

Avis du Collectif Réfugiés – Projet de loi n°8732 sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et de bénéficiaires de la protection temporaire

Le Lëtzebuenger Flüchtlingrot (LFR) accueille avec intérêt le projet de loi n° 8732 portant transposition de la directive (UE) 2024/1346 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Cette réforme revêt une importance particulière dans le contexte de la mise en œuvre du nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile, dès lors qu'elle détermine les conditions dans lesquelles les personnes en quête de protection, et en particulier les plus vulnérables d'entre elles, seront accueillies et accompagnées au Luxembourg.

Le LFR constate avec satisfaction que plusieurs dispositions du projet de loi répondent à des recommandations formulées de longue date par les organisations de la société civile. À cet égard, **la suppression de l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) constitue une avancée majeure**. Le remplacement de ce mécanisme par un accès direct au marché du travail après quatre mois va dans le sens d'une meilleure inclusion des demandeurs de protection internationale et d'une réduction des obstacles administratifs à leur autonomie. Comme l'a souligné le Conseil d'État, cette réforme ne pourra toutefois atteindre pleinement son objectif que si les demandeurs concernés bénéficient également d'un accès effectif aux services de l'ADEM et aux dispositifs d'insertion professionnelle, conformément à l'exigence européenne d'un accès réel et effectif à l'emploi.

Le LFR salue également la **reconnaissance explicite du rôle de l'Office national de l'enfance (ONE) comme autorité compétente pour les mineurs non accompagnés**. Cette évolution traduit une approche davantage centrée sur les droits de l'enfant et sur les besoins spécifiques des mineurs en situation de vulnérabilité. Elle constitue un pas important vers une meilleure cohérence entre les politiques d'asile et les mécanismes de protection de l'enfance. Le LFR rejoint néanmoins les observations du Conseil d'État quant à la nécessité de clarifier davantage l'articulation des compétences entre l'ONE et l'Office national de l'accueil (ONA), afin de garantir une prise en charge cohérente et conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Au-delà de ces avancées positives, **le LFR regrette profondément les conditions dans lesquelles ce projet de loi est examiné**. Les délais particulièrement courts accordés pour l'analyse du texte et la formulation d'observations ne permettent pas aux acteurs concernés de mener une évaluation approfondie de dispositions complexes qui touchent directement à l'exercice de droits fondamentaux. **Une réforme de cette ampleur aurait nécessité un véritable processus de consultation et de dialogue avec les organisations de terrain, les institutions spécialisées et les personnes concernées.**

Cette absence de temps suffisant pour la concertation est d'autant plus regrettable que plusieurs dispositions du projet soulèvent des questions importantes relatives aux droits de l'enfant, à l'effectivité de l'accès au marché du travail, aux garanties entourant les conditions matérielles d'accueil, à la participation de la société civile dans les mécanismes de gestion de crise ou encore à la formation des professionnels intervenant auprès des demandeurs de protection internationale. Le présent avis vise dès lors à mettre en évidence les avancées qu'il convient de saluer tout en formulant des recommandations destinées à assurer une transposition pleinement conforme aux exigences de la directive et aux droits fondamentaux des personnes concernées.

1. Droits de l'enfant

« Les droits de l'enfant et une politique d'accueil axée sur un accueil adapté aux enfants et aux familles devraient être au cœur ou un basic de toute politique d'accueil humaine ». ¹

Il est en effet essentiel que l'accueil prévu pour les enfants, accompagnés ou non accompagnés, soit sûr, digne et leur garantisse l'accès au système de protection et aux services essentiels comme les soins de santé, les opportunités d'apprentissage et de développement ainsi que l'accès aux loisirs, afin que chaque enfant puisse développer son plein potentiel.

