

Avis

Projet de loi portant : 1° mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile ; 2° modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 3° modification de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; 4° modification de la 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 ; 5° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire

Document parlementaire n° 8684

Remarques préliminaires

L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (ci-après l'OKAJU) a été saisi pour avis du projet de loi par le Ministre des Affaires intérieures en date du 22 janvier 2026.

Avant toute chose, il convient de relever que le nombre des enfants et adolescents concernés par ce texte est loin d'être négligeable ; en effet, en 2025, un quart des demandeurs de protection internationale étaient des enfants.

Le sort des enfants¹ issus de la migration et de l'exil, soit accompagnés, soit non accompagnés, fait partie intégrante des missions incombant à l'OKAJU ; en effet, le nombre des dossiers impliquant des enfants migrants et réfugiés accompagnés/non accompagnés a constitué environ 20% des saisines traitées par l'OKAJU et ne cesse d'augmenter. Dans ce contexte, les agents de l'OKAJU ont des interactions constantes avec notamment la Direction générale de l'Immigration.

L'OKAJU, en tant que défenseur national des droits de l'enfant et en tant qu'autorité de réclamation, regrette ne pas avoir été consulté, voire invité à participer aux travaux de mise en œuvre nationale du Pacte, bien que l'OKAJU ait adressé en mai 2025 un courrier au ministre de l'Intérieur afin d'être associé aux travaux de certains groupes de travail.

Introduction

Conformément à l'article 1^{er}, par.3, de la loi du 1^{er} avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, ce dernier analyse ce projet de loi sous l'angle du respect des droits de l'enfant.

Un tel constat impose de penser le système aussi à partir des droits de l'enfant, et non uniquement à partir des exigences de gestion des flux, de célérité procédurale ou de sécurité.

L'OKAJU rappelle en particulier que l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, doit constituer une considération primordiale dans toute décision le concernant. Ce principe doit servir de fil conducteur tout au long de la procédure et ne peut se limiter à certaines étapes de la procédure. Il doit irriguer l'ensemble du dispositif, depuis l'arrivée sur le territoire national jusqu'à l'issue de la procédure, y compris en matière d'accueil, de filtrage, de transfert, de retour, d'évaluation de l'âge, de collecte de données et, plus encore, lorsqu'une restriction de liberté est envisagée.

L'OKAJU rappelle aussi la teneur de l'article 15 (5) de la Constitution luxembourgeoise, selon laquelle l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en considération de manière primordiale dans toute décision qui le concerne. De plus, chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

¹ Conformément à l'article 1er de la Convention relative aux droits de l'enfant, « *un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans* ».

D'ailleurs, dans ses Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième et sixième rapport périodiques², le Comité onusien des droits de l'enfant a recommandé au Luxembourg d'accroître ses efforts pour que le droit de l'enfant à ce que son intérêt soit dûment pris en considération et interprété et respecté de manière uniforme dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires, ainsi que dans toutes les politiques et tous les programmes et projets qui concernent les enfants ou ont des incidences sur eux, notamment en ce qui concerne les enfants non accompagnés. A cet égard, le Luxembourg est encouragé à définir des procédures et des critères propres à aider toutes les personnes compétentes à déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant dans tous les domaines et à en faire une considération primordiale.

Ce Comité d'experts recommande aussi au Luxembourg de renforcer la capacité des autorités de déterminer et de respecter l'intérêt supérieur dans les procédures d'asile et de migration.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit donc être apprécié de manière concrète, individualisée et évolutive. Une telle appréciation ne peut pas être purement formelle. L'intérêt supérieur de l'enfant ne peut pas être un correctif occasionnel, mobilisé tardivement, au seul moment d'un transfert ou d'un retour. Il doit constituer un principe directeur continu, activé dès l'arrivée sur le territoire, pendant le filtrage, lors de l'examen de la demande, en cas de transfert, en matière de retour, et dans toutes les décisions connexes concernant l'hébergement, l'accès aux soins, la désignation d'un représentant, la collecte de données, les mesures de contrainte ou la rétention. Il doit tenir compte, selon les situations, de l'âge, de la maturité, de l'état de santé physique et psychique, du parcours migratoire, des liens familiaux, de la scolarité, du besoin de stabilité, des risques de traite ou de violence, ainsi que de la capacité de l'enfant à comprendre la procédure et à y participer.

La crainte que le Pacte européen sur la migration et l'asile ne devienne un simple instrument technocratique et répressif est au cœur des débats actuels. De nombreuses voix, notamment des associations de défense des droits humains, alertent sur le risque de privilégier la gestion automatisée des flux au détriment des droits fondamentaux.

En ce qui concerne la mise en œuvre nationale du Pacte européen sur la migration et l'asile, l'OKAJU partage les réflexions du Prof. Dr. Constantin Hruschka lors de son audition publique le 3 novembre 2025 à la commission des affaires intérieures au Bundestag allemand³ : *« L'adaptation du cadre juridique national en vue de la mise en œuvre de la réforme du système d'asile européen commun (SAEC) constitue (pas seulement) en Allemagne une tâche titanesque qui – malgré le délai généreux de deux ans accordé pour la refonte du cadre juridique – sera difficile à mener à bien. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'à partir de juin 2026, les structures soient en place et les connaissances suffisamment actualisées pour que la réforme puisse être mise en œuvre sans heurts. Il faudra de la patience et de nombreux processus de négociation pratiques pour mettre en œuvre la réforme »*⁴.

