

Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 8732 relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire

I. Introduction

1. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après « HCR ») formule ses commentaires au présent projet de loi sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire (ci-après « projet de loi »).¹

Le HCR souhaite d'emblée mettre en avant les **RECOMMANDATIONS CLES** suivantes :

- **supprimer ou amender l'article 9(10) du projet de loi** afin de garantir que les personnes ayant bénéficié d'un **engagement de prise en charge** et ne disposant pas de ressources suffisantes leur permettant d'avoir un niveau de vie digne et adéquat qui garantit leur subsistance, protège leur santé physique et santé mentale et respecte leurs droits au titre de la Charte, puissent jouir du droit aux conditions matérielles d'accueil conformément à la directive Accueil dès le moment de la présentation d'une demande de protection internationale (voir paras. 18-23).

- **amender, conformément à la directive Accueil, la première phrase de l'article 14(2) du projet de loi** en précisant **que les mineurs concernés bénéficient de soins équivalents à ceux dispensés aux ressortissants mineurs**, et pas seulement de soins « nécessaires à leur état de santé » (voir para. 31).

- **amender, conformément à la directive Accueil, l'article 23(2) du projet de loi** en précisant que « Lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, **il est dûment tenu compte, en particulier** des éléments suivants : (...) » (voir para. 32).

- **ajuster la rédaction de l'article 9(4) du projet de loi** en y intégrant la précision suivante : « (...) est subordonné à l'absence de ressources suffisantes permettant au demandeur **d'avoir un niveau de vie digne et adéquat qui garantit sa subsistance, protège sa santé physique et santé mentale et respecte ses droits au titre de la Charte** (...), afin de permettre une appréciation plus claire et un meilleur alignement avec la directive Accueil (voir paras 13-14).

2. Le HCR présente ces observations en tant qu'agence mandatée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour aider les gouvernements à rechercher des solutions durables au

¹Projet de loi sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire et portant modification de : 1° la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles; 2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 3° la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil ; 4° 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° la loi du 18 juillet 2025 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés.

problème des réfugiés.² Conformément à son Statut et à sa responsabilité de supervision, Le HCR fournit également des observations sur les propositions législatives et politiques ayant un impact sur la protection des, et sur les solutions pour les personnes déplacées de force et les apatrides.³

3. Ce projet de loi, qui inclut d'importantes dispositions ayant trait à la fois à l'accueil des demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI ») et des bénéficiaires de la protection temporaire (ci-après « BPT ») et à leur intégration, a pour principal objectif la transposition de la directive remaniée relative à l'accueil des personnes demandant une protection internationale⁴ (ci-après « directive Accueil »), qui constitue un des instruments clés du Pacte européen sur la migration et l'asile (ci-après « Pacte ») adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne en mai 2024.

4. C'est aussi dans le cadre d'un dialogue constructif établi de longue date, y compris sur la mise en œuvre du Pacte, tant avec les autorités luxembourgeoises qu'avec la société civile, que le HCR formule les observations suivantes sur ce projet de loi.

5. Ces commentaires tiennent compte des amendements gouvernementaux proposés le 29 mai 2026 à la suite de l'avis du Conseil d'Etat rendu le 21 mai 2026.⁵ Ils ne prétendent pas être exhaustifs et ne portent pas préjudice à tout commentaire ou recommandation supplémentaire qui pourrait être fait à l'avenir. Le HCR se tient à la disposition des autorités pour fournir tout appui supplémentaire et pour développer davantage tout élément jugé nécessaire.

II. Observations générales

6. Le HCR rappelle que la qualité des procédures d'asile est étroitement liée aux conditions d'accueil des DPI en ce que des conditions d'accueil appropriées sont essentielles à un examen juste et efficace des besoins de protection internationale.

7. Le HCR appelle le Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « Luxembourg ») à faire pleinement usage des possibilités qui lui sont laissées par la directive Accueil d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables en matière d'accueil.⁶ De plus, il souhaite rappeler que cette transposition doit se faire dans le respect de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et d'autres instruments internationaux et régionaux pertinents.

² Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, A/RES/428(V), doc. ONU A/1775, 14 décembre 1950, annexe, point 1, www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html (ci-après : « le Statut »).

³ *Ibid.*, para. 8(a). Voir également: Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative au statut des réfugiés*, UNTS, vol. 189, p. 137, 28 juillet 1951, article 35, www.refworld.org/legal/agreements/unga/1951/en/39821 (ci-après : « Convention de 1951 relative au statut des réfugiés »), et Assemblée générale des Nations Unies, *Protocole relatif au statut des réfugiés*, UNTS, vol. 606, p. 267, 31 janvier 1967, article II, www.refworld.org/legal/agreements/unga/1967/en/41400.