Le système d'accueil doit être adapté aux enfants ², il doit veiller à prévenir toute forme de violence, d'abus, d'exploitation (y compris la violence basée sur le genre) ou de re-traumatisation. Pour assurer cela, il faut, entre autres, garantir des normes de qualité dans l'ensemble des structures d'accueil et que les enfants non accompagnés bénéficient d'un accueil dans des structures spécialement adaptées à leur situation.

Évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant

Pour assurer un système adapté aux enfants, l'article 24 du projet de loi, qui transpose l'article 26 de la directive 2024/1346, est un élément essentiel étant donné qu'il rappelle en son premier paragraphe que « lors de l'application des dispositions de la présente loi susceptibles d'affecter les mineurs, l'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale. Les conditions d'accueil du mineur doivent garantir un niveau de vie adéquat pour son développement physique, mental, spirituel, moral et social ».

¹ Fournier, K., Van Acker, K., Lavent, M., Geldof, D. Cornu, A. & Piessens, A. (2025). Droits de l'enfant et sécurité : les bases de la politique d'accueil. Leçons tirées de 5 années de recherche sur les enfants dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Bruxelles, Centre d'étude sur les familles, Odisee.

² Des bonnes pratiques concernant les enfants non accompagnés, telles que l'aide à l'autonomie, le placement en famille d'accueil ou prise en charge en milieu familial, ainsi que la supervision et le case management, sont reprises par exemple ici : OIM, UNHCR, UNICEF, Safety and dignity for refugee and migrant children : Recommendations for alternatives to detention and appropriate care arrangements in Europe, May 2022, [Advocacy Brief Alternatives to detention appropriate care arrangements fo refugee and migrant children Europe.pdf](#)

Cet article 24 ne transpose cependant pas correctement l'ensemble des dispositions de l'article 26 de la directive européenne.

En effet, il est à noter que **l'article 24, paragraphe 2, concernant l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, devrait reprendre la formulation de l'article 26, paragraphe 2 de la directive** qui indique que pour cette évaluation, il y a lieu de tenir « dûment compte, en particulier, des facteurs » tels que le regroupement familial, le bien-être et le développement, la sûreté et la sécurité de l'enfant et l'avis de l'enfant. Le projet de loi en indiquant que l'intérêt supérieur de l'enfant « peut » être évalué sur base de ces éléments n'est donc pas conforme au texte de la directive européenne. La formulation reprise dans le projet de loi risque de conduire à omettre un ou l'autre de ces éléments alors **qu'ils doivent tous être pris en compte**, éventuellement avec d'autres éléments pertinents en fonction de la situation de l'enfant.

Comme le Comité des droits de l'enfant a déjà pu le souligner, tout ajout d'éléments pour évaluer cet intérêt supérieur doit avoir « pour but ultime d'assurer la jouissance pleine et effective des droits reconnus par la Convention [internationale des droits de l'enfant] et le développement harmonieux de l'enfant. Les éléments contraires aux droits consacrés par la Convention ou qui auraient un effet contraire aux droits ne peuvent donc pas être considérés comme recevables aux fins de l'évaluation de ce qui est le mieux pour un ou plusieurs enfants. ».³

Soins de santé

L'article 22, paragraphe 2 de la directive prévoit que les enfants de demandeurs et les demandeurs mineurs « bénéficient du même type de soins de santé que ceux dispensés à leurs ressortissants mineurs ».

L'article 15, paragraphe 2 qui transpose cet article manque de précision, indiquant uniquement « les mineurs bénéficient des soins nécessaires à leur état de santé ».

Cette transposition incomplète pose question au regard notamment du droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (article 24 de la CIDE). Le risque est en effet qu'il soit interprété de manière limitative, par exemple en le réduisant aux soins urgents nécessaires, alors que le texte de la directive rappelle de manière expresse que **les enfants, demandeurs de protection étant seuls ou avec leur famille, doivent bénéficier des mêmes soins que les ressortissants nationaux.**

Le représentant de l'enfant non accompagné

Dès les premiers contacts avec les autorités, ces enfants doivent bénéficier d'un accompagnement adapté, avant même le dépôt d'une demande de protection internationale.

