



**Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

**Avis
sur
le projet de loi n°8684 portant sur
la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile**

Avis 03/2026

L'avis en bref

La CCDH considère que le nouveau Pacte sur l'asile et la migration constitue un durcissement notable de la politique migratoire européenne et entraîne un recul préoccupant des droits humains des personnes en quête de protection. Le projet de loi n°8684 sous avis vise à mettre en œuvre le Pacte.

L'une des principales mesures du Pacte est la mise en place d'une procédure de filtrage des ressortissants de pays tiers, comprenant notamment un contrôle sanitaire, un contrôle de vulnérabilité, une vérification de l'identité, l'enregistrement de données biométriques et un contrôle de sécurité. Alors que ces contrôles sont susceptibles d'avoir un impact déterminant sur l'appréciation de la demande de protection internationale, la CCDH regrette que le projet de loi ne permette pas de comprendre clairement comment ces éléments recueillis lors du filtrage seront pris en compte dans l'analyse de la demande en question.

Dans le cadre de l'examen d'une demande de protection internationale, le Pacte prévoit la tenue d'un entretien individuel portant sur la recevabilité et sur le fond de la demande. La CCDH regrette que le projet de loi retienne des modalités distinctes concernant l'organisation de cet entretien ainsi que les possibilités offertes au demandeur d'apporter des précisions.

Une nouvelle procédure d'asile à la frontière est introduite par le Pacte. En pratique, cette procédure se déroule dans un contexte de privation de liberté. Tout en reconnaissant que cette approche découle du législateur européen, la CCDH s'interroge sur la conformité de cette approche avec les principes de nécessité, de proportionnalité et de dernier ressort en matière de privation de liberté. Elle condamne en particulier la possibilité de placer en rétention des familles avec enfants et des mineurs non accompagnés.

Le projet de loi prévoit également la création d'une nouvelle commission consultative chargée d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant. Toutefois, le texte ne précise ni sa composition ni ses modalités de fonctionnement, de sorte qu'il est impossible d'en mesurer l'impact réel sur la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. La CCDH accueille favorablement la création d'un statut spécifique pour les mineurs non accompagnés en séjour irrégulier. Elle souligne néanmoins que certaines insécurités juridiques subsistent, notamment en ce qui concerne leur intégration dans le système de l'aide à l'enfance et leur situation à l'atteinte de la majorité.

Enfin, la CCDH regrette le choix restrictif du législateur national en matière de voies de recours. Alors que rien n'empêchait d'adopter une approche plus protectrice en étendant l'accès à une seconde instance à l'ensemble des décisions, le projet de loi limite cette possibilité. La CCDH regrette notamment que l'introduction d'un recours ne suspende plus automatiquement l'exécution de la décision contestée. Si cette évolution découle directement du Pacte, elle soulève néanmoins des interrogations sérieuses quant à sa compatibilité avec le droit à un recours effectif et le principe de non-refoulement.

Un recueil de toutes les recommandations formulées par la CCDH dans le présent avis figure à la fin du document dans le chapitre [IX. Recommandations](#).

Table des matières

I.	Introduction	1
II.	Observations préliminaires	2
III.	Le filtrage des ressortissants de pays tiers	3
A.	Une privation de liberté	5
1.	Les modalités d'orientation vers les unités de filtrage	5
2.	Le centre de filtrage « ouvert »	6
3.	Le centre de filtrage fermé	7
B.	Le contrôle de vulnérabilité préliminaire	9
1.	La détection de la vulnérabilité	10
2.	La formation des agents	11
3.	Les limites d'un contrôle préliminaire	13
4.	La détection des victimes de la traite des êtres humains	14
C.	Le contrôle sanitaire préliminaire	17
D.	Le mineur soumis au filtrage	18
1.	L'encadrement des mineurs	20
2.	La détermination de l'âge	21
3.	La rétention des MNA pendant le filtrage	23
E.	Contrôle de sécurité et fouilles	27
F.	Le droit à une représentation effective	29
1.	L'accès à un avocat	30
2.	Les autres organisations et personnes qui fournissent des conseils	31
G.	Le mécanisme de contrôle indépendant	32
IV.	L'analyse de la demande de protection internationale	33
A.	L'entretien individuel	34
B.	La prise en compte du filtrage dans l'analyse de la demande de protection internationale	36
C.	La procédure d'asile à la frontière	37

1. La privation de liberté de familles avec enfants.....	38
2. Le placement en rétention de MNA.....	40
D. Décisions d’octroi ou de rejet de la protection internationale.....	42
V. La commission consultative portant sur l’évaluation de l’intérêt supérieur de l’enfant.....	44
VI. Création d’un statut spécifique pour les MNA en séjour irrégulier.....	46
VII. Voies de recours et effets suspensifs.....	47
A. Les voies de recours.....	47
B. L’effet suspensif.....	50
VIII. Conclusion.....	51
IX. Recommandations.....	53
A. Recommandations d’ordre général.....	53
B. Recommandations liées au filtrage.....	53
C. Recommandations liées à l’analyse de la demande de protection internationale.....	56
D. Recommandations liées à la Commission consultative portant sur l’évaluation de l’intérêt supérieur de l’enfant.....	58
E. Recommandations liées à la création d’un statut spécifique pour MNA en séjour irrégulier.....	58
F. Recommandations liées aux voies de recours et effets suspensifs.....	59

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

I. Introduction

Conformément à l'article 2(1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH a été saisie le 22 janvier 2026 du projet de loi n°8684 (ci-après « le projet de loi »), visant à mettre en œuvre le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile (ci-après « le Pacte »), adopté le 10 avril 2024 par le Parlement européen et le 14 mai 2024 par le Conseil de l'Union européenne. Le Pacte contient 8 règlements et une directive.¹ À noter qu'un projet de loi distinct a été déposé le 22 avril 2026 pour transposer la directive (UE) 2024/1346, dite « directive accueil ».² À cela s'ajoute l'examen d'amendements au projet de loi 8684 sous avis, les 6 et 13 mai 2026. Durant l'analyse du projet de loi amendé, de nombreux points sont restés longtemps en suspens et ont retardé une analyse complète. Pourtant, l'essentiel des dispositions s'appliqueront à partir du 12 juin 2026.

