

**Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum**  
**Recommandations du LFR**

**1. Building block 1: une base de données commune sur la migration et l'asile : Eurodac**

Le LFR recommande aux autorités luxembourgeoises de :

- **Préciser** dans la législation nationale les personnes autorisées à stocker et consulter la base de données ainsi que le contexte dans lequel un tel accès est permis. L'accès doit être **restreint** et proportionnel au but recherché.
- Assurer des garanties pour les enfants dans la transmission des données en informant l'OKAJU. Toutes les données personnelles des enfants ne devraient être collectées, utilisées, conservées et partagées que **dans l'intérêt supérieur de l'enfant** et en gardant à l'esprit des objectifs clairs de sauvegarde et de protection de l'enfant. La collecte de données biométriques doit se faire **dans le respect des droits de l'enfant**. La coercition des enfants dans le cadre des procédures liées à la migration est une violation des droits de l'enfant.
- Prendre en compte qu'avec un plus grand nombre de données collectées, **le taux d'erreur sera nécessairement plus important**. Cela est démontré dans l'utilisation d'autres bases de données (comme le SIS ou le VIS par exemple) où nous ne remarquons pas une augmentation du taux de précision.
- Se baser sur les recommandations émises par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour une prise de données biométriques dans le respect des droits fondamentaux<sup>1</sup>.

**2. Building block 2 : un nouveau système pour gérer les flux migratoires aux frontières extérieures de l'UE**

Le LFR recommande aux autorités luxembourgeoises de :

- **Limitier le filtrage à quelques heures** grâce à un personnel en nombre **suffisant, efficace et bien formé**.
- **Dispenser tous les enfants, incluant les enfants non accompagnés, et ceux accompagnés par leurs familles du filtrage à la frontière**. En effet, « le filtrage est effectué en tout lieu adéquat et approprié » (art. 8 § 1). La frontière n'est pas un lieu adéquat pour contrôler des enfants. C'est pourquoi, le LFR recommande **d'effectuer ces contrôles ici au Luxembourg dans un espace dédié et approprié**. L'Office national de l'enfance (ONE) doit être étroitement associé

---

<sup>1</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Respecting human dignity when taking fingerprints, FRA Opinions Biometrics*, < <https://fra.europa.eu/en/content/fra-opinions-biometrics#:~:text=Biometric%20data%20must%20be%20collected,Article%201%20of%20the%20Charter.> >

au filtrage pour veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit dûment pris en compte tout au long de cette procédure.

- Mettre à disposition des personnes, particulièrement pour les enfants non accompagnés, des **médiateurs interculturels** (art. 8 § 3).
- Mettre en place un **mécanisme de détection holistique des vulnérabilités**, en s'appuyant sur le protocole d'Istanbul, avec une détection **approfondie** assurée – entre autres - par la Direction de la Santé et les acteurs de terrain responsables de l'accueil des personnes exilées **dès l'arrivée** des personnes au centre de screening. L'évaluation des vulnérabilités devra donner lieu à la production d'un rapport circonstancié, consultable par la personne concernée et son avocat et mis à disposition, avec le consentement éclairé de la personne, de **tous** les professionnels en contact avec elle (agents de la DGI, de l'ONA, personnel du foyer etc). Cette détection ne doit pas avoir comme unique finalité de prioriser certaines personnes lors du screening mais de réellement mettre en lumière des vulnérabilités qui doivent être prises en compte lors de procédures ultérieures.
- Mettre l'accent sur la **détection des vulnérabilités psychiques et pas uniquement physiques**.
- Créer une « **Härtefallkommission** » pour permettre aux personnes menacées d'expulsion de faire valoir des arguments humanitaires, de famille, de santé non pris en compte dans les procédures d'asile en vue d'une potentielle régularisation. Etablir un bilan sommaire des compétences et des talents au moment du filtrage.
- Le Règlement énumère une liste détaillée d'éléments à prendre en compte durant le filtrage (art. 8 § 5). Le LFR demande au Luxembourg **d'ajouter à cette liste un bilan sommaire des compétences et des talents**. Il nous semble que ce serait un gaspillage de ressources de ne pas profiter des potentialités de professionnels qui peuvent contribuer au progrès économique et au rayonnement culturel ou scientifique de notre société.
- **Favoriser la présence de la société civile et la transparence du filtrage.**
- **Mettre en place, dans sa législation, un mécanisme qui rend cet accès effectif.** Le LFR accueille favorablement la disposition du Règlement qui autorise aux organisations de la société civile, l'accès aux ressortissants de pays tiers au cours du filtrage (art. 8 § 6).
- **Préciser les modalités d'accès des ressortissants des pays tiers aux conditions matérielles d'accueil.** Le Règlement fait obligation aux États membres de veiller « à ce que toutes les personnes soumises au filtrage bénéficient d'un niveau de vie qui garantisse leur subsistance, protège leur santé physique et mentale et respecte leurs droits au titre de la Charte. [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne] » (Art. 8 § 8). **Le LFR invite le Luxembourg à prévoir dans sa législation, un mécanisme d'accès rapide aux conditions matérielles d'existence qui respecte la dignité des personnes soumises au filtrage.**
- **Former les interprètes et le personnel impliqué dans le filtrage.** Conformément à l'article 8 § 9 du Règlement filtrage, le LFR demande au Luxembourg de veiller à ce que les autorités de filtrage ainsi que leur personnel disposent de connaissances adéquates et d'une formation adaptée.