³ Observation générale n° 14 du Comité des droits de l'enfant sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, § 51.

Selon le règlement (UE) 2024/1356 (filtrage), un représentant ou une personne formée à la protection de l'enfant doit d'ailleurs assister l'enfant non accompagné dès que possible. ⁴

Le LFR, comme déjà indiqué dans son avis sur le projet de loi 8684, souligne **l'importance d'un soutien juridique spécialisé dès les premiers contacts avec les autorités**, idéalement assuré par un avocat formé, au choix de l'enfant ou bien selon une liste établie par le Barreau. 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.

Il serait nécessaire de prévoir une bonne articulation entre le présent projet de loi et le projet 8684 afin **d'éviter que l'enfant ne soit confronté à trop de différents professionnels** qui vont agir, dans le cadre de l'une ou l'autre législation, comme personne apte à assister/agir provisoirement pour l'enfant et comme représentant. Une définition et un cadre précis du rôle de chaque professionnel seront également indispensables.

Autorité compétente pour les enfants : l'ONE

Comme déjà indiqué, le LFR salue la consécration, dans l'article 25 du projet de loi, de l'ONE comme l'autorité compétente pour les enfants non accompagnés.

Le LFR rejoint l'avis du Conseil d'Etat qui estime qu'il faudrait davantage préciser l'articulation des compétences de l'ONE avec celles que le projet attribue à l'ONA.

Le LFR estime que l'ONE doit jouer un rôle central comme autorité compétente pour les enfants non accompagnés. L'ONE devrait être en charge de leur accueil socio-éducatif mais **également de l'évaluation de leurs besoins particuliers** telle que prévue à l'article 21 du projet de loi.

Les **enfants qui sont accompagnés** devraient également **voir leurs besoins particuliers examinés par l'ONE** et non par l'ONA. Cela garantirait la cohérence de cette évaluation pour tous les enfants, quelle que soit leur situation. Le considérant 39 de la directive 2024/1346 rappelle d'ailleurs que « les conditions d'accueil devraient être adaptées à la situation spécifique des mineurs et à leurs besoins particuliers en matière d'accueil, **qu'ils soient non accompagnés ou avec leur famille**, en veillant attentivement à leur sécurité, y compris la sécurité contre les violences sexuelles et sexistes, et à la prise en charge de leur santé physique et affective, et devraient être assurées d'une manière qui favorise leur développement général ».

De manière générale, au niveau de l'accueil socio-éducatif, une **collaboration devrait être établie entre ONA et ONE** pour s'assurer que les conditions d'accueil sont sûres et adaptées aux besoins de l'ensemble des enfants séjournant dans le réseau, qu'ils soient accompagnés ou non.

Enfin, tout comme le Conseil d'Etat, le LFR s'interroge, lorsqu'un enfant non accompagné serait hébergé par un membre adulte de la famille (article 25, paragraphe 11 du projet de loi) sur l'articulation concrète des compétences en ce qui concerne la décision d'orientation vers le lieu d'accueil approprié, la vérification du caractère adapté de ce lieu, la gestion d'un éventuel

⁴ Article 13, paragraphe 3, règlement (UE) 2024/1356

changement de lieu d'accueil et la coordination de cet hébergement avec les autres aspects de la prise en charge du mineur non accompagné. L'ONE devrait également rester compétent dans ce type de situation pour s'assurer de conditions d'accueil sûres et adaptées aux besoins de l'enfant.