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

⁵ Documents disponibles sur www.chd.lu/fr/dossier/8732

⁶ Union européenne, *Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale*, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346, article 4.

8. Le HCR souhaite d'emblée souligner plusieurs éléments positifs relevés dans ce projet de loi, notamment :

- a) le renforcement de l'employabilité des DPI en leur permettant d'accéder au marché du travail dès 4 mois après l'introduction de leur demande de protection internationale - au lieu des 6 mois actuels - ainsi qu'en supprimant l'exigence préalable d'une autorisation d'occupation temporaire.⁷

Le HCR plaide en effet de longue date en faveur d'un accès facilité et plus rapide au marché du travail pour les DPI.⁸ Il encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en la matière, notamment en mettant en place des mesures d'accompagnement afin que ces 4 mois puissent servir à préparer l'entrée des DPI sur le marché du travail (cours de langue, sensibilisation au cadre légal, modules d'intégration etc.) et à leur permettre d'accéder à la formation aussi bien professionnelle qu'universitaire.

Le HCR invite, dans la mesure du possible, les autorités à prendre en compte les profils socio-économiques et les opportunités du marché du travail lors de l'affectation des DPI dans les centres d'accueil afin de faciliter leur accès à l'emploi. Ces mêmes considérations s'appliquent pour les cours de langue, qui devraient être ciblés et tenir compte du niveau d'éducation, des responsabilités familiales et des besoins particuliers du DPI.

- b) l'attribution à l'Office national de l'enfance (ci-après « ONE ») de la compétence exclusive de l'accueil et l'hébergement des enfants non accompagnés.⁹

Cette évolution majeure dans le dispositif actuel d'accueil des enfants non accompagnés s'inscrit pleinement dans une approche globale devant les considérer avant tout comme des enfants.¹⁰

Dans la même lignée, le HCR accueille favorablement la non-inclusion dans le projet de loi de la possibilité laissée par la directive Accueil de « placer les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus dans des centres d'hébergement pour demandeurs adultes, si c'est dans leur intérêt supérieur (...).¹¹

⁷ Projet de loi, article 7.

⁸ Voir notamment : UNHCR, *Renforcer la protection des personnes déplacées de force et des apatrides, Mémoire du HCR dans le contexte des élections législatives du 8 octobre 2023 au Grand-Duché de Luxembourg*, octobre 2023, www.unhcr.org/be/media/unhcr-memorandum-luxembourg-2023-pdf; UNHCR, *Consultations relatives à certains aspects du processus d'intégration des personnes bénéficiaires de la protection internationale (BPI) au Luxembourg : l'apprentissage des langues, l'emploi et le logement*, octobre 2023, www.unhcr.org/be/media/unhcr-integration-rapport-final-lux-pdf

⁹ Projet de loi, article 24 (ancien article 25).

¹⁰ Le HCR a déjà eu l'occasion de saluer en 2023 les avancées réalisées par le Luxembourg en termes de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que les changements introduits dans l'organisation générale du système d'accueil dont bénéficient les enfants non accompagnés ou séparés, avec une plus grande implication de l'ONE, y compris dans le cadre du primo-accueil. Le HCR avait ainsi recommandé d'évoluer vers un primo-accueil, sous l'égide exclusive de l'ONE, avec une prise en charge en aval dans des structures adaptées aux enfants, et de poursuivre le développement de structures de taille réduite. Voir notamment : 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*, octobre 2023, www.unhcr.org/be/media/uasc-report-lux-23-pdf

¹¹ Directive Accueil, *op.cit.*, article 27(9) alinéa 2.

- c) l'accès garanti du HCR, d'autres organisations et organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux compétents aux structures d'hébergement en vue de communiquer avec et d'aider les DPI,¹² conformément à la directive Accueil.¹³ Un tel accès constitue une garantie procédurale essentielle et le HCR et les organisations œuvrant en son nom ou disposant d'une expertise spécifique devraient avoir un accès efficace et sans entrave aux DPI à toutes les étapes de la procédure, y compris dans les centres d'accueil, en détention, dans les zones frontalières et de transit, afin de fournir des informations et des conseils juridiques.

Le HCR recommande :

- dans un souci de clarté, de préciser dans le commentaire de l'article 12 du projet de loi que l'accès garanti du HCR comprend également l'accès aux organisations œuvrant en son nom.

9. Le HCR relève cependant certains points susceptibles d'amélioration et invite les autorités à les prendre en considération à la lumière des commentaires présentés dans ce document concernant les conditions matérielles d'accueil (accès, limitation et retrait) ; les enfants ; les personnes ayant des besoins spécifiques ; la formation du personnel et le plan d'urgence.