- **Permettre une évaluation de la vulnérabilité par un organe indépendant.**
- **Favoriser des mesures alternatives à la rétention.** Il est prévu, dans le Règlement, que les ressortissants de pays tiers soumis au filtrage restent à la disposition des autorités de filtrage. Le LFR propose au Luxembourg d'introduire dans sa législation des mesures alternatives à la rétention. Par exemple, **les ressortissants de pays tiers, tout en restant à la disposition des autorités, pourraient avoir la possibilité d'habiter provisoirement chez un résident du Luxembourg. Quitte à réclamer le paiement d'une caution ou un garant.**
- **Interdire la détention des enfants qu'ils voyagent seuls ou avec leur famille.** Celle-ci n'est jamais dans l'intérêt supérieur des enfants et constitue une violation de leurs droits. La détention a des effets néfastes sur la santé, le développement et le bien-être des enfants, même si elle est de courte durée.

*Le LFR salue l'obligation faite aux États membres, par le Règlement, de s'assurer que du personnel médical qualifié effectue le contrôle sanitaire et que du personnel formé à cet effet effectue le contrôle de vulnérabilité préliminaire (art. 8 § 9 al. 2).*

### **3. Building block 3 – Repenser l'accueil**

Le LFR demande aux autorités luxembourgeoises de :

- Etablir en consultant la société civile et les acteurs économiques un plan pluriannuel tenant compte de ces aspects, comme les Etats devront revoir l'organisation des systèmes d'accueil, tout en garantissant une capacité d'accueil suffisante.
- Fixer, par un règlement grand-ducal, des **critères minima de salubrité et d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité** des structures d'hébergement de l'ONA et de l'ONE, en veillant particulièrement pour les enfants de mettre en place des garanties spécifiques pour prévenir toutes formes de violences, d'abus, d'exploitation ou de retraumatisation.
- **Mettre en place des mesures d'intégration précoces** dès le début de la procédure d'asile sans attendre l'octroi du statut : screening des compétences, cours de langue intensifs selon les besoins des personnes, reconnaissance des diplômes, inscription à l'université, inscription à l'ADEM et possibilité de suivre toutes les formations professionnelles proposées, accès libre au marché de l'emploi sans AOT, possibilité de passer le permis de conduire et accès à la procédure de changement de permis etc.