La CCDH considère que le Pacte marque un durcissement notable de la politique migratoire européenne et comporte un recul préoccupant des droits humains des personnes en quête de refuge. Cette évolution appelle une vigilance accrue quant aux conséquences concrètes pour les personnes concernées, en particulier les plus vulnérables. Si le texte européen ne peut plus être modifié, **il est essentiel que sa mise en œuvre nationale prévoie des dispositions aussi respectueuses que possible des droits humains.**

¹ Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale ; Règlement (UE) 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union ; Règlement (UE) 2024/1349 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant ; Règlement (UE) 2024/1350 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire ; Règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration ; Règlement (UE) 2024/1352 modifiant les règlements (UE) 2019/816 et (UE) 2019/818 aux fins de l'introduction du filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures ; Règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures ; Règlement (UE) 2024/1358 relatif à la création d' « Eurodac » pour la comparaison des données biométriques ; Règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile ; Directive (UE) 2024/1346 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

² Projet de loi n°8732 sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire portant : 1° transposition de la 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 (refonte) ; 2° modification de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; 3° modification de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 4° modification de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil ; 5° 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 ; 6° modification de la loi du 18 juillet 2025 autorisant le Fonds national de la solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés, déposé le 22 avril 2026, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

La CCDH regrette la communication tardive du projet de loi et de ses amendements, qui limite fortement sa capacité à élaborer un avis détaillé et approfondi dans des conditions adéquates. En tant qu'institution nationale des droits humains, chargée notamment de formuler des avis et recommandations sur les projets législatifs ayant un impact sur les droits humains au Luxembourg, la CCDH doit être mise en mesure d'exercer pleinement son mandat. La CCDH invite les ministères à respecter à l'avenir une approche anticipative et constructive, garantissant un échange effectif autour des avis qui lui sont demandés.

II. Observations préliminaires

Le Pacte vise à renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière dans l'Union européenne (UE) et à accélérer l'éloignement des personnes en situation irrégulière vers leur pays d'origine ou de transit. Il prévoit une nouvelle procédure de filtrage aux frontières de l'UE, afin d'accélérer le traitement des demandes d'asile et entend renforcer la solidarité entre États membres pour éviter la concentration des demandeurs d'asile dans certains pays.³

L'avis de la CCDH suit un ordre chronologique des étapes de la procédure d'asile, tel que le conçoit le projet de loi et dresse un premier constat des droits humains qui en découlent. Ainsi, elle analyse en premier lieu (III) le filtrage des ressortissants de pays tiers, y compris le mécanisme de privation de liberté ; le contrôle sanitaire préliminaire ; le contrôle de vulnérabilité préliminaire ; les dispositions pertinentes aux droits des enfants ; le contrôle de sécurité et ses fouilles ; l'accès à un avocat ou toute autre institution habilitée à porter conseil et assistance ; et le mécanisme de contrôle des droits fondamentaux. En deuxième lieu, la CCDH traitera (IV) les dispositions afférentes à l'analyse de la demande de protection internationale, considérant les garanties procédurales offertes aux demandeurs, la prise en compte des éléments issus du filtrage, ainsi que les implications spécifiques liées à la nouvelle procédure à la frontière et les conditions et délais applicables aux décisions d'octroi ou de rejet desdites demandes. En troisième lieu, la CCDH se penchera (V) sur la Commission consultative de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. En quatrième lieu, la CCDH abordera (VI) la création d'un statut spécifique pour les mineurs non accompagnés (les « MNA ») en séjour irrégulier. En dernier lieu, la CCDH analysera (VII) les voies de recours et les effets suspensifs des décisions, y

³ Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, version consolidée du 22 mai 2024, Considérants 7 et 17, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

compris l'étendue des voies de recours prévues et les conditions dans lesquelles leur jugement est attendu.

III. Le filtrage des ressortissants de pays tiers

L'une des mesures phares du Pacte concerne la mise en place d'un filtrage des personnes ayant franchi les frontières extérieures de l'UE sans satisfaire aux conditions d'entrée ou qui séjournent irrégulièrement dans un État membre sans avoir fait l'objet de vérifications aux frontières au moment de leur entrée. Celui-ci doit être réalisé par les États membres dans des centres situés à proximité des frontières extérieures de l'UE, ainsi qu'à proximité de leurs aéroports. Le filtrage vise à effectuer un premier contrôle de la situation des personnes concernées dans un délai de 3 ou 7 jours et à accélérer les procédures de retour.⁴

Concrètement, le filtrage vise à établir rapidement l'identité des ressortissants de pays tiers et à déterminer le cadre procédural susceptible de leur être appliqué,⁵ notamment dans le contexte d'une demande de protection internationale ou d'une procédure de retour. À savoir que la procédure de filtrage s'appliquera à tout ressortissant de pays tiers présent sur le territoire luxembourgeois de manière irrégulière, qu'il soit demandeur d'asile ou non.

Le filtrage devra être réalisé dans un délai de 3 jours lorsque l'interpellation d'une personne a eu lieu sur le territoire même, et de 7 jours lorsque l'interpellation s'est effectuée aux frontières extérieures. Pour le Luxembourg, une interpellation aux frontières extérieures de l'UE pourra avoir lieu en cas d'une entrée irrégulière par l'aéroport du Findel depuis un pays tiers.

⁴ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, Considérant 22, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁵ *Ibid.*, Considérant 14.

Le projet de loi prévoit un centre de filtrage avec une unité ouverte et un centre de filtrage avec une unité fermée,^{6 7} tous les deux placés sous l'autorité du Ministre des Affaires intérieures.⁸ La gestion opérationnelle sera assurée par le Centre de rétention.⁹ D'après le ministère des Affaires intérieures, il s'agirait d'environ 350 personnes, qui seront soumises chaque mois à la procédure de filtrage.^{10 11}

Outre l'orientation vers la suite de la procédure applicable, de nombreux contrôles sont prévus lors de ce filtrage. Pour les ressortissants de pays tiers souhaitant introduire une demande de protection internationale, ces contrôles sont susceptibles d'avoir un impact décisif sur l'appréciation de leur demande. Ils comprennent

⁶ Projet de loi n°8684 portant sur : 1° mise en œuvre : a) du règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil ; b) du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2004 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE ; c) du règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2004 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 ; d) du règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2004 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013 ; e) du 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) 2018/240 et (UE) 2019/817 ; f) du règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2024 relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil ; 2° modification : a) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; b) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; c) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; d) 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, déposé le 14 janvier 2026, art. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁷ D'après la présentation du projet de loi à la commission des Affaires intérieures à la chambre des députés, l'unité fermée de filtrage se trouvera au Findel et l'unité ouverte de filtrage se trouvera dans le quartier de la Gare de Luxembourg Ville.