10. Le HCR recommande également une coordination étroite entre les dispositions du projet de loi commenté et celles du projet de loi n° 8684 portant sur la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile,¹⁴ afin d'assurer cohérence et sécurité juridique.

III. Observations détaillées

A. Accès aux conditions matérielles d'accueil (Articles 4, 9, 12)¹⁵

1. Octroi subordonné à l'occupation effective de la structure d'hébergement (Articles 4(3) et 9(4))

11. Le projet de loi subordonne l'octroi des conditions matérielles d'accueil à l'occupation effective de la place à laquelle le demandeur a été affecté au sein de la structure d'hébergement. Cette disposition transpose une clause facultative de la directive Accueil. Les Etats membres ne sont donc pas dans l'obligation de l'intégrer dans leur législation nationale.¹⁶

¹² Projet de loi, article 11 (2) 2° et 3° (ancien article 12 (2) 2° et 3°).

¹³ Union, européenne, *Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale*, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1346, article 12(3) et article 20.

¹⁴ Disponible sur : https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8684/20260114_Depot.pdf. Voir les commentaires du HCR y relatifs : UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 8684 relatif à la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile*, 2 avril 2026, www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2026/151430

¹⁵ Anciens articles 5, 10 et 13 du projet de loi.

¹⁶ Directive Accueil, *op.cit.*, article 7(4) : « L'octroi de conditions matérielles d'accueil par les États membres peut être subordonné à la résidence effective des demandeurs dans l'hébergement auquel ils ont été affectés conformément au paragraphe 2. »

12. Le HCR rappelle que toutes les décisions susceptibles d'affecter la liberté de circulation d'un DPI devraient tenir compte de sa situation individuelle, y compris de ses besoins particuliers en matière d'accueil, de ses liens familiaux ainsi que des principes de nécessité et de proportionnalité. De plus, compte tenu des conséquences d'un constat de « non-occupation effective » de la structure d'hébergement, il convient de préciser les conditions et modalités de la décision constatant une telle non-occupation, afin de la réserver aux cas manifestes.

Le HCR recommande :

- de clarifier aux articles 4(3) et 9(4) du projet de loi les conditions et modalités de mise en œuvre de la condition d'occupation effective de la structure d'hébergement (moyens de vérification, procédure à respecter, garanties pour le résident etc.) et de la limiter aux cas manifestes de non-occupation.
- d'introduire des garanties afin de veiller à ce que :
 - le respect de la condition d'occupation effective ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la liberté de circulation des DPI ;
 - tout constat de non-occupation exclue les situations résultant de raisons indépendantes de la volonté des DPI ;
 - les DPI puissent contester un constat de « non-occupation » dans une procédure contradictoire *avant* tout retrait des conditions matérielles d'accueil.

2. Octroi subordonné à l'absence de ressources suffisantes (Article 9(4))

13. L'article 9(4) du projet de loi subordonne également l'octroi des conditions matérielles d'accueil à l'absence de ressources suffisantes permettant au demandeur d'assurer sa « subsistance », alors que la directive Accueil vise l'absence de moyens suffisants pour avoir un « niveau de vie adéquat » tel qu'il est visé en son article 19 (2), c'est-à-dire « qui garantisse leur subsistance, protège leur santé physique et mentale et respecte leurs droits au titre de la Charte ». ^{17 18}

14. La seule référence à la notion de « subsistance » pouvant renvoyer à un seuil minimal, moins exigeant que celui du « niveau de vie adéquat » au sens de la directive Accueil, cette disposition du projet de loi pourrait apparaître plus restrictive et créer une incertitude quant au seuil permettant l'accès aux conditions matérielles d'accueil.

Le HCR recommande :

- afin de permettre une appréciation plus claire et un meilleur alignement avec la directive Accueil et l'article 9(2) du projet de loi, ¹⁹ d'ajuster la rédaction de l'article 9(4) du projet de loi en y intégrant la précision suivante : « (...) est subordonné à l'absence de ressources suffisantes permettant au demandeur d'avoir un niveau de

¹⁷ *Ibid.*, article 19(3). La «Charte» fait ici référence à la «Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne».

¹⁸ Par ailleurs, la notion de « ressources suffisantes » n'est précisée, ni quant à ses critères d'évaluation ni quant au seuil à partir duquel ces ressources sont réputées suffisantes, ce qui est susceptible de générer une insécurité juridique et des divergences d'application.

