant pendant au moins un an**¹².

Pour fonctionner conformément aux exigences de la Convention, le règlement grand-ducal devrait prévoir une **liste non exhaustive de critères guidant l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant**, ainsi qu'une **obligation claire de motivation des décisions**, en précisant les critères retenus et ceux écartés. Il devrait aussi imposer que **l'opinion de l'enfant**, ainsi que celles de son avocat et de son tuteur, soient explicitement **reprises dans la décision**.

Il est également primordial de **revoir la composition** et la présidence de cette Commission. Le LFR s'oppose à ce que cette dernière soit présidée par un représentant du Ministre des Affaires intérieures, alors que c'est également l'instance chargée de délivrer des décisions de retour. Cette position nous paraît contradictoire et contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'article 40, paragraphe 4, introduit un "statut spécifique" pour les MNA qui n'entendent pas déposer de demande de protection internationale, en leur délivrant une attestation, valable trois mois et renouvelable. Cette avancée est positive, car elle pourrait éviter que certains jeunes se retrouvent dans un vide juridique s'ils n'entendent pas demander la protection internationale. Toutefois, l'absence de rappel explicite du **caractère inconditionnel de l'accueil** et du **droit de chaque MNA à bénéficier du système de l'aide à l'enfance** risque de rendre cette attestation fragile.

Plusieurs questions essentielles restent aujourd'hui sans réponse. On ignore quelles garanties seront offertes aux MNA dès leur arrivée au Luxembourg ou comment ils seront concrètement pris en charge et protégés.

¹² Recommandation tirée du Rapport UNICEF Luxembourg, novembre 2023, op. cit., page 13.

Cette approche **ne correspond pas à un véritable statut spécifique et protecteur**. Les mineurs non accompagnés sont avant tout des enfants. Ils doivent bénéficier des mêmes droits que tous les autres et être pleinement intégrés dans le **système de l'aide à l'enfance**.

Enfin, il est essentiel de garantir aux mineurs non accompagnés le droit de quitter temporairement le territoire pour des raisons médicales, psychologiques ou familiales, ainsi qu'une autorisation de sortie pour des activités particulières comme des colonies ou des activités sportives. Il est également indispensable de leur assurer un accès à la scolarité dès leur arrivée, quel que soit le statut de séjour demandé.

L'article 40, paragraphe 5 introduit un nouvel article, 103bis, à la loi du 29 août 2008 au sujet de la **détermination de l'âge**. Cette question préoccupe le LFR depuis de nombreuses années. Le comité des droits de l'enfant avait d'ailleurs déjà recommandé au Luxembourg, en 2021, de "mettre au point un protocole standard de détermination de l'âge des demandeurs d'asile, basé sur des **méthodes pluridisciplinaires fiables** et respectueuses des droits de l'enfant"¹³. Les dispositions du Pacte rappellent également l'importance de la pluridisciplinarité¹⁴.

Le LFR regrette que le projet de loi ne suive pas ces recommandations. L'article 103 bis prévoit que, lorsqu'un jeune ne dispose pas de document d'identité valable, les autorités examinent d'abord ses déclarations et les éléments disponibles. Si le ministre a des doutes sur son âge, il peut ensuite prendre en compte différents documents (actes de naissance, dossiers scolaires ou médicaux) puis demander une estimation médicale.

Contrairement au règlement (UE) 2024/1348, le projet de loi continue de placer l'examen médical au centre du processus. Il n'apporte donc pas d'amélioration par rapport au système actuel.

L'évaluation pluridisciplinaire ne devrait avoir lieu **qu'en dernier ressort**, en l'absence d'éléments fiables et en **cas de doute sérieux, dûment motivé par écrit** et communiqué à l'enfant et à son représentant. Elle devrait être **globale et pluridisciplinaire**, en se basant sur les aspects sociaux, culturels et psychologiques.

Le LFR estime que les **tests osseux devraient être supprimés**. En janvier 2026, le Comité des droits de l'enfant a rappelé que les États doivent éviter les examens osseux et dentaires, jugés imprécis, à forte marge d'erreur et potentiellement traumatisants¹⁵.

Le Comité a également souligné l'importance de mener rapidement la procédure de détermination de l'âge et d'accorder immédiatement des mesures de protection aux jeunes qui se déclarent mineurs. Il faut appliquer la **présomption de minorité** : toute personne affirmant

¹³ Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques, 21 juin 2021, CRC/C/LUX/CO/5-6, § 29,

tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FLUX%2FCO%2F5-6&Lang=en

¹⁴ Voir notamment le considérant 37 du règlement (UE) 2024/1348 ainsi que l'article 25, qui mentionnent les facteurs physiques, psychologiques, de développement, environnementaux et culturels, vérifiés par des professionnels qualifiés.