²https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2446&Lang=en

³ Ausschussdrucksache 21(4)86 J

⁴ Traduit de la citation originale en allemand

Commentaire des articles

Chapitre II. Du filtrage des étrangers

Le filtrage ne peut pas être une zone d'ombre pour les enfants

Le filtrage constitue l'une des étapes les plus sensibles du projet de loi. Il intervient à un moment où les personnes sont souvent marquées par la fatigue, l'incertitude, le choc du parcours migratoire et la difficulté de comprendre ce qu'il se passe. Pour un enfant, cette phase est particulièrement déterminante. C'est souvent à ce stade que se jouent e.a. l'identification de la vulnérabilité, la désignation d'un représentant, l'accès à l'information, la sécurité immédiate et l'orientation vers une procédure adaptée.

Article 2.

Plusieurs aspects du projet appellent à la prudence. Le Centre de filtrage est placé sous l'autorité du ministre, tandis que sa gestion relève de l'Administration du Centre de rétention. Même si une distinction juridique existe entre filtrage et rétention, un tel choix institutionnel entretient une confusion préoccupante entre logique d'accueil et logique d'enfermement. Il en résulte un danger évident : banaliser, pour les enfants, un environnement sécuritaire, voire quasi carcéral, alors même que leur statut juridique ne correspond pas formellement à une situation de rétention.

Article 3.

Cet article stipule 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. A l'exception des avocats et du médiateur en sa fonction de mécanisme de contrôle indépendant prévu à l'article 17, l'accès peut être restreint pour des raisons objectives...* ».

L'OKAJU ne peut que constater la terminologie vague contenue dans cet article ; ainsi il convient de définir par voie législative les termes « *conseils* » et « *conditions fixées par le ministre* ». Il insiste aussi que le législateur apporte plus de précisions aux termes « *organisations* » et « *personnes* »

Les auteurs du présent avis rappellent que, selon l'article 6 de la loi du 1^{er} avril 2020, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et ses agents peuvent accéder à tous les locaux d'organismes publics ou privés qui servent à l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, etc. durant les heures d'ouverture de ces locaux.

De même, l'article 8, par. 2. du règlement (UE) 2024/1356 dispose que « *Les autorités nationales de protection de l'enfance et les autorités nationales chargées de la détection et de l'identification des victimes de la traite des êtres humains ou les mécanismes équivalents sont également associés aux contrôles, le cas échéant* ».

Article 4.

L'OKAJU partage les préoccupations du Collectif Réfugiés Luxembourg contenues dans son avis⁵ sur le présent projet de loi et s'oppose fermement à la rétention des enfants et jeunes⁶.

Article 6.

Selon la teneur de cet article, les autorités de filtrage comprennent le ministre, la Police grand-ducale et le Service de renseignement de l'Etat.

Ainsi, le projet confie au ministre la compétence en matière de contrôle de vulnérabilité préliminaire. Ce choix soulève une interrogation essentielle : l'évaluation de la vulnérabilité d'un enfant peut-elle être menée de manière adéquate lorsqu'elle n'est pas confiée, en priorité, à des professionnels spécialisés dans la protection de l'enfance, les droits de l'enfant, les questions liées au bien-être psychique et physique de l'enfant ? D'ailleurs, selon les informations collectées par l'OKAJU⁷, la Direction générale de l'immigration a procédé à des recrutements qui ne correspondent aucunement aux exigences de l'article 16, par. 1, 3^{ième} alinéa du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié) : « *Les programmes de formation comprennent une formation spécialisée à la détection et à la gestion des cas impliquant des personnes vulnérables, telles que des mineurs non accompagnés et des victimes de la traite des êtres humains* ».

Dans ce contexte, l'OKAJU se rallie de nouveau aux observations du Prof. Dr. Constantin Hruschka dans son avis „*Kinderrechtliche Aspekte der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*“⁸ : „*Die Screening VO setzt theoretisch nicht voraus, dass Personal, „das für den Umgang mit Minderjährigen geschult und qualifiziert ist“ oder „Kinderschutzbehörden“ dauerhaft an den Orten, an denen das Screening an der Außengrenze durchgeführt wird, präsent sind. Allerdings wird ihre Einbindung in die Ausgestaltung der Verfahren und ihre Präsenz an verschiedenen Stellen vorausgesetzt; sie müssen also zumindest hinzugerufen werden, wenn bestimmte Verfahrensschritte durchgeführt werden sollen. Ohne eine Präsenz von geschultem Personal vor Ort würde nämlich die Gefahr bestehen, dass kinderspezifische Bedarfe nicht identifiziert werden. Dazu gehört nicht zuletzt auch die Feststellung der Minderjährigkeit, die bereits im Rahmen des Screenings an der Außengrenze erfolgen muss, da einerseits das Verfahren zur Altersfeststellung in der Aufnahme richtlinie, also im Falle eines Asylantrags, ausdrücklich geregelt ist und auch für die Prüfung nach Art. 5 RRL eine Altersfeststellung notwendig ist“.*