¹⁹ L'article dispose que les conditions matérielles d'accueil assurent à chaque demandeur un niveau de vie digne et adéquat qui garantit sa subsistance, protège sa santé physique et santé mentale et respecte ses droits au titre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

vie digne et adéquat qui garantit sa subsistance, protège sa santé physique et santé mentale et respecte ses droits au titre de la Charte (...) »

3. Octroi de conditions matérielles d'accueil différentes (Article 12)²⁰

15. Le HCR prend note de la possibilité prévue à l'article 12 du projet de loi d'octroyer des conditions matérielles d'accueil différentes (de celles prévues à l'article 11), à titre exceptionnel, dans des cas dûment justifiés et pendant une durée aussi courte que possible, lorsque les capacités d'hébergement normalement disponibles sont temporairement épuisées ou, en raison d'un nombre disproportionné de personnes à héberger ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, sont temporairement indisponibles.

16. Il accueille favorablement l'inclusion, conformément à la directive Accueil, de garanties relatives à cet article qui prévoient qu'en tout état de cause, ces conditions matérielles d'accueil assurent l'accès aux soins de santé conformément à l'article 14 et garantissent à tous les demandeurs un niveau de vie conforme au droits de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales.²¹ Le considérant 36 de la directive Accueil précise en outre que les États membres devraient envisager de proposer de telles solutions de logement temporaires dans des structures de bâtiments fixes dans la mesure du possible.

17. Le HCR rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne a, dans l'affaire *Haqbin*²² identifié les normes minimales en-deçà desquelles les conditions matérielles d'accueil ne peuvent être retirées, en jugeant que les dispositions applicables exigent que la personne concernée ne se trouve pas dans une situation de dénuement matériel extrême qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver, et qui porterait ainsi atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine.

4. Bénéficiaires d'un accord de prise en charge (Article 9 (10))

18. Le projet de loi prévoit que le demandeur dont les frais de séjour, y compris les frais de santé et de retour, sont pris en charge conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration²³ (ci-après « loi sur l'immigration »)²⁴

²⁰ Voir également point F. ci-dessous.

²¹ Directive Accueil, article 20(10) b) alinéa 2. Pour la jurisprudence établie de la Cour de justice de l'Union européenne relative aux normes minimales concernant les conditions matérielles d'accueil que les États membres doivent assurer aux demandeurs de protection internationale, y compris dans des situations d'afflux, voir notamment : UNHCR, *UNHCR Written Observations in case C-97/24 (Request for a preliminary reference ruling by the High Court of Ireland lodged on 6 February 2024, in cases 2023/209 JR and 2023/541 JR, between : S.A. and R.J. Applicants in the Main Proceedings -and- THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY, INTEGRATION AND YOUTH, IRELAND THE ATTORNEY GENERAL Respondents in the Main Proceedings -and- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES Intervener in the Main Proceedings)*, 30 May 2024, www.refworld.org/jurisprudence/amicus/unhcr/2024/148057

²² CJUE (grande chambre), *Zubair Haqbin v Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, 12 novembre 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0233>, para. 46.

²³ Selon l'article 4 de la loi sur l'immigration, il faut entendre par attestation de prise en charge un engagement par lequel une personne garantit de couvrir les frais de séjour, de santé et de retour d'un étranger pendant une période déterminée, afin d'éviter qu'il ne devienne une charge pour l'État.

²⁴ Loi du 29 août 2008 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 2) modifiant – la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, – la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, – le Code du travail, – le Code pénal; 3) abrogeant –

n'a pas droit aux conditions matérielles d'accueil, pour autant que cette prise en charge lui garantisse effectivement un niveau de vie adéquat.²⁵ Selon le commentaire de l'article du projet de loi, cette exclusion a pour but « de prévenir le cumul des aides de l'Etat ».

19. Le HCR reconnaît l'intérêt légitime des Etats membres à prévenir les abus, mais estime que cette approche présente un risque important pour certains demandeurs, notamment pour les personnes qui entrent et résident légalement au Luxembourg pour des raisons diverses et qui, à la suite d'événements survenus dans leurs pays d'origine après leur arrivée font une demande de protection internationale (réfugiés « sur place »). Elle semble ne pas garantir une cohérence suffisante entre le régime de l'immigration et celui de l'asile.

20. En effet, l'engagement de prise en charge est fixé par l'article 4 de la loi sur l'immigration qui régit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire du Luxembourg.²⁶ Toutefois, cette loi dispose expressément en son article 2 que, sauf exceptions,²⁷ ses dispositions ne s'appliquent pas aux bénéficiaires et demandeurs d'une protection internationale. Il apparaît donc de la volonté même du législateur grand-ducal que les DPI ne relèvent pas du champ d'application de l'article 4 de la loi sur l'immigration.