En matière de droits de l'enfant, le LFR préconise de :

1. Transposer de manière plus fidèle l'article 26 de la directive 2024/1346 qui impose de tenir dûment compte d'un ensemble de critères énumérés dans l'article pour évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant. L'article 24, paragraphe 2 du projet de loi devrait **rendre obligatoire la prise en considération de l'ensemble des facteurs précités.**
2. Prévoir, à l'article 15, paragraphe 2 du projet de loi, que **les mineurs demandeurs de protection internationale bénéficient de l'accès au même type de soins de santé que les enfants ressortissants nationaux**, conformément à l'article 22, paragraphe 2 de la directive précitée.
3. Assurer une meilleure cohérence dans la représentation et l'accompagnement des mineurs non accompagnés : clarifier le rôle des différents représentants pour garantir un accompagnement juridique spécialisé, sans multiplier de manière injustifiée le nombre de professionnels en charge d'un mineur non accompagné.
4. Clarifier l'articulation des compétences entre l'ONE et l'ONA, en reconnaissant, notamment **l'ONE comme l'autorité compétente pour l'évaluation des besoins particuliers de l'ensemble des enfants**, qu'ils soient accompagnés ou non.

2. Accès et retrait des conditions matérielles d'accueil

Le marché du travail : un accès réel et effectif

L'article 8 du projet de loi supprime l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour accorder un accès direct au marché du travail quatre mois après l'enregistrement de la demande de protection internationale, ce qui constitue un progrès notable salué par le LFR. Cependant, l'effectivité de ce droit se heurte à une contradiction législative majeure signalée par le Conseil d'État. Le texte du projet de loi opère un renvoi à l'article L. 622-5 du Code du travail pour régir cet accès. Or, le paragraphe 2 de ce même article L. 622-5 exclut de l'inscription comme demandeur d'emploi auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) les personnes dont la demande de protection internationale n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive.

Cette exclusion administrative engendre une impasse pratique significative. Privés de la possibilité de s'inscrire à l'ADEM, les demandeurs d'emploi DPI ne peuvent bénéficier d'aucune mesure d'activation, d'intermédiation professionnelle, d'accès aux offres d'emploi centralisées ou de formations qualifiantes indispensables à leur insertion. L'accès direct proclamé par l'article 8 devient alors virtuel, contraire au considérant 51 de la directive (UE) 2024/1346, qui exige que l'accès au marché du travail soit réel, effectif et exempt de formalités administratives disproportionnées. Le LFR soutient l'avis du Conseil d'État et invite à **modifier l'article L. 622-5 du Code du travail afin de garantir l'inscription effective des DPI à l'ADEM dès l'ouverture de leur droit au travail.**

Accès aux Conditions Matérielles d'Accueil (CMA) - personnes sous prise en charge

L'article 10, paragraphe 10 du projet de loi exclut du bénéfice des CMA les demandeurs dont les frais de séjour, de santé et de retour sont théoriquement couverts par une attestation de prise en charge souscrite par un garant tiers, conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008. Le LFR rejoint le Conseil d'État qui rappelle que **l'existence formelle d'une telle attestation ne saurait suffire à présumer que le demandeur bénéficie réellement d'un niveau de vie adéquat** répondant aux exigences de l'article 19, paragraphe 2, de la directive 2024/1346. Sous peine d'une transposition incorrecte, cette exclusion ne doit s'appliquer que si l'autorité d'accueil vérifie au cas par cas que la prise en charge garantit effectivement un hébergement et un entretien décents. Si tel n'est pas le cas, les demandeurs de protection internationale concernés devraient avoir accès aux conditions matérielles d'accueil fournies par l'ONA.

Sur le plan pratique, le LFR met en garde contre les obstacles systémiques majeurs générés par cette disposition, notamment l'accès aux services financiers de base. En effet, **l'exclusion des structures d'accueil de l'ONA prive les demandeurs concernés d'un certificat d'hébergement officiel** ou d'un statut administratif d'accueil autonome. Or, pour se conformer aux exigences de vigilance imposées par la législation anti-blanchiment, les institutions bancaires luxembourgeoises exigent des pièces d'identité et des justificatifs de domicile précis lors de l'ouverture d'un compte de paiement.