⁵ https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8684/20260415_Avis_2.pdf

⁶ Le lecteur trouvera des commentaires additionnels sur ce sujet sous le chapitre IV

⁷ Ainsi, par exemple, la Direction générale de l'immigration a procédé (situation en date du 7 avril 2026) à l'engagement d'une personne titulaire d'un Master en management de la qualité, en gestion des risques ou en gestion des processus. Les 5 personnes engagées qui contribuent directement au processus de filtrage et aux contrôles d'immigration, qui recueillent les données biométriques, qui mènent un entretien individuel et qui participent à une évaluation préliminaire de vulnérabilité de la personne accueillie doivent être titulaires d'un Master ou de son équivalent. Un autre doit être titulaire d'un Master dans le domaine des statistiques, de la *data science*, etc.

⁸ [gutachten-geas-hruschka-nestler-2025.pdf](#), novembre 2025

L'OKAJU considère que, lorsqu'un enfant est concerné, la vulnérabilité ne peut être appréciée à travers un simple prisme administratif ou sécuritaire. Elle doit être appréhendée dans toute sa complexité, au moyen d'une approche holistique tenant compte du statut personnel, de l'environnement, des risques vécus, de l'histoire migratoire, des traumatismes, de l'état psychique, de l'état de santé, des besoins de développement, de la scolarité, des liens affectifs et du degré réel d'autonomie de l'enfant.

C'est pourquoi l'évaluation de la vulnérabilité et de l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être menée d'office dès l'arrivée, puis réévaluée à chaque fois qu'une décision importante est envisagée. Cette évaluation devrait être pluridisciplinaire et associer, au minimum, des compétences en protection de l'enfance, santé mentale, accompagnement psycho-social et, selon les situations, en santé, scolarité et interculturalité. L'Office national de l'enfance devrait être mobilisé dès le départ.

Comme l'asbl Les Médecins du Monde l'a mentionné dans son avis sur ce projet de loi, « *le système proposé risque de masquer les vulnérabilités psychiques, physiques ou autres des nouveaux arrivants, faute d'une évaluation approfondie par un organisme indépendant, ayant expertise dans le domaine*⁹ ». L'OKAJU partage la position de *Médecins du Monde asbl*¹⁰ afin d'élaborer, selon les termes de la Directive, un cadre solide pour une collaboration étroite avec les autorités compétentes, notamment en ce qui concerne la protection des enfants, la détection et le traitement de la traite des êtres humains et le respect de la dignité humaine.

Article 9.

Les dispositions relatives à la collecte de données biométriques sont particulièrement sensibles lorsqu'elles concernent des enfants. Cette sensibilité tient à la nature même de l'acte, à la possibilité de recourir à la contrainte et au contexte dans lequel cette collecte intervient souvent : arrivée récente, fatigue, peur, barrière linguistique, absence éventuelle de repères ou de représentant.

L'OKAJU s'inquiète de la possibilité de recourir à la force pour contraindre un enfant à fournir ses données biométriques. Même lorsqu'une telle contrainte est présentée comme exceptionnelle ou proportionnée, son impact sur un enfant peut être considérable. Un tel moment peut être vécu comme une violence, raviver des traumatismes ou altérer durablement le rapport de confiance avec les autorités.

Dans ces cas, l'OKAJU insiste pour que les professionnels affectés au mécanisme de contrôle prévu à l'article 17 soient présents lors de procédures ayant un impact considérable sur le bien-être de l'enfant. De plus, l'OKAJU exige que les policiers ou les agents du ministre sont spécialement formés afin d'effectuer le relevé des données biométriques auprès d'enfants.

En France, la mise en œuvre nationale du Pacte européen sur la migration et l'asile¹¹ stipule ainsi que « *le relevé de la biométrie s'applique aux mineurs à partir de 6 ans et est effectué par des fonctionnaires formés spécifiquement* ».

⁹ Ce point a aussi été souligné par le Comité des droits de l'enfant dans ses Observations générales sur le Luxembourg, voir note de bas de page 5

¹⁰ https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8684/20260311_Avis_5.pdf

¹¹ https://www.gisti.org/IMG/pdf/plan_national_de_mise_en_oeuvre_du_pacte_web.pdf

Il convient donc d'écarter, par principe, le recours à la contrainte physique à l'égard des enfants en matière de collecte biométrique. Du point de vue de la psychologie développementale, la résistance d'un enfant à la prise d'empreintes digitales n'est pas un acte de désobéissance, mais peut refléter des réalités cliniques importantes (p.ex. une réaction traumatique) et l'absence d'explications adaptées constitue une atteinte à son droit à l'information.

À cet effet, la loi devrait prévoir des garanties strictes : présence effective du représentant, information adaptée à l'âge, intervention de personnel spécifiquement formé, obligation de désescalade préalable, traçabilité complète, contrôle indépendant et exclusion de toute pratique dégradante ou intimidante.