21. Il découle de ce qui précède que lorsque l'étranger bénéficiaire d'un engagement de prise en charge demande « sur place » la protection internationale du Luxembourg, il cesse de relever du régime de l'immigration et passe sous celui de l'asile. Il peut dès lors prétendre valablement au bénéfice du droit aux conditions matérielles d'accueil. Cette interprétation est conforme à l'article 2(1) de la loi sur l'immigration et aux articles 3(1) et 19(4) de la directive Accueil.^{28 29}

22. Refuser l'accès aux conditions matérielles d'accueil au motif d'une prise en charge antérieure est susceptible de laisser certains demandeurs sans couverture effective, créant par ailleurs une différence de traitement par rapport à tout autre DPI n'ayant pas bénéficié d'un tel

la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, – la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers, – la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché, version consolidée applicable au 24/12/2024, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/08/29/n1/consolide/20241224>

²⁵ Niveau de vie adéquat au sens de l'article 9(2) du projet de loi, qui dispose que les conditions matérielles d'accueil assurent à chaque demandeur un niveau de vie digne et adéquat qui garantit sa subsistance, protège sa santé physique et santé mentale et respecte ses droits au titre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²⁶ Loi sur l'immigration, article 1(1).

²⁷ Son article 4 sur la prise en charge ne figure pas parmi les exceptions applicables aux bénéficiaires et/ou demandeurs d'une protection internationale.

²⁸ En effet, ces articles posent le principe suivant : les DPI ne disposant pas de ressources nécessaires doivent bénéficier des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de leur demande et ce, tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs. L'article 19 de la directive Accueil portant sur les règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé ne fait aucune référence aux ressources suffisantes de la famille ou des proches des demandeurs qui justifieraient l'exclusion de ces derniers du droit aux conditions matérielles d'accueil. Seules les éventuelles ressources suffisantes du demandeur sont à prendre en compte dans ce cadre.

²⁹ Toutefois, il est important de préciser qu'un tel changement de régime ne libère pas le garant de son engagement quant aux frais de séjour encourus avant la date de la présentation de la demande de protection internationale, pour lesquels il reste pour une période de deux ans solidairement responsable avec l'étranger conformément à la loi sur l'immigration. En revanche, le garant ne peut plus être tenu responsable des frais encourus à partir de la date de la présentation de la demande de protection internationale au titre des conditions matérielles d'accueil conformément à la directive Accueil.

accord et pourrait compromettre l'effectivité de leur protection, en contradiction avec les objectifs de protection du droit national et européen.

23. Il convient dès lors de permettre au DPI d'avoir accès aux conditions matérielles d'accueil dès la présentation de sa demande de protection internationale au même titre que tout autre demandeur n'ayant pas bénéficié d'un engagement de prise en charge auparavant, si le DPI ne peut subvenir à ses propres besoins.

Le HCR recommande :

- de supprimer ou amender l'article 9(10) du projet de loi afin de garantir que les personnes ayant bénéficié d'un engagement de prise en charge et ne disposant pas de ressources suffisantes leur permettant d'avoir un niveau de vie digne et adéquat qui garantit leur subsistance, protège leur santé physique et santé mentale et respecte leurs droits au titre de la Charte, puissent jouir du droit aux conditions matérielles d'accueil conformément à la directive Accueil dès le moment de la présentation d'une demande de protection internationale.

B. La limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil (Articles 13, 15)³⁰

24. Le HCR souligne que le retrait et la limitation des conditions matérielles d'accueil, pour des motifs énumérés de manière exhaustive dans la directive Accueil, constituent une faculté et non une obligation pour les Etats membres, sauf pour les DPI qui se trouvent dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont tenus d'être présents.³¹

25. Le HCR rappelle que les décisions visant à limiter ou retirer les conditions matérielles d'accueil doivent être prises objectivement et impartialement après un examen au fond au cas par cas, en tenant compte des besoins particuliers des DPI en matière d'accueil et du principe de proportionnalité, et être motivées. Elles doivent également garantir un niveau de vie digne et préserver la satisfaction des besoins fondamentaux des DPI. Le HCR accueille ainsi favorablement les dispositions du projet de loi qui s'inscrivent dans cette perspective.³²

26. Dans le cadre de la situation décrite à l'article 13 du projet de loi (décision de transfert vers l'Etat responsable de l'examen de la demande de protection internationale), le HCR prend note des exceptions et garanties prévues en ce qui concerne le retrait des conditions matérielles d'accueil.³³ Il souligne que les États membres devraient toujours garantir à tous les demandeurs un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, ainsi qu'à leurs obligations

³⁰ Anciens articles 14 et 16 du projet de loi.