⁸ Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, publiés le 15 mai 2026, art. 2(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, exposé des motifs p. 3, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹¹ À noter que l'exposé des motifs ne précise ni sur quels critères repose l'identification des ressortissants de pays tiers, ni si le chiffre de 350 personnes par mois est susceptible d'évoluer. Il reste également silencieux quant à une éventuelle intensification des contrôles policiers. Une hausse du nombre de personnes soumises au filtrage pourrait d'ailleurs avoir des implications importantes pour la capacité opérationnelle du centre de filtrage.

notamment un contrôle sanitaire, un contrôle de vulnérabilité, une vérification de l'identité, l'enregistrement de données biométriques et un contrôle de sécurité.¹²

A. Une privation de liberté

Le projet de loi met en place un dispositif de filtrage reposant sur une unité dite « ouverte » et une unité « fermée ». Si ces deux régimes diffèrent quant à leur degré de contrainte, la CCDH considère que les mesures prévues soulèvent, dans les deux cas, des questions importantes au regard du risque de restrictions arbitraires à la liberté de circulation. En outre, les modalités d'orientation des personnes vers ces différentes unités appellent une vigilance particulière quant au respect du principe de non-discrimination.

1. Les modalités d'orientation vers les unités de filtrage

Lors de la présentation du projet de loi à la commission des Affaires intérieures, le ministre a précisé que les ressortissants de pays tiers présents sur le territoire luxembourgeois de manière irrégulière et appréhendés par la police seraient, en principe, placés dans l'unité fermée du filtrage. Une exception est cependant prévue pour les familles avec enfants et pour les mineurs non accompagnés (MNA), à moins que ceux-ci ne constituent un danger pour la sécurité (les dispositions afférentes aux enfants dans la procédure de filtrage sont analysées dans la partie III.D de cet avis).¹³ Les autres ressortissants de pays tiers seraient placés dans l'unité ouverte du filtrage.

La CCDH relève que cette distinction repose notamment sur le fait qu'une personne ait été appréhendée par les services de police plutôt que de s'être présentée spontanément aux autorités compétentes. Une telle approche appelle une vigilance particulière quant aux modalités d'identification des personnes susceptibles de relever de la procédure de filtrage ainsi qu'aux critères encadrant les interventions des autorités compétentes.

À cet égard, la CCDH souligne l'importance de prévoir des garanties claires, objectives et vérifiables afin de prévenir tout risque de ciblage discriminatoire, notamment fondé sur l'apparence physique, la langue ou l'origine supposée des personnes concernées, et d'assurer le respect du principe de non-discrimination.

¹² Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 1, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹³ Chambre des Députés, Commission des Affaires intérieures, 14 janvier 2026, (-39min) disponible sur <https://www.chd.lu/fr/>.

2. Le centre de filtrage « ouvert »

Les articles 7(1) et 9(1) du règlement 2024/1356 disposent que les États membres prévoient des dispositions visant à faire en sorte que « *les ressortissants de pays tiers soumis au filtrage restent à la disposition des autorités de filtrage.* »

Ces dispositions ont été transposées dans le projet de loi sous avis de la manière suivante : « *Aux fins de l'exécution effective du filtrage, l'étranger soumis à une assignation à résidence [...] peut se voir imposer par le ministre l'obligation de demeurer dans les lieux de l'assignation à résidence pendant des plages horaires déterminées.* »¹⁴

Afin de s'assurer que les ressortissants restent à disposition des autorités de filtrage, le ministre prévoit ainsi une assignation à résidence, accompagnée d'horaires de présence obligatoires. Toutefois, selon leurs modalités concrètes de mise en œuvre, de telles obligations peuvent aboutir à une forme de privation de liberté.

La CCDH rappelle qu'une forme de gestion des personnes migrantes qui limite de façon disproportionnée leur liberté de mouvement ne constitue pas une alternative à la privation de liberté, mais une forme alternative de privation de liberté.¹⁵ Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, que le Luxembourg a ratifié, entend par « *privation de liberté* » toute situation où une personne est placée, sur décision d'une autorité publique, dans un lieu de surveillance dont elle n'est pas autorisée à sortir librement.¹⁶ Dès lors, l'assignation à résidence, combinée à une interdiction de sortie, fait que la forme de « *mise à disposition* » prévue par le ministère est de nature à entraîner une privation de liberté. **La Cour européenne des droits de l'Homme (« la CourEDH ») rappelle toutefois qu'une telle privation doit, en tout état de cause, respecter une exigence stricte de proportionnalité, ce qui implique notamment des lieux et des conditions de rétention appropriés ainsi qu'une durée n'excédant pas le délai raisonnablement nécessaire pour atteindre le but poursuivi.**¹⁷

¹⁴ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 4(3), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu>.

¹⁵ Plate-forme mineurs en exil, *Les maisons de retour en Belgique : Une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant*, publié en janvier 2021, p. 22, disponible sur <https://www.mineursenexil.be/>.

¹⁶ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté le 18 décembre 2002, art. 4(2), disponible sur <https://www.ohchr.org/fr/>.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, *Saadi c. Royaume-Uni*, requête n° 13229/03, rendu le 29 janvier 2008, para. 74, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

À la suite de l'opposition formelle du Conseil d'État sur ce point,¹⁸ les auteurs du projet de loi ont ajouté la précision suivante à l'article 4(3) du projet de loi, tel que modifié par les amendements parlementaires du 6 mai 2026 : « *La décision comportant obligation de demeurer dans les lieux de l'assignation à résidence pendant des plages horaires déterminées est proportionnée et indique les motifs de fait et de droit sur lesquels elle est basée. Elle est ordonnée par écrit sur la base d'une appréciation au cas par cas ; elle est prise pour une durée la plus brève possible ne dépassant pas douze heures au total.* »¹⁹

La CCDH accueille favorablement l'introduction explicite d'une exigence de proportionnalité ainsi que l'obligation d'une appréciation individuelle et motivée au cas par cas. Ces garanties constituent des éléments essentiels afin de limiter le risque d'atteintes arbitraires à la liberté de circulation des personnes concernées. **Elle exprime toutefois sa préoccupation quant au fait qu'une obligation de demeurer dans les lieux de l'assignation à résidence, pouvant atteindre jusqu'à douze heures au total, constitue une restriction particulièrement importante à la liberté de mouvement.** Un tel seuil apparaît difficilement conciliable avec l'exigence selon laquelle la mesure doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire et appliquée pour la durée la plus brève possible. Dans ce contexte, la CCDH souligne qu'il conviendra d'être particulièrement vigilant quant à la mise en œuvre pratique de cette disposition.