Bien que la directive 2014/92 sur l'accès à un compte de paiement de base protège en théorie les demandeurs d'asile, **l'absence de certificat d'hébergement délivré par l'ONA conduit en pratique à des refus systématiques d'ouverture de compte pour ces personnes hébergées chez des garants privés**. Cette exclusion bancaire neutralise toute perspective d'intégration : sans compte de paiement, le demandeur ne peut percevoir de salaire, s'acquitter d'un loyer pour s'autonomiser, ni recevoir d'éventuelles aides résiduelles, perpétuant ainsi une **dépendance absolue et précarisante vis-à-vis du garant**.

Allocation pécuniaire

L'article 11, paragraphe 1, du projet de loi fixe le montant de l'allocation pécuniaire mensuelle à 3,31 euros, tandis que le commentaire des articles précise que « *le montant est fixé à 32 euros par mois* ». Il en va également de même pour le paragraphe 2 de cet article qui prévoit des montants dix fois inférieurs à ce qu'indiquent les commentaires.

Il semble donc y avoir une faute de frappe dans la rédaction de l'article 11. Le LFR insiste sur la **nécessité de clarifier la formulation de cet article** afin d'assurer la cohérence du texte et d'éviter toute ambiguïté quant au montant applicable de l'allocation pécuniaire.

Définition clarifiée et harmonisée d'un « niveau de vie digne »

L'article 16 du projet de loi encadre les possibilités de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil (CMA). Bien que le paragraphe 6 de cet article dispose que ces décisions ne peuvent porter atteinte au droit du demandeur à un niveau de vie digne, le texte luxembourgeois s'abstient de définir précisément les contours matériels de cette garantie minimale. Le LFR juge que cette imprécision laisse une marge d'appréciation excessive à l'Office national de l'accueil (ONA) et risque d'engendrer des situations de précarité extrême.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ⁵, a pourtant posé des limites constitutionnelles strictes au pouvoir de sanction des États membres. L'obligation d'assurer un niveau de vie digne est une obligation positive continue qui impose aux autorités de veiller à ce que le demandeur ne soit jamais réduit à un état de dénuement matériel total l'empêchant de satisfaire ses besoins les plus élémentaires, tels que se loger, se nourrir et se vêtir.

Pour répondre aux exigences d'harmonisation défendues par le LFR, la loi doit consacrer une définition claire du niveau de vie digne proposé en cas de sanction, excluant catégoriquement la privation de logement ou d'alimentation. L'État ne peut se décharger de cette obligation positive en spéculant sur une éventuelle prise en charge par l'assistance privée ou associative.

Plan d'urgence : consultation de la société civile

Le LFR souligne **l'importance d'associer les organisations de la société civile à l'élaboration du plan d'urgence** prévu à l'article 29 du projet de loi.

En effet, si le paragraphe 2 de cet article prévoit une consultation préalable des « *autorités concernées* », cette formulation ne vise pas explicitement les organisations de la société civile ni les organisations internationales, pourtant mentionnées à l'article 32 de la directive 2024/1346.

Le LFR rejoint les observations formulées sur ce point par le Conseil d'État et recommande de **compléter l'article 29, paragraphe 2, afin de prévoir explicitement la consultation des organisations de la société civile et des organisations internationales** dans le cadre de l'élaboration du plan d'urgence.

Reconnaissance des diplômes

L'article 17, paragraphe 3, alinéa d) de la directive impose aux États membres de veiller à ce que les demandeurs de protection internationale ayant accès au marché du travail bénéficient d'une **égalité de traitement avec leurs propres ressortissants en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes**. L'article 31 du projet de loi prévoit toutefois de modifier l'article 3, lettre q) de la loi modifiée du 28 octobre 2016 pour permettre aux demandeurs de bénéficier des mêmes procédures de reconnaissance de diplômes que les ressortissants de l'Union européenne, ainsi que certaines catégories de ressortissants de pays tiers assimilés.