*Le LFR s'inquiète quant à la notion de « besoins fondamentaux » auxquels les Etats devront répondre pour les demandeurs en procédure Dublin. Il est impératif que les Dublinés puissent avoir accès à des **conditions matérielles d'accueil de base** jusqu'à leur transfert effectif : hébergement, nourriture, soins de santé, accompagnement juridique.*

#### 4. **Building block 4 : des procédures d’asile équitables, efficaces et convergentes (APR)**

Le LFR propose aux autorités luxembourgeoises de :

- Se doter d’une **législation nationale pour la procédure de demande d’apatridie** et d’énumérer clairement les droits conférés aux personnes reconnues apatrides, avec un titre de séjour à part.
- Même en l’absence d’effets suspensifs hors procédure normale, le règlement Procédure impose aux Etats de protéger contre le risque de refoulement. Il est primordial de faire en sorte **qu’aucun demandeur de protection internationale ne risque une expulsion vers son pays d’origine tant que les juridictions nationales n’ont pas rendu de décision finale.**
- Ne pas **appliquer la procédure accélérée lorsqu’il s’agit d’enfants non accompagnés.**
- Prendre en compte **les récents enseignements de la CJUE dans l’examen des demandes ultérieures (C-216/22)** : un arrêt de la Cour de justice peut constituer un élément nouveau justifiant un nouvel examen au fond de la demande d’asile.

#### 5. **Building block 5 : des procédures de retours équitables et efficaces**

*Bien que la Directive 2008/115/CE n’a, pour le moment, pas fait l’objet d’une révision, le Pacte Asile et Immigration consacre un large volet au retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.*

*Ce Pacte a pour objectif, entre autres, de favoriser l’accès au retour volontaire. Le Collectif Réfugiés déplore cependant que les dispositifs d’aide existants dans le cadre des retours volontaires demeurent insuffisamment connus du public cible.*

Afin de renforcer le recours à ces aides, le LFR recommande de :

- **Partager toute information utile et actualisée** concernant les modalités, les montants, le fonctionnement et les critères d’éligibilité des aides au retour avec les acteurs de la société civile en contact direct avec les personnes pouvant potentiellement en bénéficier. Le LFR demande par ailleurs que le **montant de ces aides soit significativement augmenté** afin de créer une réelle incitation pour les personnes concernées, tout en leur permettant de s’établir de manière viable dans leur pays d’origine.
- Mettre en place, dans l’optique de favoriser l’utilisation des aides aux retours, un **conseiller au retour**. Ce dernier, **indépendant des autorités étatiques compétentes en matière de migration**, serait accessible à tout ressortissant de pays tiers, quel que soit son statut administratif au Luxembourg, désireux de s’informer sur les aides auxquelles il pourrait avoir droit. La consultation d’un tel service ne doit pas mener à un partage des informations sur le séjour de la personne au Luxembourg avec les autorités répressives. Ce partage risquerait en effet de minimiser le recours à un tel service.

*Le Pacte prévoit également de lier les refus de protection internationale à des décisions de retour, au sein d'un même document. Bien que cette pratique soit déjà répandue au Luxembourg, le LFR souhaite rappeler que la Cour de Justice de l'Union européenne s'est, à plusieurs reprises, opposée à la systématisation de la relation entre le refus de protection internationale ou le retrait du statut de protection et une décision de retour. C'est notamment le cas pour un **réfugié dont le statut a été révoqué**, notamment en vertu du principe de non-refoulement<sup>2</sup> ou pour **les enfants non accompagnés**<sup>3</sup> où la Cour demande aux Etats membres de s'assurer d'un accueil adéquat dans le pays concerné avant d'émettre une décision de retour. **Le LFR appelle ainsi les autorités luxembourgeoises à tenir compte de cette jurisprudence protectrice lors de l'émission de décisions de retour.***

#### **6. Building block 6 : un système équitable et efficace : faire en sorte que les nouvelles règles de solidarité fonctionnent**

Le LFR appelle les autorités luxembourgeoises :

- À veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises, lorsque les personnes expriment une telle volonté, afin de **permettre le regroupement des familles au sein d'un même Etat**, en adoptant une **interprétation large de la notion de "membre de la famille"**, dans le respect de l'article 7 de la Charte et de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne.
- A faire preuve de **prudence et de vigilance** dans l'application de l'article 25 (5) permettant de transférer un enfant non accompagné (ENA) vers l'Etat où il a déposé sa première demande de protection internationale, à condition que ce transfert respecte son intérêt supérieur **en ne procédant pas systématiquement au transfert des ENA** ayant présenté une première demande de protection internationale dans un autre Etat membre. Il est crucial d'établir un **processus clair et des critères précis pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant**, conformément à l'article 23 du même texte, et en accordant une place centrale aux institutions nationales et aux acteurs de la société civile engagés dans l'aide à l'enfance.
- A veiller à ce que la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant **n'incombe pas à la Direction Générale de l'Immigration**. Toute évaluation doit impérativement être réalisée en toute transparence, avec des garanties procédurales, selon des critères non exhaustifs pour guider l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant et en étroite coopération avec les enfants concernés, en prenant particulièrement en compte leur avis.