³¹ Directive Accueil, *op.cit.*, article 21.

³² Projet de loi, article 15(5) alinéa 2 et article 15(6) dont le commentaire précise que « ces décisions ne remettent pas en cause le droit du demandeur à l'accès aux soins médicaux nécessaires et à un niveau de vie digne dans le respect de ses droits fondamentaux, en toutes circonstances. Le demandeur ne peut donc être privé de son droit à l'hébergement, à l'alimentation, à l'habillement et à l'hygiène, les États membres demeurant tenus de garantir un niveau de vie conforme aux exigences du droit de l'Union. »

³³ *Ibid.*, articles 13(1) – 13(3).

internationales, en tenant compte des demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

27. À la lumière de l'article 23(4) de la directive Accueil,³⁴ qui exige que les décisions soient fondées sur la situation particulière du demandeur - en particulier de ceux ayant des besoins spécifiques- et conformément au principe de proportionnalité, le HCR suggère que les personnes ayant des besoins spécifiques, y compris les enfants,³⁵ soient exclues de toute limitation ou retrait des conditions d'accueil.

28. En ce qui a trait aux situations pouvant donner lieu à une limitation ou au retrait de l'allocation pécuniaire et/ou à une limitation des conditions matérielles d'accueil,³⁶ le HCR observe que la notion « d'absence de coopération avec les autorités compétentes »³⁷ n'est pas définie dans le projet de loi ou dans le commentaire de l'article. Cette absence de définition est susceptible de conduire, en pratique, à une interprétation large et incertaine de cette notion, avec des conséquences potentiellement significatives pour les personnes concernées.

29. S'agissant des situations pouvant conduire à un retrait des conditions matérielles d'accueil, et plus particulièrement en cas d'un manquement grave ou répété au règlement d'ordre intérieur des structures d'hébergement,³⁸ le HCR relève que la formulation « ou répété » est susceptible de concerner tout manquement répété, quelle que soit sa gravité - y compris des manquements mineurs tels que le non-respect occasionnel des règles de présence dans les structures d'accueil - et risque de sanctionner des comportements ne justifiant pas des mesures restrictives.

Le HCR recommande :

- d'ajouter à l'exception prévue à l'article 13(2) du projet de loi les personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, y compris les enfants (non) accompagnés.
- d'exclure explicitement du champ d'application de l'article 15 du projet de loi les personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, y compris les enfants (non) accompagnés.
- de définir à l'article 15(1)2° la notion « d'absence de coopération avec les autorités compétentes ».
- de supprimer les termes « ou répété » de l'article 15(3)1° du projet de loi ou à défaut, de définir dans le projet de loi ou dans le commentaire de l'article la notion de « manquement répété » au règlement d'ordre intérieur.

C. Les enfants (Articles 14 (2), 23)³⁹

30. Comme indiqué *supra* (para. 10), le HCR préconise une coordination étroite entre les dispositions du projet de loi commenté et celles du projet de loi n° 8684 portant sur la mise en

³⁴ Transposé à l'article 15(5) alinéa 2 du projet de loi.

³⁵ Visées au chapitre 5 du projet de loi.

³⁶ Projet de loi, articles 15 (1) et 15(2).

³⁷ *Ibid.*, article 15(1) 2°.

³⁸ *Ibid.*, article 15(3) 1°.

³⁹ Anciens articles 15(2) et 24 du projet de loi.

œuvre du Pacte,⁴⁰ afin de garantir cohérence et sécurité juridique. Dans ses observations sur le projet de loi n° 8684, le HCR a consacré une section spécifique aux enfants, en mettant particulièrement l'accent sur la rétention, la représentation, l'intérêt supérieur de l'enfant, l'évaluation de l'âge et l'accès à l'éducation.⁴¹ Il invite dès lors les autorités à tenir dûment compte de ces recommandations, le cas échéant, lors de la transposition et de la mise en œuvre des dispositions relatives à l'accueil des enfants.

31. En ce qui concerne les soins de santé, le HCR note que le projet de loi prévoit que les mineurs bénéficient « des soins nécessaires à leur état de santé »⁴² alors que la directive Accueil prévoit que les enfants mineurs de demandeurs et les demandeurs mineurs bénéficient du même type de soins de santé que ceux dispensés aux ressortissants mineurs de l'Etat membre.⁴³ En se limitant ainsi aux « soins nécessaires » - ce qui pourrait être interprété comme couvrant uniquement des soins essentiels ou urgents, et non l'ensemble des soins accessibles aux mineurs nationaux - le projet de loi ne garantit pas l'égalité de traitement avec ces derniers alors qu'elle est explicitement requise par la directive Accueil.