L'OKAJU partage l'appréciation de la Coordination et Initiatives pour Réfugié.e.s et Etranger.ères (CIRE), selon laquelle « *l'abaissement de l'âge¹² pour le recueil des données discrimine, étiquette et criminalise les enfants ressortissant.e.s de pays tiers, en les divisant entre moins de 6 ans échappant à ce contrôle, et plus de 6 ans* ». ¹³

Plus largement, la collecte de données devrait toujours être pensée à partir du droit à la dignité, du droit à l'intégrité physique et psychique, et du droit à un traitement réellement adapté à l'âge et à la vulnérabilité de l'enfant.

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

La représentation de l'enfant non accompagné doit être immédiate, effective et spécialisée

Article 16.

Pour un enfant non accompagné, la présence d'un représentant n'est pas une garantie accessoire. Elle conditionne, dans les faits, l'accès aux droits. Sans représentant, l'enfant risque de ne pas comprendre la procédure, de ne pas être en mesure de faire valoir ses besoins, de consentir à des actes qu'il ne maîtrise pas réellement ou de traverser des étapes décisives sans protection suffisante.

L'OKAJU salue les dispositions visant à encadrer l'assistance de l'enfant non accompagné, notamment par la désignation d'un administrateur ad hoc dans les procédures relatives à l'entrée et au séjour. Cette garantie devra toutefois être pleinement effective. Les délais de désignation, le contenu exact des missions et les garanties de remplacement rapide ne figurent pas clairement dans le projet de loi. Or, pour un enfant non accompagné, chaque jour sans représentation effective peut entraîner la perte de droits décisifs.

L'OKAJU insiste donc sur un point simple : pour un enfant non accompagné, les garanties n'ont de valeur que si elles existent immédiatement. Un représentant désigné

¹² de 14 à 6 ans

¹³ Le nouveau pacte sur la migration et l'asile, CIRE (Coordination et Initiatives pour Réfugié.e.s et Etranger.ères (Belgique), novembre 2022

tardivement, insuffisamment formé ou dépourvu de missions claires ne protège pas réellement l'enfant.

La future transposition devrait donc assurer explicitement une désignation rapide du représentant, une définition claire de ses missions, ainsi qu'une formation obligatoire et continue en droits de l'enfant, protection internationale, communication avec les enfants, santé mentale et trauma. Le représentant doit être en mesure d'accompagner réellement l'enfant, de comprendre sa situation et de défendre ses intérêts à tous les stades le concernant.

Finalement, l'OKAJU souligne l'importance de formations obligatoires certifiantes et qualifiantes dispensées à tous les professionnels qui sont appelés à représenter, à accompagner, à informer et à conseiller les enfants tout au long de la procédure.

Article 17.

La mission de l'OKAJU doit être pleinement respectée

Le premier paragraphe de cet article confie la mission de mécanisme de contrôle indépendant au médiateur.

Selon la Commission Européenne,¹⁴ cette désignation ne saurait toutefois être comprise comme excluant la participation d'autres acteurs indépendants compétents. Il ressort en effet du cadre européen que les médiateurs nationaux, les institutions nationales de défense des droits de l'homme, y compris les mécanismes nationaux de prévention, doivent pouvoir participer au fonctionnement de ce mécanisme et peuvent être désignés comme contrôleurs indépendants. Le mécanisme de contrôle indépendant peut également associer des organisations internationales ou non gouvernementales, ainsi que des organismes publics indépendants des autorités chargées du filtrage.

*« Les États membres devront mettre en place des garanties suffisantes pour garantir l'indépendance du mécanisme. Les médiateurs nationaux **et les institutions nationales de défense des droits de l'homme**, y compris les mécanismes nationaux de prévention, devront participer au fonctionnement du mécanisme et pourront être désignés comme contrôleurs indépendants.*

*Le mécanisme de contrôle indépendant pourra également faire intervenir des organisations internationales et non gouvernementales **et des organismes publics indépendants** des autorités procédant au filtrage. Les mécanismes de contrôle indépendants seront habilités à adresser des recommandations annuelles aux États membres. »¹⁵*

L'OKAJU regrette, à cet égard, de ne pas être associé au mécanisme de contrôle indépendant prévu par le projet de loi, alors même que son mandat, son expertise et sa mission en matière de droits de l'enfant en feraient un acteur incontournable.

¹⁴ Voir Note explicative de la Commission Européenne relative au pacte sur la migration et l'asile sous rubrique : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_24_1865

¹⁵ Voir Note explicative de la Commission Européenne relative au pacte sur la migration et l'asile sous rubrique : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_24_1865

Conformément à l'article 6 de sa loi organique, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et ses agents peuvent accéder à tous les locaux d'organismes publics ou privés qui servent à l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants.

L'OKAJU ne saurait être tenu à l'écart d'un dispositif qui affectera directement des enfants à plusieurs stades : arrivée, filtrage, hébergement, représentation, transfert, retour, rétention éventuelle et accès aux recours. Son rôle ne se confond pas avec celui du mécanisme de contrôle indépendant confié au médiateur, mais il le complète à partir de son mandat propre de défense et de promotion des droits de l'enfant.

Il convient de rappeler dans ce contexte les recommandations¹⁶ du Comité des droits de l'enfant auprès des Nations Unies dans ses observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques datant de juin 2021 et étant toujours pertinentes.