En conséquence, pour que le Luxembourg se conforme pleinement au droit international, la CCDH réitère la nécessité de revoir le régime mis en place, prévoir de véritables alternatives à la privation de liberté et veiller à ce que ces alternatives ne constituent en aucun cas des restrictions arbitraires à la liberté de circulation.²⁰

3. Le centre de filtrage fermé

La version amendée du projet de loi prévoit que « *sous réserve du principe de proportionnalité et d'une **appréciation au cas par cas, la rétention**²¹ ne peut être ordonnée que lorsqu'il existe un risque de fuite dans le chef de l'étranger ou afin de **prévenir une menace potentielle pour la sécurité intérieure** résultant de sa fuite. Le risque de fuite est présumé dans les cas suivants : 1° si l'étranger a exprimé*

¹⁸ Conseil d'État, Avis 62/449 sur le Projet de loi n°8684, publié le 3 avril 2026, p. 8, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁹ Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, *op.cit.*, art. 4(3), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

²⁰ Conseil de l'Europe, CDDH, *Aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrants*, *op. cit.*, p. 91, disponible sur <https://edoc.coe.int/fr>.

²¹ On entend par rétention « *toute mesure d'isolement d'une personne par un État dans un lieu déterminé, où la personne est privée de sa liberté de mouvement.* » ; Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

*l'intention de ne pas se conformer au filtrage ou lorsqu'une telle intention découle clairement de son comportement [...] ».*²²

La CCDH peut, en principe, souscrire à une mesure de rétention qui repose sur une appréciation individuelle et est limitée à des situations spécifiques. **Elle souligne toutefois que ce principe implique nécessairement l'absence de tout automatisme** et que le recours à la rétention doit découler d'éléments concrets liés au comportement explicite de la personne concernée. À cet égard, la CCDH relève que, lors des travaux parlementaires, il a été indiqué que les ressortissants de pays tiers appréhendés par la police et ne s'étant pas présentés spontanément aux autorités compétentes seraient, en principe, placés dans l'unité fermée du filtrage (à l'exception de familles avec enfants ou de MNA, à moins que ceux-ci ne constituent un danger à la sécurité).²³ Il ressort de ces déclarations, ainsi que des dispositions relatives à la présomption du risque de fuite et l'appréciation du comportement des ressortissants, qu'une pratique de placement quasi-automatique en rétention est envisagée pour certains cas de figure, indépendamment d'une appréciation réelle et individualisée de leur situation.

Dans le même sens, le **Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a également rappelé que la détention migratoire « doit être justifiée, raisonnable, nécessaire et proportionnée compte tenu de toutes les circonstances »** et que des alternatives moins coercitives doivent toujours être envisagées.²⁴ Dès lors, le fait de placer de manière systématique en rétention les personnes appréhendées par la police, au seul motif qu'elles ne se sont pas présentées spontanément à l'administration, est difficilement conciliable avec l'exigence d'un examen individuel qui tient dûment compte des principes de nécessité et de proportionnalité. Une telle pratique risque de transformer une exception en mécanisme automatique, contraire à l'esprit du règlement 2024/1356 et aux dispositions du projet de loi sous avis.²⁵ La CCDH recommande en l'occurrence de réviser cette disposition.

Enfin, les dispositions selon lesquelles une intention de ne pas se conformer au filtrage « découle clairement [du] comportement » de la personne ou qu'une fuite peut aboutir à une « menace potentielle pour la sécurité intérieure » appellent une vigilance particulière. Si la CCDH reconnaît que de tels critères peuvent, en principe,

²² Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, *op.cit.*, art. 4(4), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

²³ Chambre des Députés, Commission des Affaires intérieures, 14 janvier 2026, (-39min) disponible sur <https://www.chd.lu/fr/>.

²⁴ Comité des droits de l'homme, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques : Observation générale n°35 (Liberté et sécurité de la personne)*, CCPR/C/GC/35, distribution générale le 16 décembre 2014, p. 6, disponible sur <https://www.refworld.org/>.

²⁵ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 7 et 9, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

justifier une mesure de rétention dans des cas spécifiques, elle souligne qu'ils doivent être interprétés de manière stricte et reposer sur des éléments objectifs, précis et individualisés. **Des formulations aussi vagues** emportent un risque important d'arbitraire, dès lors qu'elles **pourraient permettre de déduire une volonté de non-coopération de comportements ambigus tels que la peur, le silence, l'absence de documents, la méconnaissance de la procédure, des barrières linguistiques ou un état de stress post-traumatique**. La CCDH tient à rappeler que les personnes migrantes peuvent adopter des comportements de méfiance ou de retrait en raison de traumatismes antérieurs, sans que cela puisse être assimilé à un risque de fuite ou à un refus de coopérer. La CCDH exhorte dès lors le gouvernement à retirer ces notions du projet de loi.

B. Le contrôle de vulnérabilité préliminaire

Bien qu'il n'existe pas de définition juridique universelle de la vulnérabilité, il est communément admis qu'elle peut *« résulter de toute une série de facteurs qui peuvent se croiser ou coexister, s'influencer et s'exacerber, mais aussi évoluer au fil du temps, en fonction des circonstances »*.²⁶

Les systèmes juridiques internationaux, régionaux et nationaux reconnaissent de manière croissante que certains groupes font face à des obstacles spécifiques dans l'exercice effectif de leurs droits.²⁷ Ces obstacles découlent notamment de facteurs liés à *« leur sexe, leur genre, leur [origine], leur couleur, leur langue, leur religion, leurs opinions politiques ou autres, leur origine nationale ou sociale, leur appartenance à une minorité nationale, leur fortune, leur naissance, leur orientation sexuelle, leur âge et leur développement, leur état de santé [y compris les traumatismes psychiques subis], leur handicap, leur situation matrimoniale, leur statut de migrant ou de réfugié, ou de tout autre statut. »*²⁸

Les personnes migrantes en situation de vulnérabilité sont donc généralement *« des personnes qui ne peuvent pas véritablement jouir de leurs droits humains, qui sont davantage exposées aux violations et aux abus »*²⁹ et, par conséquent, **nécessitent une protection renforcée**. Il est dès lors crucial de procéder à la

²⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR), *Principes et lignes directrices, appuyés par des orientations pratiques, sur la protection des droits humains des personnes migrantes en situation de vulnérabilité*, publié le 3 avril 2018, p. 5, disponible sur <https://www.ohchr.org/fr>.

²⁷ Conseil de l'Europe, Dr. Catherine Warin, Professeure Lilian Tsourdi, *Vulnérabilité des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés : Normes du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne*, publié en novembre 2025, p. 7, disponible sur <https://edoc.coe.int/fr/>.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ OHCHR, *Principes et lignes directrices, appuyés par des orientations pratiques, sur la protection des droits humains des personnes migrantes en situation de vulnérabilité*, op. cit., p. 5, disponible sur <https://edoc.coe.int/fr/>.

détection précoce, holistique et continue de vulnérabilités éventuelles³⁰ afin de garantir que les personnes concernées puissent effectivement jouir de leurs droits fondamentaux.