Le HCR recommande :

- d'amender, conformément à la directive Accueil, la première phrase de l'article 14(2) du projet de loi en précisant que les mineurs concernés bénéficient de soins équivalents à ceux dispensés aux ressortissants mineurs, et pas seulement de soins « nécessaires à leur état de santé ».

32. Le HCR salue la référence dans le projet de loi au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être une considération primordiale.⁴⁴ Comme le précise la directive Accueil, les Etats membres doivent dûment tenir compte de plusieurs facteurs lorsqu'ils évaluent l'intérêt supérieur de l'enfant, tels que les possibilités de regroupement familial, le bien-être et le développement social du mineur, les considérations tenant à la sûreté et à la sécurité ou encore l'avis du mineur.⁴⁵ Or, le projet de loi privilégie en son article 23(2) une formulation facultative (« peut être évalué ») qui affaiblit l'obligation susmentionnée imposée par la directive Accueil (« tiennent dûment compte »). Par ailleurs, la liste des critères pourrait être perçue comme étant exhaustive, alors que la formulation de l'article 26(2) de la directive Accueil implique que d'autres éléments pertinents peuvent être pris en considération en fonction de la situation individuelle de l'enfant.

Le HCR recommande :

⁴⁰ Disponible sur : https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8684/20260114_Depot.pdf.

⁴¹ UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 8684 relatif à la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile*, 2 avril 2026, www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2026/151430, section 3.

⁴² Projet de loi, article 14(2).

⁴³ Directive Accueil, *op.cit.*, article 22(2).

⁴⁴ Projet de loi, article 23(1) (qui transpose l'article 26(1) de la directive Accueil).

⁴⁵ Directive Accueil, *op.cit.*, article 26(2) (a), (b), (c) et (d).

- d'amender, conformément à la directive Accueil, l'article 23(2) du projet de loi en précisant que « Lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, il est dûment tenu compte, **en particulier** des éléments suivants : (...) ».

33. En ce qui concerne la disposition relative à l'hébergement des enfants concernés avec leurs parents ou tout autre adulte responsable, ainsi qu'avec leurs frères et sœurs mineurs non mariés, pour autant que cela soit conforme à leur intérêt supérieur,⁴⁶ le HCR salue l'amendement gouvernemental supprimant la formule « dans la mesure du possible » alors qu'elle ne figurait effectivement pas à l'article de la directive Accueil transposé,⁴⁷ ce qui ouvrirait la possibilité de déroger à cette exigence liée à l'hébergement.

D. Les personnes ayant des besoins spécifiques (Articles 19-22)⁴⁸

34. Le HCR accueille favorablement les dispositions générales du projet de loi relatives aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil.⁴⁹ Il estime que des mesures et des procédures appropriées doivent être mises en place pour procéder à l'identification, à l'évaluation et à l'orientation adéquates des DPI vers des services spécialisés à tous les stades de la procédure, afin de garantir une identification correcte et une prise en charge rapide des besoins spécifiques.

35. L'identification, le plus tôt possible, des besoins particuliers des DPI est essentielle afin de leur offrir des conditions d'accueil adaptées. Cette identification passe non seulement par des évaluations précoces et régulières tout au long du séjour en structure d'accueil mais repose également sur la mise en place d'une approche systématique.

36. Le HCR relève que - contrairement au projet de loi n°8684 portant sur la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile⁵⁰ - le projet de loi commenté ne spécifie pas que l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil tiendra compte du résultat du contrôle préliminaire de vulnérabilité effectué au cours du filtrage.⁵¹

37. Par ailleurs, le HCR prend note de la volonté de distinguer à l'article 20(7) du projet de loi l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil de l'évaluation des besoins en matière de protection internationale. Le HCR estime cependant important de préciser que, à l'instar du contrôle préliminaire de vulnérabilité, les résultats de ces évaluations soient pris en compte tout au long de la procédure d'asile et par toutes les autorités impliquées, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.

⁴⁶ Projet de loi, article 23(4).

⁴⁷ *Ibid.*, article 26(5).

⁴⁸ Anciens articles 20-23 du projet de loi.

⁴⁹ *Ibid.*, articles 19-22.

⁵⁰ Article 8(2). Projet de loi disponible sur : https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8684/20260114_Depot.pdf.

⁵¹ Sur le filtrage, voir notamment : Union européenne, Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1356.