De plus, la Commission européenne dans sa recommandation (UE) 2024/1238 relative au développement et au renforcement de systèmes intégrés de protection de l'enfance estime que le suivi et l'évaluation indépendants des systèmes de protection « *devraient garantir que les systèmes de protection de l'enfance fassent l'objet d'un suivi indépendant. Ce suivi pourrait notamment être assuré par une instance nationale indépendante chargée des droits de l'enfant ou par un médiateur pour l'enfance disposant de ressources suffisantes* ». Cette instance doit assurer, entre autres, le respect des droits de l'enfant aux niveaux politique et législatif dans le cadre des procédures législatives.

Il importe dès lors de garantir, en droit comme en pratique, l'accès de l'OKAJU aux lieux où des enfants sont présents, aux informations nécessaires à l'exercice de son mandat, ainsi qu'aux canaux permettant de recevoir et de traiter les signalements relatifs à des atteintes aux droits de l'enfant.

¹⁶ <https://www.ohchr.org/fr/documents/concluding-observations/concluding-observations-combined-fifth-and-sixth-periodic-9>

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

Section 2. Procédure d'examen et décisions sur les demandes

Article 30.

La commission consultative appelée à procéder à évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant doit être repensée et renforcée

Le projet de loi confère un rôle important à une commission consultative appelée à procéder à l'évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant dans certaines situations, notamment avant une décision de transfert d'un enfant non accompagné et dans le cadre du statut de séjour des mineurs non accompagnés en séjour irrégulier. L'OKAJU reconnaît qu'un tel instrument peut, en principe, devenir un outil fort de protection de l'enfance. Mais pour qu'il remplisse réellement cette fonction, sa conception doit être revue avec ambition.

Il convient d'abord de clarifier sans ambiguïté la portée exacte de cette commission. Le projet laisse subsister une incertitude sur l'articulation entre la commission déjà en place et le dispositif envisagé dans le nouveau texte. S'agit-il donc d'une nouvelle commission ou d'un élargissement de la commission existante ? L'expérience de la commission déjà en place invite à la vigilance. Les critiques formulées quant à son manque d'indépendance, de neutralité et de pluridisciplinarité demeurent pertinentes et d'actualité. Toute décision relative à l'intérêt supérieur d'un enfant doit être protégée contre les conflits d'intérêts structurels entre politique migratoire et protection de l'enfance.

Le projet de loi se limite à préciser que la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par un règlement grand-ducal. La loi elle-même devrait pourtant préciser au moins les principes essentiels : audition de l'enfant selon des modalités adaptées, motivation écrite, prise en compte des liens familiaux, de la santé, de la sécurité, du développement, de la stabilité et de la scolarité, ainsi que possibilité de réexamen lorsque la situation évolue.

Il serait insuffisant de renvoyer l'essentiel de ces garanties à un simple règlement grand-ducal.

Le point le plus sensible concerne l'indépendance de la commission. Une instance chargée d'évaluer l'intérêt supérieur d'un enfant ne peut inspirer confiance si elle se trouve dans une proximité institutionnelle ou fonctionnelle avec l'autorité chargée de mettre en œuvre le transfert, le retour ou le contrôle migratoire. Une telle confusion fragilise sa crédibilité et nourrit le risque de conflit d'intérêts.

L'OKAJU réaffirme dès lors qu'une telle commission doit être indépendante, neutre et pluridisciplinaire. Elle devrait réunir des profils disposant d'une expertise réelle en droits de l'enfant, santé mentale, santé physique, protection de l'enfance, développement de l'enfant, scolarité et migration. Une formation spécialisée et continue de tous ses membres devrait être garantie.

L'OKAJU considère, en définitive, que cette commission pourrait devenir un outil puissant de protection, à condition d'être véritablement renforcée. Elle ne devrait pas être perçue comme une simple formalité préalable à une décision administrative, mais comme un espace d'expertise indépendante au service de l'enfant.

Section 3. Voies de recours

Article 31.

Plusieurs éléments du projet de loi révèlent une tension permanente entre quantité et qualité, entre célérité et protection réelle. Le texte insiste sur le filtrage standardisé, la rapidité des procédures et l'efficacité des retours. Or, lorsqu'un enfant est concerné, la vitesse ne peut jamais tenir lieu d'examen individualisé. Le Tribunal administratif dans son avis¹⁷ a d'ailleurs souligné le risque d'un système excessivement accéléré, dans lequel le recours effectif, le contradictoire et la qualité du contrôle juridictionnel pourraient être affaiblis.

Sur ce point, les observations du Tribunal administratif sont particulièrement pertinentes. Lorsque les délais de recours et de jugement deviennent trop courts, le contrôle du juge perd en profondeur. Pour un enfant, ces contraintes temporelles signifient très concrètement que sa minorité, son degré de maturité, ses besoins de protection, les risques de refoulement indirect, son état de santé ou son histoire familiale risquent de ne pas être examinés avec l'attention requise.