#### **7. Building block 7 : faire en sorte que la solidarité fonctionne**

Le LFR considère que :

- Le Luxembourg ne devrait pas être considéré comme un pays sous pression mais devrait **contribuer positivement** au mécanisme de solidarité.

---

<sup>2</sup> CJUE, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl c. AA*, 6 juillet 2023, C-663/21, ECLI:EU:C:2023:540

<sup>3</sup> CJUE, *TQ contre Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, 15 janvier 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9

- Le Grand-Duché doit jouer un rôle prépondérant dans ce mécanisme, en privilégiant la voie de la **relocalisation**, comme cela fut le cas par le passé.
- Afin de déterminer au mieux les ressources à allouer à la relocalisation, les autorités luxembourgeoises doivent instaurer un **dialogue constant avec la société civile luxembourgeoise**. Elles doivent prioriser **l'existence de liens familiaux** avec des personnes déjà présentes au Luxembourg, en dehors de la famille nucléaire, ainsi que **l'intérêt supérieur de l'enfant** afin de sélectionner les personnes pouvant être relocalisées vers le Grand-Duché.
- Le Luxembourg aura une voix importante lors des Hauts Forums de Solidarité organisés chaque année. Dans ce cadre, il peut être pertinent de plaider pour une liberté, pour les demandeurs, de **choisir l'Etat membre vers lequel ils peuvent être transférés**, parmi ceux ayant opté pour la relocalisation. Offrir ce choix aux demandeurs rendrait les transferts plus efficaces et **réduirait le risque de mouvements secondaires**.
- Les autorités doivent prévoir dans la législation nationale **des voies de recours contre une mauvaise utilisation des critères de responsabilité** impliquant un refus de transférer une personne vers un autre Etat membre, en conformité avec l'article 47 de la Charte et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne<sup>4</sup>.
- Afin de garantir la protection effective des droits fondamentaux des demandeurs, notamment leur droit à un recours effectif, les autorités luxembourgeoises doivent choisir le plus long délai proposé à l'article 43 du règlement 2024/1351 pour introduire un recours, à savoir **3 semaines après la notification de transfert**.

## 8. Building block 8 : préparation, plan d'urgence et réaction aux crises

Le LFR recommande :

- **D'instaurer un dialogue régulier avec les organisations de la société civile** et notamment celles impliquées dans la gestion de structures d'accueil pour prendre en compte les besoins du terrain.
- En parallèle, **de fermer certaines structures non adaptées à un accueil digne**.

---

<sup>4</sup> C-720/20, RO c. Bundesrepublik Deutschland, 1er août 2022, ECLI:EU:C:2022:603 et C-19/21, IS c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 1er août 2022, ECLI:EU:C:2022:605

## **9. Building block 9 : de nouvelles garanties pour les DPI et les personnes vulnérables ainsi qu'une surveillance accrue des droits fondamentaux**

Afin de renforcer ces garanties, le LFR demande aux autorités luxembourgeoises :