1. La détection de la vulnérabilité

Le contrôle de vulnérabilité préliminaire prévu au règlement 2024/1356 intervient dans le cadre de la procédure de filtrage. Il a vocation à permettre l'identification rapide d'éventuels besoins particuliers susceptibles d'avoir une incidence sur l'orientation de la personne concernée, les garanties procédurales applicables ainsi que les conditions dans lesquelles la procédure sera menée.

Le règlement précise que les demandeurs identifiés comme nécessitant des garanties procédurales spéciales doivent recevoir le soutien nécessaire leur permettant, **tout au long de la procédure de protection internationale**, de bénéficier effectivement de leurs droits. Il prévoit également que, lorsque ce soutien ne peut être assuré dans le cadre des procédures accélérées, qu'il s'agisse de la procédure accélérée classique ou de la procédure à la frontière,³¹ la demande doit être traitée dans le cadre d'une procédure ordinaire, avec une attention particulière accordée « *aux victimes de torture, de viol ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique, sexuelle ou sexiste* »³². **Une détection précoce d'une vulnérabilité a donc une portée particulièrement importante, considérant les garanties procédurales qu'elle déclenche.**

Le Pacte ne donne pas une définition de la vulnérabilité mais prévoit des catégories de personnes vulnérables. Ces catégories ne sont pas tout à fait cohérentes, dans le sens où elles ne sont pas identiques, ni entre les différents instruments, ni au sein d'un même instrument.

Le contrôle préliminaire afférent à la procédure de filtrage met en avant certaines catégories de personnes vulnérables devant être détectées. Le règlement relatif au filtrage fait référence aux ressortissants de pays tiers susceptibles d'être « *apatrides, vulnérables ou victimes de torture ou de traitements inhumains ou dégradants, ou ayant des besoins particuliers* ». ³³ Le considérant 38 du même règlement énumère, quant à lui, des catégories plus détaillées de personnes vulnérables, y compris les femmes enceintes, les personnes âgées, les familles monoparentales, les

³⁰ Collectif Réfugiés Luxembourg, Résumé de l'avis du LFR sur le Projet de loi n°8684, publié le 14 avril 2026, p. 1, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>

³¹ Les dispositions afférentes aux procédures d'asile sont analysées dans la partie IV de cet avis.

³² Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union, version consolidée du 27 février 2026, art. 21(1), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

³³ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 12(3), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

personnes handicapées, les mineurs traumatisés ou non accompagnés. À noter que la liste débute par « tels que » et constitue donc une liste ouverte. Si de telles catégories peuvent être utiles pour illustrer certaines situations et établir un socle minimal de protection, il est important de ne pas les considérer de manière exhaustive. La vulnérabilité ne peut être appréhendée de manière stricte, dès lors qu'elle résulte souvent de facteurs multiples, évolutifs et propres à chaque situation individuelle. Il convient donc d'aller au-delà d'une approche exhaustive et de veiller à ce que l'identification des personnes vulnérables ne se limite pas aux seules situations explicitement mentionnées. À défaut, **il existe un risque réel que certaines formes de vulnérabilité passent inaperçues et ne donnent pas lieu à la protection nécessaire.**

Le projet de loi sous avis renvoie simplement à l'article 12(3) du règlement 2024/1356, mentionné ci-dessus, sans prévoir de dispositions particulières visant à définir la vulnérabilité, à encadrer la mise en œuvre des protections afférentes, ou encore à préciser leurs modalités.³⁴ La CCDH estime dès lors qu'il conviendrait de préciser davantage les modalités permettant d'assurer une détection effective et continue des situations de vulnérabilité.

2. La formation des agents

L'article 20, paragraphe 5, du règlement (UE) 2024/1348 vient compléter l'article 12, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1356, en précisant que tous les professionnels qui « *donnent des avis sur le besoin de garanties procédurales spéciales sont formés pour leur permettre de détecter les signes de vulnérabilité d'un demandeur qui pourrait avoir besoin de garanties procédurales spéciales et de répondre à ces besoins lorsqu'ils sont décelés* ».

Il est dès lors essentiel de s'assurer que le personnel en charge du contrôle de vulnérabilité soit spécialement formé à cet effet, afin de permettre une protection effective des droits humains des personnes concernées.

Le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait uniquement des formations « *afin de familiariser les agents avec les procédures et exigences liées aux nouvelles règles européennes en matière d'immigration et d'asile.* »³⁵ **La CCDH accueille dès lors favorablement les amendements**, apportés suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, **qui imposent désormais aux agents chargés du contrôle de vulnérabilité préliminaire de suivre une formation de trente-deux heures** et qui porte sur les matières suivantes : « (1) *les victimes de la traite des êtres humains,*

³⁴ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 6(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

³⁵ *Ibid.*, Fiche d'évaluation d'impact, p. 3, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

*d'actes de torture, de violences sexuelles ou liées au genre ou à l'orientation sexuelle ; (2) la notion d'apatridie ; (3) les mineurs non accompagnés ; et (4) les besoins liés à la santé mentale des personnes ».*³⁶ Ces formations peuvent être dispensées par « l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ou toute personne ou organisme spécialisé dans l'identification des situations de vulnérabilité et dans la prise en charge des besoins particuliers qui en découlent ».³⁷

La CCDH constate cependant qu'aucune précision n'est apportée quant aux modalités permettant d'évaluer effectivement les connaissances et compétences acquises par les agents concernés. Le certificat prévu par les amendements semble attester uniquement de la participation à la formation. Si cette exigence constitue un premier élément de traçabilité, elle ne permet toutefois pas, à elle seule, d'apprécier dans quelle mesure les connaissances transmises ont été assimilées et peuvent être mobilisées de manière adéquate dans des situations concrètes. Il importe dès lors de prévoir des mécanismes d'évaluation permettant de s'assurer que les contenus transmis sont réellement compris et correctement appliqués dans la pratique. **Elle souligne notamment que ces compétences nécessitent un développement et une actualisation continus.**

À cela s'ajoute le fait que les matières abordées dans cette formation semblent constituer une liste exhaustive. La CCDH préconise toutefois une liste ouverte, afin de permettre l'inclusion, à l'avenir, de tout sujet supplémentaire qui pourrait devenir pertinent en raison d'évolutions dans ce domaine.