¹⁵ Constatations adoptées par le Comité des droits de l'enfant concernant les communications 149/2021, 152/2021, 154/2021, 160/2021 et 170/2021, 19 janvier 2026, [CRC/C/100/DR/149/2021-CRC/C/100/DR/152/2021 - CRC/C/100/DR/154/2021-CRC/C/100/DR/160/2021 - CRC/C/91/DR/170/2021](https://www.unhcr.org/refugees/fr/comite-des-droits-de-l-enfant/comite-des-droits-de-l-enfant-19-janvier-2026-crc-c-100-dr-149-2021-crc-c-100-dr-152-2021-crc-c-100-dr-154-2021-crc-c-100-dr-160-2021-crc-c-91-dr-170-2021)

être mineure doit être traitée comme telle et bénéficier des droits correspondants pendant toute la procédure de détermination¹⁶.

Le LFR rappelle enfin que les MNA doivent pouvoir demander à tout moment une réévaluation de leur âge et contester la **décision devant un juge**.

En matière d'intérêt supérieur de l'enfant, de statut spécifique pour les MNA et de détermination de l'âge, le LFR préconise de :

1. Maintenir une seule commission chargée de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, totalement indépendante des autorités en charge de l'asile et de la migration et composée de professionnels issus de disciplines variées.
2. Permettre à la commission d'intervenir dès l'arrivée du MNA au Luxembourg et tout au long de son séjour, et pas uniquement dans le cadre d'un transfert ou d'un retour.
3. Prévoir dans le règlement grand-ducal une liste non exhaustive de critères pour guider l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, une obligation de motivation détaillée des décisions, précisant les critères retenus et écartés ainsi que la prise en compte explicite de l'opinion de l'enfant, ainsi que de celles de son avocat et de son tuteur.
4. Garantir un véritable statut protecteur pour les MNA, reconnaissant qu'ils sont avant tout des enfants titulaires des mêmes droits que les autres, placés sous la responsabilité de l'aide à l'enfance.
5. Assurer aux MNA le droit de quitter temporairement le territoire pour des raisons éducatives, médicales, psychologiques ou familiales ainsi qu'un accès immédiat à la scolarité, quel que soit le statut de séjour.
6. Mettre en place un protocole de détermination de l'âge pluridisciplinaire (social, culturel, psychologique), fiable et respectueux des droits de l'enfant et mis en œuvre par des professionnels indépendants des autorités en charge de l'asile.
7. Supprimer les tests osseux.
8. Garantir la présomption de minorité : tout jeune se déclarant mineur doit être traité comme tel et bénéficier immédiatement de mesures de protection pendant la procédure de détermination de l'âge.
9. Permettre au MNA de demander une réévaluation de son âge à tout moment et de contester la décision devant un juge.

A Luxembourg, le 30 mars 2026.

¹⁶ Rapport UNICEF Luxembourg, novembre 2023, op. cit., [2023_11_RAPPORT_MNA_brochure_web_final-1.pdf](#) ; Etude UNHCR, Enfants non accompagnés et séparés au Luxembourg, octobre 2023, op. cit., [uasc-report-lux-23_1.pdf](#)

Résumé de l'avis du LFR sur le projet de loi n°8684

Le **Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR)**, sollicité par le Ministre des Affaires intérieures, rend un avis globalement **très critique** sur le projet de loi n°8684 portant mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile. Le LFR rappelle son **opposition de principe** au Pacte européen, qu'il considère comme un **durcissement majeur de la politique migratoire** de l'Union européenne, caractérisé par des procédures accélérées, des délais de recours réduits et un recours élargi à la rétention.

Même s'il reconnaît quelques éléments positifs du Pacte, comme une approche plus holistique de la détermination de l'âge et l'existence d'un mécanisme de contrôle des droits fondamentaux, le LFR estime que la mise en œuvre nationale doit être conçue de manière à **préserver au maximum les droits humains**. Son avis se concentre donc principalement sur les dispositions problématiques du projet de loi.

1. Le filtrage des étrangers

Le LFR critique d'abord l'organisation du **centre de filtrage**, placé sous l'autorité du Ministre et géré par le Centre de rétention. Il estime que **l'Office national de l'accueil** devrait être associé à cette gestion, avec un **encadrement pluridisciplinaire** comprenant médecins, psychologues et interprètes.