- **D'intensifier les échanges avec le Barreau de Luxembourg**, en mettant en place une permanence d'avocats prêts à accompagner chaque nouvel ENA dès le premier contact avec les autorités chargées du filtrage, avant même le dépôt d'une DPI, ceci dans l'attente de la nomination d'un administrateur ad hoc.
- De mettre en place **un mécanisme de détermination de l'âge holistique**, en prenant en compte une analyse pluridisciplinaire de chaque jeune et en recentrant l'évaluation sur les facteurs de vulnérabilité (sur base des bonnes pratiques contenues dans la décision CRC/C/92/D/130/2020 du 25 janvier 2023 du Comité des Droits de l'Enfant). L'évaluation sociale ne doit servir qu'à repérer les facteurs de vulnérabilité et les dangers potentiels auxquels un enfant peut être confronté (exploitation ou traite des êtres humains par exemple). **Elle ne doit être envisagée que si les déclarations de l'enfant et tout autre élément pertinent comme des documents d'état civil dont l'authenticité ont été contestés. Si l'âge ne peut être déterminé avec certitude, le doute doit bénéficier à l'enfant, dans le respect du principe de présomption de minorité.** L'utilisation des tests osseux doit être abolie.
- D'intégrer **les recommandations émises par l'UNHCR, l'UNICEF et l'OKAJU<sup>5</sup> concernant entre autres, la représentation des ENA, l'évaluation de l'âge et visant à améliorer les procédures pour ces enfants.** Une détermination de l'âge doit, comme les autres procédures, faire l'objet d'une décision écrite pouvant être contestée juridiquement.
- D'établir **une instance** comme la Commission consultative pour l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant en cas de retour, indépendante et pluridisciplinaire, qui soit susceptible d'intervenir dès l'accueil au Luxembourg, en lui permettant d'intervenir à toutes les étapes du séjour d'un jeune au Luxembourg et pas uniquement après qu'une décision de retour ait été émise. Son mode de fonctionnement doit être transparent, les garanties procédurales doivent être assurées et ses modalités d'action devraient être rendues publiques et dans un langage adapté pour les jeunes concernés, notamment au sujet de l'évaluation familiale.
- **De permettre à l'ensemble des adultes au contact du jeune** de s'exprimer au sein de cette Commission, à condition que le jeune en ait émis le souhait.
- En ce qui concerne l'évaluation pour décider de mesures alternatives à la rétention : au-delà de la caution, **prendre en compte la présence de famille sur place, le degré d'intégration et de participation de la personne à la société et à la vie associative, un contrat de travail via une AOT par le passé etc.** Le LFR s'oppose à la détention des enfants qu'ils voyagent seuls ou avec leur famille.

---

<sup>5</sup> OKAJU, *Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg* : *Sortir les enfants non-accompagnés de la pénombre administrative et juridique – Etats des lieux et recommandations*, 20 novembre 2023, pp 28-31 ; UNHCR, « *Enfants non accompagnés et séparés au Grand-Duché de Luxembourg* », octobre 2023, pp 12 ; UNICEF Luxembourg, « *Enfants non accompagnés, mettre l'enfant au centre – focus sur la situation au Luxembourg* », novembre 2023, pp. 12-14.

- De permettre aux agents éducatifs qui encadrent les enfants et les jeunes dans les foyers de **les accompagner à la Direction de l'Immigration.**
- **De choisir un organisme indépendant chargé de la veille du respect des droits fondamentaux** en concertation avec la société civile, le doter de moyens humains et financiers suffisants afin de réaliser sa mission de contrôle de toutes les activités indirectement liées à la procédure de filtrage.
- De prévoir dans le mandat de cette autorité **l'obligation d'émettre des rapports** suite à des contrôles aléatoires et d'effectuer un suivi des recommandations émises, en alignant la méthodologie de collecte et d'analyse des données sur celle des mécanismes agissant dans les autres Etats membres.
- De se baser sur **les recommandations émises par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE** publiées en 2024, ce afin de disposer d'une méthodologie claire et cohérente au niveau UE.

## **10. Building block 10 : Réinstallation, inclusion et intégration**

Le LFR demande aux autorités luxembourgeoises de :

- Signer des **accords bilatéraux** avec les pays frontaliers pour permettre aux BPI de résider légalement dans les zones frontalières du Grand-Duché en maintenant leur résidence et leur titre de séjour au Luxembourg.
- Permettre une **plus grande flexibilité pour l'octroi de titres de voyage**, surtout pour les **bénéficiaires de la protection subsidiaire** lorsque la communication avec les autorités consulaires est compliquée (exemple de la Syrie).
- De ne pas conditionner la délivrance physique du titre de séjour à la possession d'un passeport ou d'un titre de voyage.
- **D'harmoniser la durée de validité du titre de voyage** sur celle du titre de séjour.
- De s'inspirer des bonnes pratiques belges et mettre en place des « **comités de réfugiés** », où les BPI pourraient émettre des avis et des recommandations aux autorités en matière d'asile et d'intégration.