Une procédure rapide n'est juste que si elle demeure compréhensible, accessible et réellement protectrice. Une procédure respectueuse des droits de l'enfant est une procédure que l'enfant peut comprendre, dans laquelle il est représenté à temps, entendu de manière adaptée et protégé contre les conséquences irréversibles d'une décision précipitée.

Le droit de l'enfant d'être entendu, garanti par l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant, ne peut pas être traité comme une simple formalité. Il exige du temps, une information adaptée, un accompagnement effectif, un cadre rassurant et une écoute réelle. Des délais excessivement comprimés risquent de vider ce droit de sa substance, surtout lorsque l'enfant est non accompagné ou particulièrement vulnérable.

Il en va de même pour le recours effectif. Lorsqu'une décision peut conduire à l'éloignement, au transfert ou à une restriction de liberté, un recours ne protège réellement que s'il est encore en mesure de prévenir une conséquence irréversible. Lorsqu'un éloignement, un transfert ou une rétention concernent un enfant, l'effectivité du recours doit être appréciée selon un niveau d'exigence renforcé.

L'OKAJU souligne également qu'une justice de qualité suppose des moyens suffisants. Les situations impliquant des enfants demandent du temps, des compétences spécialisées, un accès à l'interprétariat, une assistance juridique de qualité et des juridictions en mesure d'exercer pleinement leur mission. L'OKAJU insiste que les juridictions administratives soient dotées de ressources humaines supplémentaires.

¹⁷ https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8684/20260311_Avis_2.pdf

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

La rétention des enfants : une ligne rouge pour l'OKAJU

Article 35.

La question de la privation de liberté des enfants est sans doute l'un des points les plus préoccupants du projet et appelle à la plus grande vigilance.

Plusieurs dispositions du texte permettent, dans certaines hypothèses, la privation de liberté d'enfants, notamment d'enfants non accompagnés âgés d'au moins seize ans, pendant le filtrage, dans le cadre des procédures à la frontière ou encore en matière de retour. Le texte encadre cette possibilité par certaines garanties, parmi lesquelles un hébergement séparé des adultes, un accès à l'éducation sous condition, des activités de loisirs adaptées à l'âge et un contrôle juridictionnel d'office.

Ces garde-fous doivent être relevés. Mais ils ne suffisent pas à dissiper la difficulté de fond. La privation de liberté d'un enfant pour des motifs liés à l'immigration demeure extrêmement problématique au regard des droits de l'enfant.

La formule « *en règle générale* » au sixième alinéa de cet article ne saurait suffire lorsqu'il s'agit de l'enfermement d'enfants. Elle laisse subsister l'idée qu'un enfant peut être retenu dès lors qu'une exception est mobilisée. En outre, les présomptions de fuite sont nombreuses, et les voies de recours, même lorsqu'elles existent, s'inscrivent dans un calendrier extrêmement resserré.

Or l'enfermement, même bref, peut avoir des conséquences particulièrement lourdes sur la santé mentale, le développement, le sentiment de sécurité, la confiance dans les institutions et la capacité à participer à la procédure. Il peut provoquer un stress aigu, des troubles dépressifs, des réactions traumatiques et une dégradation durable du bien-être émotionnel de l'enfant.

L'OKAJU rappelle que, selon l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant, la privation de liberté ne peut intervenir qu'en dernier ressort et pour la durée la plus brève possible. Mais, dans le contexte migratoire, les standards internationaux vont plus loin encore : ils rappellent de manière constante que la détention d'enfants pour des motifs liés à l'immigration n'est, en principe, jamais conforme à leur intérêt supérieur.

Comme les organisations *International Commission of Jurists*, *Save the Children* et *Kids in need of defense* (KIND) l'ont souligné dans un article paru dans le *Journal du Droit des Jeunes*¹⁸, la détention d'enfants à des fins d'immigration n'est jamais dans l'intérêt supérieur et ne devrait jamais avoir lieu. Cette interdiction est conforme aux approches du Comité des droits de l'enfant, du Comité des travailleurs migrants et des cours régionales des droits de l'homme.

L'hypothèse selon laquelle la rétention pourrait, dans certains cas, être dans l'intérêt supérieur de l'enfant doit dès lors être maniée avec la plus grande prudence. À défaut, le

¹⁸ https://www.icj.org/wp-content/uploads/2025/12/Legal-opinion_APR-Article-53_FRENCH.pdf

risque est de transformer une exception théorique en possibilité administrativement disponible.

Les critères de placement en rétention pendant le filtrage, tels que la « menace potentielle » ou l'intention déduite du comportement, sont trop larges lorsqu'ils s'appliquent à des enfants. Ils ne sont pas accompagnés de critères renforcés propres à l'enfance, ni d'une motivation spécifiquement centrée sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans les faits, ils ouvrent la voie à une banalisation de la privation de liberté.

Cette exigence doit guider la transposition nationale. L'OKAJU recommande donc que la rétention des enfants soit écartée, qu'ils soient accompagnés ou non accompagnés. Des alternatives ouvertes, adaptées et réellement protectrices doivent être privilégiées.