Concernant l'accès des organisations d'aide au centre, le projet permet au Ministre de le restreindre pour des motifs de sécurité ou d'ordre public. Le LFR juge cette disposition trop vague et demande que les **conditions de restriction soient clairement définies par la loi**, dans le respect du principe de proportionnalité, avec possibilité de **recours juridictionnel**. Il regrette aussi que le projet ne reprenne pas les garanties d'accès prévues à l'article 24 de la loi actuelle de 2015 pour les organisations agréées.

Le LFR s'inquiète particulièrement de la **possibilité de placer en rétention des mineurs dès seize ans**. Il y voit une atteinte grave aux standards internationaux de protection de l'enfance et demande la **suppression totale de la rétention des mineurs**, avec orientation vers des structures spécialisées.

Sur le **contrôle de vulnérabilité**, le projet confie la compétence au Ministre. Le LFR considère cette approche trop restrictive et réclame un **mécanisme de détection holistique et indépendant**, permettant d'identifier les mineurs, les victimes de traite, les personnes apatrides et les personnes présentant des vulnérabilités physiques ou psychiques.

Enfin, le LFR critique les dispositions sur les **fouilles corporelles et des bagages** pendant le filtrage. Elles ne doivent pas devenir systématiques. Elles devraient être limitées à des **situations justifiées par de réels impératifs de sécurité**, fondées sur des indices concrets, et toujours respecter la dignité humaine et la proportionnalité.

2. Les données personnelles et biométriques

Le LFR exprime de fortes réserves sur les règles relatives au **traitement des données à caractère personnel**, en particulier les données biométriques, de santé et de vulnérabilité. Il rappelle qu'il s'agit de **données sensibles**, nécessitant des garanties renforcées au regard du RGPD.

Il estime que le projet de loi devrait être accompagné d'un **document d'impact détaillé** sur la protection des données ou d'un cadre national précis encadrant ces traitements. En l'état, il juge les garanties insuffisantes, notamment concernant les règles de conservation, d'accès, d'effacement, d'anonymisation ou de recours.

Le LFR insiste aussi sur la situation des **mineurs**, en relevant que le texte ne précise pas clairement l'âge à partir duquel leurs données biométriques pourront être collectées, ni les garanties particulières qui les protégeront. Il demande que le projet s'inspire du droit européen pour prévoir des **protections renforcées** et un **contrôle indépendant** en la matière.

Enfin, il critique les articles permettant de **restreindre le droit d'accès ou d'effacement des données** sans garantir que les personnes concernées soient informées ultérieurement lorsque les motifs de restriction disparaissent.

3. Les mineurs non accompagnés et le mécanisme de contrôle

Le LFR rappelle que **l'intérêt supérieur de l'enfant** doit être une considération primordiale à toutes les étapes du filtrage et de la procédure d'asile. En pratique, les **mineurs non accompagnés (MNA)** sont souvent présentés très rapidement aux autorités, sans accompagnement adéquat, dans des conditions qu'il juge inadéquates.

Il demande qu'un **avocat formé** soit désigné comme représentant temporaire du MNA dès le filtrage et qu'il soit présent à toutes les étapes de la procédure. Plus largement, il considère que les autorités de protection de l'enfance doivent intervenir dès l'arrivée de l'enfant.

Le LFR insiste aussi sur la nécessité de fournir aux MNA des **informations adaptées à leur âge**, et critique la pratique actuelle consistant à remettre une fiche jugée trop technique. Il plaide pour la présence de **médiateurs interculturels**, tant pour les mineurs que pour les adultes, afin de faciliter l'accès aux droits.

S'agissant du **mécanisme de contrôle indépendant**, le projet désigne l'Ombudsman. Le LFR considère toutefois que le mandat prévu est **trop limité** par rapport aux exigences européennes. Il demande que ce mécanisme dispose d'un **mandat plus large**, incluant la possibilité de traiter les plaintes, de mener des enquêtes, de formuler des recommandations et de contrôler de manière effective le respect des droits fondamentaux. Il souligne aussi la nécessité de lui garantir des **ressources humaines et financières suffisantes**.

4. La procédure d'asile, les fouilles et les voies de recours

Le LFR critique plusieurs dispositions relatives à la **procédure d'asile**, en particulier la possibilité de fouiller les objets personnels ou appareils électroniques des demandeurs pour vérifier leur identité ou leur itinéraire. Il considère que ces fouilles doivent rester **strictement exceptionnelles**, fondées sur des indices sérieux et individualisés, et encadrées par des garanties claires. Le refus de donner accès à ses effets personnels ne devrait pas, selon lui, être assimilé automatiquement à un défaut de coopération.