La CCDH relève également que les amendements autorisent aux agents concernés d'effectuer cette formation au cours de leur stage ou, pour les agents déjà en fonction, dans un délai pouvant aller jusqu'à un an après leur affectation.³⁸ Une telle approche soulève des interrogations quant à la capacité des agents à mener, dès leur prise de fonction, des évaluations pleinement conformes au niveau d'expertise requis par le règlement 2024/1348. **La CCDH estime qu'une formation adéquate devrait être suivie avant que les agents ne soient amenés à réaliser leurs premières évaluations dans le cadre du filtrage.**³⁹ Les garanties attachées à cette

³⁶ Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, *op.cit.*, art. 6(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, *op.cit.*, art. 6(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

³⁹ Compte tenu du fait que les agents sont amenés, dans l'exercice de leurs fonctions, à entendre des récits particulièrement lourds, souvent marqués par des expériences de traumatismes, il convient de prévoir, dans le cadre de la formation continue, des modules leur permettant d'échanger, avec des formateurs expérimentés, sur les répercussions que ces situations peuvent avoir sur leur propre vécu.

procédure risqueraient autrement de dépendre, durant une période potentiellement prolongée, d'agents ne disposant pas encore de l'ensemble des connaissances et compétences pourtant requises.

La CCDH souligne enfin que cette observation ne remet nullement en cause l'engagement des agents concernés, mais vise uniquement à rappeler que l'identification des situations de vulnérabilité constitue une mission hautement spécialisée, nouvelle dans ce contexte, qui requiert des compétences spécifiques et maîtrisées.

3. Les limites d'un contrôle préliminaire

L'article 8(2) du projet de loi prévoit que « *le résultat du contrôle de vulnérabilité préliminaire [...] fait partie intégrante de l'évaluation du besoin de garanties procédurales spéciales [...] et de l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil [...]* ».

La CCDH soutient cette disposition et s'accorde au fait que le contrôle de vulnérabilité préliminaire prévu au stade du filtrage ne peut pas remplacer le contrôle de vulnérabilité prévu dans le cadre de l'analyse de la demande de protection internationale. Le contrôle de vulnérabilité préliminaire constitue, comme son nom l'indique, un premier repérage destiné à identifier rapidement d'éventuels besoins immédiats, et non une évaluation exhaustive de la situation individuelle de la personne concernée. Au regard des délais extrêmement courts, du risque d'un accompagnement juridique limité, ainsi que des interrogations soulevées quant à la formation des agents, des éléments risquent d'échapper lors de ce premier contrôle.

La CCDH relève également que ce contrôle semble intervenir après l'orientation de la personne concernée vers l'unité ouverte ou fermée du mécanisme de filtrage. **Il existe dès lors un risque que certaines personnes** présentant des vulnérabilités particulières **soient dans un premier temps soumises à une privation de liberté** dans le centre de filtrage fermé, **avant que leurs besoins spécifiques n'aient pu être identifiés** de manière adéquate. Cette réalité renforce l'importance d'une détection aussi précoce que possible des situations de vulnérabilité ainsi que d'une vigilance continue tout au long de la procédure.

Il convient également de rappeler que la vulnérabilité découle souvent de traumatismes vécus, parfois graves et complexes. La révélation de violences subies, de troubles psychiques, d'expériences de torture, de violences sexuelles ou de persécutions peut nécessiter du temps, un climat de confiance et un cadre adapté. **Il peut être particulièrement difficile, lors d'un premier contact avec les**

autorités, d'exposer de tels événements ou d'en mesurer soi-même les conséquences.⁴⁰

Il s'ensuit que cette disposition met une nouvelle fois en évidence la nécessité de former les agents, afin d'écarter tout risque de se limiter aux formes immédiatement perceptibles de vulnérabilité. **Il faut notamment sensibiliser aux situations moins visibles**, telles que les traumatismes psychologiques, les troubles liés au stress post-traumatique, certaines formes de handicap, ou encore les vulnérabilités liées à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre ou à des violences fondées sur le genre. La CCDH souligne à cet égard que l'identification des vulnérabilités ne peut se réduire à un contrôle ponctuel. Elle doit au contraire faire l'objet d'une attention continue et proactive tout au long de la procédure, impliquant l'ensemble des agents susceptibles d'être en contact avec la personne concernée. Cela concerne notamment les structures d'accueil et les intervenants présents au quotidien auprès des ressortissants de pays tiers. Une telle approche est d'autant plus importante que certains indicateurs, pris isolément, peuvent paraître mineurs, alors que leur accumulation peut révéler une situation de vulnérabilité nécessitant des garanties particulières.

Enfin, la CCDH rappelle que la reconnaissance d'une situation de vulnérabilité doit pouvoir intervenir à tout moment de la procédure sur la base d'éléments nouveaux, d'une évolution de l'état de la personne concernée ou d'une capacité accrue, au fil du temps, à relater son vécu et les violences subies. Cette possibilité est indispensable afin de garantir une identification effective et adaptée des besoins particuliers tout au long de la procédure.

4. La détection des victimes de la traite des êtres humains

Toujours dans le cadre des contrôles de vulnérabilité préliminaires, le règlement 2024/1356, prévoit que les autorités « *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.* »⁴¹ **Le projet de loi ne permet pourtant pas de comprendre comment cette disposition du règlement sera mise en œuvre au Luxembourg**, particulièrement en ce qui concerne les autorités

⁴⁰ Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUA), *Guidance on Vulnerability and Reception*, publié le 22 mai 2024, p. 31, disponible sur <https://www.euaa.europa.eu/> ; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), *Beyond Proof : Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, publié en mai 2013, p. 141, disponible sur <https://www.unhcr.org/>.

⁴¹ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 8(9), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

et mécanismes appelés à intervenir dans le cadre de la détection et de l'identification des victimes de traite.

La CCDH souligne en l'occurrence qu'il est nécessaire que la mise en œuvre de cette disposition soit pensée en cohérence avec les nouvelles exigences introduites par la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains,⁴² que le Luxembourg devra transposer d'ici le 15 juillet 2026.⁴³ En particulier, il **a l'obligation de mettre en place « un ou plusieurs mécanismes destinés à la détection et à l'identification précoces des victimes » ainsi qu'à leur orientation vers une assistance et une aide adaptées.**⁴⁴ Cette disposition prévoit notamment que ces mécanismes doivent établir des normes minimales de détection et d'identification, orienter les victimes vers les services compétents et mettre en place des protocoles de coopération avec les autorités compétentes en matière d'asile. En outre, la directive prévoit explicitement que les autorités chargées de la lutte contre la traite des êtres humains et les autorités compétentes en matière d'asile doivent assurer la complémentarité et la coordination de leurs interventions. La CCDH s'interroge dès lors sur la manière dont le Luxembourg entend coordonner le contrôle de vulnérabilité préliminaire prévu par le projet de loi avec les futurs mécanismes d'orientation, de coordination et de protection requis par cette directive. **Des précisions supplémentaires dans ce sens s'imposent** afin que les victimes potentielles de la traite puissent être détectées avant, voire au plus tard pendant leur passage par le mécanisme de filtrage et le contrôle de vulnérabilité.