⁵ CJUE, arrêt du 12 novembre 2019, *Haqbin*, C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956.

Une telle formulation soulève des interrogations au regard des exigences de la directive. En effet, **elle ne consacre pas explicitement une égalité de traitement avec les ressortissants nationaux** et risque, de ce fait, d'engendrer des situations d'inégalité de traitement. Le LFR recommande dès lors de modifier cette disposition, afin d'y **inscrire de manière explicite l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux** en matière de reconnaissance des diplômes.

En matière de conditions matérielles d'accueil, le LFR préconise de :

1. **Garantir un accès réel et effectif au marché du travail** en permettant aux demandeurs de protection internationale de s'inscrire à l'ADEM, conformément au considérant 51 de la directive 2024/1346.
2. **Prévoir une vérification effective des conditions de prise en charge** par le garant pour les demandeurs couverts par une attestation de prise en charge, conformément à l'exigence de la directive que les demandeurs disposent d'un "niveau de vie adéquat".
3. **Définir plus clairement la notion de "niveau de vie digne"** garanti en cas de retrait ou limitation des conditions matérielles d'accueil, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.
4. **Prévoir l'implication des organisations de la société civile et des organisations internationales** lors de l'élaboration du plan d'urgence, conformément à l'article 32 de la Directive précitée.
5. **Clarifier le montant de l'allocation pécuniaire** octroyée aux demandeurs de protection internationale à l'article 11, paragraphe 1 du projet de loi.
6. **Aligner les critères de reconnaissance des diplômes sur ceux utilisés pour les ressortissants luxembourgeois**, comme demandé à l'article 17, paragraphe 3, point d) de la directive et non sur les critères utilisés pour les ressortissants européens, comme cela figure dans le projet de loi actuel.

3. Formation

L'article 30, paragraphe 1, dispose que l'ONA « veille à ce que le personnel (...) puisse bénéficier d'une formation ». Le Conseil d'État a formulé une opposition à l'encontre de cette formulation limitée. La directive 2024/1346 affirme que les personnels directement responsables de la mise en œuvre de l'accueil *reçoivent* une formation appropriée. Le LFR insiste sur la mise à jour du texte luxembourgeois pour revêtir un **caractère impératif** en disposant que l'ONA *garantit* l'accomplissement d'une formation obligatoire pour ses agents et ses partenaires contractuels.

Le LFR demande que cette obligation de formation soit **étendue de manière explicite aux agents de gardiennage et de sécurité privée** opérant au sein des structures d'hébergement communautaires ; ces intervenants étant quotidiennement au contact de publics hautement vulnérables ou traumatisés. Le contenu de ces programmes de formation devrait également être précisé davantage dans la loi. Il devrait notamment couvrir, de manière approfondie, le droit d'asile, les droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant et les méthodes d'évaluation de

celui-ci, l'écoute de la parole de l'enfant, les violences basées sur le genre ainsi que l'identification et la détection précoce des vulnérabilités.

Afin de garantir une mise en œuvre effective et homogène, il conviendrait également de **préciser le volume horaire minimal** des formations, leur caractère obligatoire pour l'ensemble des agents en contact avec les résidents, **l'organisme** chargé de les dispenser ainsi que les **modalités de vérification et de validation de l'acquisition des compétences**. Enfin, pour les agents relevant du statut général des fonctionnaires de l'État, la loi devrait définir les exigences minimales applicables en matière de formation, conformément aux exigences de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution.

En matière de formation, le LFR préconise de :

1. **Rendre la formation obligatoire** pour le personnel en charge de l'accueil, conformément aux exigences de la Directive.
2. **Inclure les agents de gardiennage et de sécurité privée** dans la définition du "personnel en charge de l'accueil" devant bénéficier d'une formation.
3. **Préciser davantage le contenu et les modalités des formations**, notamment le volume horaire, le détail des thématiques ainsi que les modalités de contrôle.

Version publiée le 08 juin 2026.