Le LFR insiste particulièrement sur la sensibilité de l'accès aux **données contenues dans les téléphones portables**, qui constitue une atteinte grave à la vie privée. Il demande un encadrement précis dans la loi, avec des garanties fortes, telles qu'une **autorisation préalable d'un juge ou d'une autorité indépendante**, sauf urgence.

Concernant les **voies de recours**, le LFR critique la volonté du projet de réduire les délais existants. Il s'oppose à la réduction du délai de recours contre une décision de rejet en procédure normale de **un mois à vingt jours**, et demande le maintien du délai d'un mois. De même, il refuse la réduction du délai contre les **décisions de transfert** de quinze à dix jours et demande qu'il soit porté à **trois semaines**.

Plus généralement, le LFR alerte sur les conséquences du nouveau cadre européen, qui supprime l'effet suspensif automatique de nombreux recours. Cela crée, selon lui, un risque qu'une personne soit placée en rétention ou éloignée alors même qu'un recours est encore pendant. Il demande donc des **garanties procédurales supplémentaires**, notamment l'information immédiate du juge lorsqu'une personne en recours est placée en rétention, ainsi qu'un accès effectif à l'assistance juridique.

5. La rétention et les mesures moins coercitives

Le LFR rappelle que la **rétention doit rester une mesure de dernier ressort**. Il estime que le projet ne garantit pas suffisamment l'examen préalable de **mesures alternatives**. Il propose donc de modifier le texte pour imposer un **examen obligatoire et motivé** de ces alternatives avant toute décision de rétention.

Il critique également certaines mesures considérées comme restrictives, comme la remise du passeport pendant le délai de départ volontaire, qui devrait selon lui être soumise à un contrôle judiciaire.

Enfin, le LFR conteste le fait que le **refus de fournir des données biométriques** puisse être considéré, à lui seul, comme un indice de risque de fuite. Il estime qu'un tel refus peut s'expliquer par la peur, un traumatisme ou un malentendu, et qu'il doit être apprécié dans le cadre d'une **évaluation globale et individualisée**.

6. L'intérêt supérieur de l'enfant, le statut des MNA et la détermination de l'âge

Le LFR critique le projet en matière d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment la création ou le maintien de commissions qu'il juge insuffisamment **indépendantes et pluridisciplinaires**. Il recommande le maintien d'une **seule instance indépendante**, compétente dès l'arrivée du MNA et tout au long de son séjour, avec une procédure claire, transparente et motivée.

Il salue l'introduction d'une **attestation spécifique** pour les MNA qui ne demandent pas la protection internationale, mais estime que cette avancée reste insuffisante. Pour le LFR, ces jeunes doivent avant tout être reconnus comme des **enfants titulaires des mêmes droits que les autres**, pleinement intégrés au système de l'aide à l'enfance, avec accès immédiat à la scolarité et possibilité de quitter temporairement le territoire pour des raisons éducatives, médicales, psychologiques ou familiales.

Enfin, le LFR est très critique sur la transposition choisie par le législateur national des règles de **détermination de l'âge**. Il regrette que le projet ne mette pas réellement en place une approche pluridisciplinaire et continue de placer l'examen médical au centre du dispositif. Il demande la mise en place d'un **protocole global, social, culturel et psychologique**, confié à des professionnels indépendants. Il réclame en particulier la **suppression des tests osseux**, jugés imprécis et potentiellement traumatisants, ainsi que l'application stricte de la **présomption de minorité** pendant toute la procédure. Il demande aussi que le MNA puisse à tout moment demander une **réévaluation** de son âge et contester la décision devant un juge.

Conclusion

Dans son ensemble, l'avis du LFR considère que le projet de loi n°8684 transpose le Pacte asile et migration de manière **trop sécuritaire et insuffisamment protectrice des droits fondamentaux**. Les principales critiques portent sur la généralisation de logiques de contrôle, le recours accru à la rétention, l'insuffisance des garanties procédurales, la faiblesse des mécanismes de contrôle et la protection jugée inadéquate des mineurs non accompagnés.

Le LFR appelle dès lors le Gouvernement à revoir le texte afin de garantir une mise en œuvre nationale **plus conforme aux droits humains**, en particulier par un meilleur encadrement des fouilles et des traitements de données, un renforcement des droits de recours, le développement d'alternatives à la rétention, et une protection beaucoup plus forte des enfants et des personnes vulnérables.

A Luxembourg, le 30 mars 2026.