La CCDH, en sa qualité de rapporteur national sur la traite des êtres humains, regrette de ne pas avoir été associée aux travaux préparatoires relatifs à la mise en œuvre de cette disposition alors même qu'elle a récemment mis en évidence, dans son cinquième rapport relatif à la traite au Luxembourg, plusieurs lacunes dans la pratique administrative en matière d'identification des victimes de traite. Elle s'interroge également sur la question de savoir si d'autres acteurs spécialisés dans ce domaine, notamment des services d'assistance et d'autres membres issus du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, ont été consultés dans le cadre de ces travaux préparatoires.

Face à ces interrogations, elle se doit de réitérer ses inquiétudes quant à l'absence d'outils opérationnels de la Direction générale de l'immigration permettant de

⁴² Commission européenne, *ATH Rapid Response to ad hoc questions in relation to the National Referral Mechanisms and related focal points*, 15 janvier 2025, p. 43.

⁴³ Directive (UE) 2024/1712 modifiant la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, adopté le 13 juin 2024, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁴ Directive (UE) 2024/1712, *op. cit.*, art. 11(4), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

détecter des victimes de traite. Une telle procédure devrait pourtant être élaborée afin de veiller au bon fonctionnement du contrôle de vulnérabilité préliminaire et d'assurer une détection effective des victimes de traite. **Des lignes directrices et procédures opérationnelles standard sont pourtant déjà largement mises en œuvre dans différents États membres.**⁴⁵ Ces instruments prennent notamment la forme de questionnaires structurés ou de guides d'indicateurs permettant d'orienter les entretiens et de faciliter l'identification de situations de traite.⁴⁶ Pour plus d'informations, la CCDH renvoie le gouvernement à son dernier rapport en la matière.⁴⁷

À cela s'ajoute que le projet de loi sous avis prévoit dans son exposé des motifs que le ministre sera chargé du contrôle de vulnérabilité préliminaire. Pourtant, compte tenu des derniers échanges de la CCDH avec le Ministère des Affaires intérieures, il apparaît que ce dernier considère l'identification de victimes potentielles de la traite des êtres humaine comme relevant de la responsabilité de la Police grand-ducale. À cet égard, la CCDH rappelle que, même si actuellement l'identification des victimes semble être principalement effectuée par la Police judiciaire, toute personne ou tout service peut détecter une situation potentielle de traite et orienter la personne concernée vers les autorités compétentes. Par ailleurs, tant la CCDH que les experts internationaux recommandent depuis des années d'associer d'autres acteurs à l'identification des victimes de la traite (p.ex. les ONG, l'ITM, l'Immigration). **Enfin, non seulement les personnes officiellement identifiées par la Police, mais toute victime présumée doit être systématiquement orientée vers les services d'assistance spécialisés** et bénéficier de l'assistance et d'un hébergement, et ce « *dès que les autorités compétentes ont des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait avoir fait l'objet* » d'une exploitation.⁴⁸ Il demeure ainsi essentiel que les rôles et responsabilités de chacun soient plus clairement définis et coordonnés afin de permettre un mécanisme d'orientation cohérent et effectif ainsi qu'une prise en charge adéquate des victimes de la traite.

Dans son dernier rapport, la CCDH avait déjà souligné que la clarification des rôles, la coordination institutionnelle et la mise en place de mécanismes opérationnels cohérents constituent des conditions essentielles à une détection effective des

⁴⁵ European Migration Network (EMN), *Détection des vulnérabilités dans la procédure de protection internationale*, publié en novembre 2021, p. 6, disponible sur <https://emnluxembourg.uni.lu/fr>.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁷ Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), 5^{ème} Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg : Années 2023-2024, publié le 29 janvier 2026, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/>.

⁴⁸ Directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, version modifiée du 14 juillet 2024, art. 11(2), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

victimes.⁴⁹ Elle insistait également sur le fait que les lacunes organisationnelles ne peuvent se traduire par une défaillance dans la protection des droits fondamentaux des personnes concernées. La CCDH rappelle également qu'une détection précoce et effective des victimes de traite suppose une coopération étroite entre les différents acteurs concernés, ainsi qu'une articulation claire entre les procédures de détection, d'identification et d'orientation des victimes.

C. Le contrôle sanitaire préliminaire

Le règlement 2024/1356 prévoit un contrôle sanitaire préliminaire dans le cadre du filtrage, en garantissant un « **accès aux soins médicaux d'urgence et au traitement indispensable de maladies** ».⁵⁰ Le règlement 2024/1348 précise en outre que « *les contrôles sanitaires et de vulnérabilité [...] peuvent être pris en compte pour l'examen médical visé au présent article* ».⁵¹ Le projet de loi, quant à lui, renvoie uniquement aux dispositions des règlements ci-mentionnés et prévoit que le « *contrôle sanitaire préliminaire [...] fait, le cas échéant, partie intégrante de l'examen médical* ».⁵² La CCDH tient à rappeler que le droit d'une personne à la santé est ancré dans de nombreux instruments internationaux.^{53 54} À cela s'ajoute que le droit à la santé est étroitement lié à de multiples autres droits humains et dépend de leur réalisation.⁵⁵

La CCDH regrette que le projet de loi renvoie simplement aux dispositions minimales prévues au règlement 2024/1356 et ignore toute avancée législative en la matière.

Le fait que le règlement garantisse au minimum l'accès aux soins d'urgence et

⁴⁹ Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), 5^{ème} Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg : Années 2023-2024, *op. cit.*, p. 158, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/>.

⁵⁰ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 12(1), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵¹ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 24(2), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵² Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 8(1), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁵³ « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires* » ; Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée le 10 décembre 1948, art. 25(1), disponible sur <https://www.ohchr.org/>. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît « *le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre* » ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966, art. 12(1), disponible sur <https://treaties.un.org/doc/>.