Si, malgré cela, le législateur maintenait des hypothèses exceptionnelles de privation de liberté, l'OKAJU estime qu'un encadrement encore plus strict serait indispensable : définition resserrée des motifs, motivation individualisée centrée sur l'intérêt supérieur, contrôle judiciaire immédiat et effectif, assistance juridique spécialisée, durée de rétention extrêmement brève¹⁹, accès garanti aux soins et à un accompagnement, interdiction de toute mesure disciplinaire incompatible avec la dignité de l'enfant, et réexamen régulier.

Le projet maintient également, dans le cadre de la rétention, des instruments disciplinaires lourds. Pour l'OKAJU, l'isolement disciplinaire d'un enfant ne devrait pas être admis. Quant au droit à l'éducation, il ne devrait pas être relativisé par une formule selon laquelle cet accès serait d'un intérêt limité en raison de la courte durée du placement. Pour un enfant, même une courte période compte.

L'enfant migrant ou demandeur de protection internationale n'a pas seulement besoin d'une procédure régulière. Il a besoin de soins, d'un environnement stable, de sécurité, d'un accès à l'éducation, d'activités adaptées à son âge, d'un accompagnement psychosocial et d'une continuité dans ses conditions de vie. Ces éléments ne sont pas périphériques à ses droits : ils en font pleinement partie.

Ce point est développé davantage dans le commentaire concernant l'article 41.

Chapitre IX. Dispositions modificatives

Article 40.

L'article 40 introduit la création d'un statut spécifique pour les enfants et jeunes non accompagnés en séjour irrégulier, en prévoyant la délivrance d'une attestation valable trois mois et renouvelable. Cette évolution est positive, dans la mesure où elle permet d'éviter que ces jeunes, qui ne souhaitent pas introduire de demande de protection internationale, se retrouvent dans un vide juridique.

Cependant, certaines zones d'insécurité juridique et d'imprécision subsistent. À l'heure actuelle, la commission consultative ne peut être saisie que si l'enfant est encore mineur

¹⁹ Le texte prévoit une durée maximale de trois mois

d'âge au moment de la saisine. Dès lors, qu'en est-il des enfants non accompagnés qui deviennent majeurs au cours de la procédure ?

Par ailleurs, le texte prévoit que « *si la commission consultative estime qu'il est dans l'intérêt du mineur non accompagné de rester sur le territoire, le ministre délivre au mineur non accompagné, jusqu'à sa majorité, une autorisation de séjour pour mineur non accompagné* ». Toutefois, le législateur doit apporter des clarifications quant à la situation juridique du jeune après l'âge de sa majorité.

L'évaluation de l'âge doit être holistique, pluridisciplinaire et respectueuse de la présomption de minorité

Le projet retient la présomption de minorité lorsque le doute persiste. Ce point doit être salué. Il constitue une garantie indispensable mais encore faut-il que cette garantie soit cohérente avec la méthode employée pour déterminer l'âge.

L'évaluation de l'âge ne peut être réduite à une appréciation physique ou à un examen médical. L'OKAJU estime qu'une détermination de l'âge conforme aux droits de l'enfant doit d'abord reposer sur une approche globale et pluridisciplinaire, incluant l'examen des documents disponibles et une évaluation psycho-sociale réalisée par des professionnels qualifiés. L'examen médical ne devrait intervenir qu'en dernier ressort, de manière non invasive, avec une information complète et dans le respect de la dignité de l'enfant.

L'OKAJU estime qu'il serait souhaitable d'inscrire plus clairement cette logique dans la loi elle-même. Une évaluation pluridisciplinaire, incluant une dimension psycho-sociale, devrait être privilégiée. Le refus de se soumettre à un examen médical ne devrait pas, à lui seul, entraîner de conséquences automatiques défavorables pour l'enfant. Enfin, lorsque le doute subsiste, il doit bénéficier à la personne concernée.

Article 41.

L'accès aux soins, à l'éducation, à la stabilité doit être garanti sans réserve ambiguë

A côté de procédures adaptées, l'enfant migrant ou demandeur de protection internationale a besoin de soins, d'un environnement stable, de sécurité, d'un accès à l'éducation, d'activités adaptées à son âge, d'un accompagnement psycho-social et d'une continuité dans ses conditions de vie. Ces éléments ne sont pas périphériques à ses droits : ils en font pleinement partie.

L'OKAJU relève avec préoccupation les formulations qui risquent de relativiser certaines garanties, notamment lorsque l'accès à l'éducation pourrait être jugé d'intérêt limité en raison de la brièveté supposée d'un placement. Une telle logique n'est pas acceptable.

Les droits de l'enfant ne se mettent pas entre parenthèses au motif qu'une mesure serait présentée comme temporaire.

Même dans l'hypothèse – que l'OKAJU conteste – où un enfant ferait l'objet d'une mesure restrictive, l'accès à l'éducation, aux loisirs, aux soins et à un accompagnement adapté doit être plein et entier. En réalité, c'est précisément lorsque l'enfant traverse une situation d'instabilité ou de contrainte que ces droits deviennent encore plus essentiels.

Conclusions

Le projet de loi n° 8684 marque un moment important pour le Luxembourg. Il ne s'agit pas seulement de transposer un nouveau cadre européen. Il s'agit aussi de décider de la manière dont ce cadre sera vécu, concrètement, par les enfants qui arriveront sur le territoire, y demanderont une protection, y attendront une décision ou y traverseront une situation d'incertitude.