38. Enfin, le HCR préconise d'élargir l'accès aux soins et traitements appropriés en matière de santé mentale⁵² à d'autres demandeurs considérés comme susceptibles de présenter des besoins particuliers en matière d'accueil, tels que les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées et les personnes souffrant de troubles mentaux ou d'un trouble de stress post-traumatique.⁵³

Le HCR recommande :

- d'ajouter à l'article 20(7) du projet de loi la phrase « l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil tiendra compte du résultat du contrôle préliminaire de vulnérabilité effectué au cours du filtrage ».
- de préciser à l'article 20(7) que les résultats de l'évaluation des besoins en matière de protection internationale seront pris en compte dans le cadre de l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.
- d'amender l'article 21(1) du projet de loi afin que l'accès aux soins et traitements appropriés en matière de santé mentale soit garanti à d'autres demandeurs visés à l'article 19(2) du projet de loi, tels que ceux mentionnés aux points 6° et 10°, et non uniquement ceux visés aux points 8° et 11° du même article.
- de manière générale, de saisir l'opportunité de la mise en œuvre du Pacte pour rationaliser, fluidifier et harmoniser le processus actuel d'évaluation des besoins particuliers des DPI en matière d'accueil et de procédure, et de mettre en œuvre un système de détection précoce et continue des indicateurs de besoins particuliers afin d'assurer une réponse et un suivi appropriés.

E. La formation du personnel (Article 29)⁵⁴

39. Le HCR salue toute mesure visant à assurer la formation obligatoire, adéquate et adaptée du personnel directement responsable de la mise en œuvre du projet de loi commenté. Des formations continues permettraient par ailleurs de développer une expertise plus approfondie tout en maintenant les sessions de formations préparatoires pour le personnel nouvellement recruté. Au vu de leur implication dans la vie quotidienne des demandeurs au sein des structures d'hébergement, le HCR estime important que les agents de gardiennage puissent également bénéficier de ces formations.

40. Le HCR prend note des thématiques faisant l'objet d'une formation - listées à l'article 29 (2) du projet de loi. Dans le contexte de l'asile, où les professionnels intervenant dans l'accueil des DPI et BPT sont confrontés à des situations particulièrement complexes et sensibles, les contenus de formation gagneraient à être complétés par des modules spécifiques consacrés à la protection internationale, ainsi qu'à la résolution des conflits et à l'autonomisation des résidents. Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être une considération

⁵² Accès prévu à l'article 21(1) du projet de loi pour les victimes de la traite des êtres humains et pour les personnes qui ont subi des actes de torture, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle (...).

⁵³ Listés à l'article 19(2) 6° et 10° du projet de loi.

⁵⁴ Ancien article 30 du projet de loi.

primordiale, n'est par ailleurs pas explicitement mentionnée dans la thématique relative à l'accompagnement des mineurs et des mineurs non accompagnés.

Le HCR recommande :

- outre son caractère obligatoire, de préciser à l'article 29(1) du projet de loi que la formation du personnel est adéquate, adaptée et continue et qu'elle concerne également les agents de gardiennage.
- d'ajouter à la liste des thématiques énumérées à l'article 29(2) du projet de loi la protection internationale, la résolution des conflits et l'autonomisation des résidents.
- de compléter la thématique visée à l'article 29(2)^{7°} du projet de loi (accompagnement des mineurs et des mineurs non accompagnés) par « principe et évaluation de l'intérêt supérieur ».

F. Le plan d'urgence (Article 28)⁵⁵

41. Le HCR prend note de la transposition à l'article 28 du projet de loi de l'article 32 de la directive Accueil qui oblige les Etats membres à établir un plan d'urgence exposant les mesures à prendre pour garantir un accueil adapté des demandeurs dans les cas où ils sont confrontés à un nombre disproportionné de DPI, y compris de mineurs non accompagnés. Le plan d'urgence doit également comprendre des mesures visant à répondre, aussi rapidement que possible, aux situations transposées à l'article 12 du projet de loi.

42. Le HCR salue l'amendement gouvernemental qui, conformément à la directive Accueil, intègre explicitement dans le projet de loi la consultation des « organisations de la société civile et les organisations internationales, s'il y a lieu » dans le cadre de l'élaboration du plan d'urgence. Par ailleurs, il serait souhaitable que les parties prenantes, y compris les organisations consultées soient informées en amont de l'activation d'un tel plan et de ses mises à jour. Il préconise enfin de régulièrement tester le plan établi afin de renforcer la préparation du système d'accueil et d'asile.

Le HCR recommande :

- de compléter davantage l'article 28(2) en y ajoutant : l'information transmise en amont aux parties prenantes, y compris les organisations consultées quant à l'activation et la mise à jour du plan d'urgence.
- de procéder à des tests réguliers du plan d'urgence établi.

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

⁵⁵ Ancien article 29 du projet de loi.