L'OKAJU ne remet pas en cause l'objectif de la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile. Il appelle toutefois à une transposition qui fasse des droits de l'enfant une priorité réelle, visible et opérante. L'enfant ne doit jamais être la partie silencieuse de la procédure. Il ne doit pas être l'angle mort d'un système conçu d'abord pour l'efficacité.

En l'état, le texte reste trop marqué par une logique de gestion migratoire et de sécurité, là où le droit de l'enfant impose une logique de protection. Or la qualité d'un système ne se mesure pas seulement à sa rapidité ou à sa capacité de traitement. Elle se mesure aussi à sa capacité à reconnaître, entendre et protéger les enfants, en particulier lorsqu'ils arrivent après des parcours d'exil, de séparation, de violence ou d'incertitude.

Le projet de loi contient certains éléments positifs, notamment la présomption de minorité lorsqu'un doute persiste, la création d'un statut spécifique pour les enfants et jeunes non accompagnés en séjour irrégulier, ainsi que l'affirmation, à plusieurs endroits, de la nécessité de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces avancées ne doivent pas être minimisées.

Mais elles ne suffisent pas encore à garantir une transposition pleinement conforme aux droits de l'enfant. Trop de garanties demeurent implicites, renvoyées à des textes ultérieurs, formulées de manière trop souple ou insérées dans un cadre général encore dominé par la logique du contrôle.

L'OKAJU invite donc le législateur à faire un choix clair : celui d'une transposition exigeante, juridiquement solide et humainement cohérente, qui ne se contente pas d'énoncer l'intérêt supérieur de l'enfant, mais l'organise réellement. Une telle approche ne fragilise pas l'État de droit ; elle le renforce. Elle ne ralentit pas inutilement la procédure ; elle évite surtout que des décisions rapides deviennent, pour les enfants, des décisions injustes ou irréparables.

Recommandations de l'OKAJU

- consacrer explicitement, dans l'ensemble du dispositif, le caractère primordial de **l'intérêt supérieur de l'enfant**, conformément à l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- prévoir une **évaluation systématique, précoce, pluridisciplinaire et évolutive** de la vulnérabilité et de l'intérêt supérieur des enfants, dès l'arrivée sur le territoire et à tous les stades utiles de la procédure ;
- préserver le **droit des enfants d'être entendu à tous les stades de la procédure** dans des conditions adaptées à leur âge, à leur maturité et à leur état psychique ;
- garantir **l'intervention précoce** et effective des autorités et services compétents en matière de protection de l'enfance, comme **l'Office national de l'enfance (ONE)** ou des services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains ;
- assurer la **désignation immédiate**, effective et spécialisée d'un représentant pour tout enfant non accompagné, avec des missions claires et une formation obligatoire ;
- distinguer strictement, sur les plans institutionnel, fonctionnel et matériel, **les structures d'accueil pour enfants et familles** avec enfants des lieux relevant du filtrage sécuritaire ou de la rétention ;
- **exclure en principe la rétention des enfants** pour des motifs liés à l'immigration, qu'ils soient accompagnés ou non accompagnés ;
- à titre subsidiaire seulement, si des hypothèses exceptionnelles de privation de liberté étaient maintenues, les entourer d'un encadrement beaucoup plus strict, d'un contrôle judiciaire immédiat et effectif, et d'une **motivation individualisée** centrée sur l'intérêt supérieur ;
- consolider les motifs liés à la sécurité nationale, à la sécurité publique, à l'ordre public ou au risque de fuite lorsqu'un enfant est concerné, et imposer une justification concrète, claire et non discriminatoire ;
- **écarter en principe le recours à la contrainte physique pour la collecte de données biométriques sur des enfants** et, à tout le moins, prévoir des garanties renforcées ;
- inscrire dans la loi une **approche holistique et pluridisciplinaire** de l'évaluation de l'âge, en donnant **priorité aux méthodes non médicales** et en respectant pleinement la présomption de minorité ;
- **repenser la commission consultative relative** à l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés afin d'en faire un organe réellement indépendant, neutre, pluridisciplinaire et doté d'un cadre légal plus précis ;
- inscrire dans la loi, et non pas uniquement dans un règlement grand-ducal, les garanties essentielles relatives à la composition, à la méthodologie, à l'audition de l'enfant, à la motivation et au réexamen des évaluations d'intérêt supérieur ;
- **garantir un recours effectif** et utile dans toutes les hypothèses pouvant conduire à l'éloignement, au transfert ou à une privation de liberté ;
- **assurer un accès effectif aux soins, à l'accompagnement psychologique, à l'éducation, aux loisirs et à un environnement stable et sécurisé** adapté à l'enfant, sans réserve ambiguë liée à la brièveté supposée d'un séjour ou d'une mesure ;
- encadrer strictement l'accès aux données à caractère personnel relatives aux enfants, conformément aux exigences de nécessité, de proportionnalité et de minimisation ;
- **garantir le plein exercice du mandat de l'OKAJU** dans tous les lieux et procédures où des enfants sont concernés.

Luxembourg, le 6 mai 2026