⁵⁴ Le droit à la santé est également consacré à l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à l'article 11 et à l'article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁵⁵ « *Le droit à la santé [...] s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'alimentation et la nutrition, le logement, l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain* » ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Questions de fond concernant la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Observation générale n°14 (Droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint)*, E/C. 12/2000/4, distribution générale le 11 août 2000, p. 2, disponible sur <https://www.right-to-education.org/>.

au traitement indispensable ne dispense pas le législateur national de prévoir des garanties plus étendues permettant un accès effectif aux soins. Une interprétation qui considérerait ces dispositions comme fixant un plafond de protection serait notamment difficilement conciliable avec les exigences découlant de la dignité humaine, du droit à la santé et de l'intérêt supérieur de l'enfant. La CCDH invite en l'occurrence le ministère à revoir ces dispositions, afin de garantir un droit à la santé effectif.

La CCDH partage l'avis de Médecins du Monde, qui soutient que tout au long des procédures « *des pathologies existantes peuvent s'aggraver si un diagnostic et des prises en charge adéquates en temps utile ne sont pas garanties* ». ⁵⁶ Une interprétation *a minima* du contrôle sanitaire, limitée à une logique sécuritaire, apparaît dès lors insuffisante au regard des obligations positives de protection de la santé et de la dignité humaine.

La CCDH insiste en particulier sur la nécessité de garantir un accès effectif aux soins pour les enfants. Conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, les besoins de santé des mineurs doivent être pris en compte dès que possible et sans condition de gravité. ⁵⁷ Cette prise en charge inclut notamment les interventions préventives et l'évaluation continue du développement de l'enfant, éléments indispensables pour garantir une protection effective de santé.

Dès lors, **il ne saurait être exigé l'existence d'un besoin vital ou urgent pour justifier une prise en charge médicale d'un enfant, y compris lorsqu'il présente des besoins spécifiques susceptibles de nécessiter un accompagnement à long terme.** Une telle approche serait difficilement conciliable avec les exigences découlant de la Convention des droits de l'enfant ratifiée par le Luxembourg, avec celles inhérentes à un État de droit, ainsi qu'avec la protection renforcée due aux personnes en situation de vulnérabilité.

D. Le mineur soumis au filtrage

La CCDH rappelle que, dans toute décision concernant un enfant, **l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale.** Ce principe, consacré notamment par la Convention internationale des droits de l'enfant, ⁵⁸ la

⁵⁶ Médecins du Monde Asbl, Avis sur le Projet de loi n°8684, publié le 11 mars 2026, p. 3, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁵⁷ À noter que l'intérêt supérieur de l'enfant est consacré à l'article 15(5) de la Constitution, lequel impose que ce principe soit pris en considération de manière primordiale dans toute décision le concernant et garantit à chaque enfant la possibilité d'exprimer librement son opinion ainsi que la prise en considération de son bien-être et de son développement.

⁵⁸ Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989, art. 3(1), disponible sur <https://www.ohchr.org/fr/>.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,⁵⁹ et la Constitution luxembourgeoise,⁶⁰ s'impose à l'ensemble des autorités publiques et doit guider tant l'adoption des mesures prévues dans le cadre du filtrage que leur mise en œuvre concrète.⁶¹

La CCDH se doit de souligner que la législation et la pratique luxembourgeoises ne sont pas conformes aux recommandations des experts nationaux⁶² et internationaux⁶³. En effet, de nombreux organes de protection et de promotion des droits humains s'accordent à souligner que **la privation de liberté d'enfants migrants, seuls ou accompagnés, n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elle constitue toujours une violation des droits de l'enfant** en vertu du droit international des droits humains. La CCDH regrette en l'occurrence, que plusieurs dispositions du projet de loi s'inscrivent davantage dans une logique de contrôle migratoire que dans une approche centrée sur les droits et la protection de l'enfant, dont l'ancrage a été renforcé lors de la révision constitutionnelle de 2023.

⁵⁹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée le 7 décembre 2000, art. 24(1), disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/>.

⁶⁰ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, adoptée le 21 avril 2023, art. 15(5), disponible sur <https://luxembourg.public.lu/>.

⁶¹ Comité des droits de l'enfant, *Convention relative aux droits de l'enfant : Observation générale n°14 (Droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale)*, CRC/C/GC/14, distribution générale le 29 mai 2013, disponible sur <https://docstore.ohchr.org/> ; UNHCR, *UNHCR Guidelines on Formal determination of the best interests of the child*, publié en mai 2006, disponible sur <https://www.unhcr.org/> ; Agence de l'Union européenne pour l'asile (EASO), *Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures*, publié en 2019, pp. 13-17, disponible sur <https://www.euaa.europa.eu/>.

⁶² CCDH, Avis sur la proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineurs et modifiant (1) la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire ; (2) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et (3) la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, p. 3, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/> ; Collectif Réfugiés Luxembourg, Avis sur le Projet de loi n°6992, publié le 6 février 2017, pp. 2-4, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁶³ Conseil de l'Europe, Tinatin Bokuchava, *Les alternatives au placement en rétention des enfants migrants*, renvoyé en commission le 21 janvier 2013, disponible sur <https://www.refworld.org/> ; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *Garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté*, publié le 20 octobre 2009, para. 96, disponible sur <https://rm.coe.int/> ; UNHCR, *Position du UNHCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations*, publié en janvier 2017, disponible sur <https://www.refworld.org/> ; Groupe de travail sur la détention arbitraire, *Revised Deliberation N°5 on deprivation of liberty of migrants*, A/HRC/39/45, publiée le 7 février 2018, disponible sur <https://www.ohchr.org/> ; Groupe de travail sur la détention arbitraire, *Principes de base et lignes directrices des Nations Unies sur les voies et procédures permettant aux personnes privées de liberté d'introduire un recours devant un tribunal*, A/HRC/30/37, para 46, disponible sur <https://www.ohchr.org/en/> ; Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, A/HRC/50, distribution générale le 23 novembre 2018, para. 73, disponible sur <https://docs.un.org/fr/> ; Felipe Gonzalez Morales, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats*, A/75/183, distribution générale le 20 juillet 2020, disponible sur <https://docs.un.org/fr/>.

1. L'encadrement des mineurs

La procédure de filtrage constitue une étape déterminante pour les mineurs, car elle conditionne directement la suite de leur parcours. Des décisions essentielles y sont prises, telles que la reconnaissance de la minorité ou l'identification du statut de MNA. Compte tenu de ces enjeux, il est indispensable que les mineurs bénéficient d'une assistance effective dès leur placement au centre de filtrage.

Le règlement 2024/1356 prévoit qu'au cours du filtrage le mineur est accompagné d'un membre adulte de sa famille, s'il y en a un de présent.⁶⁴ Si le mineur n'est pas accompagné, les États membres doivent prendre « **dès que possible, des mesures pour faire en sorte qu'un représentant ou, lorsqu'un représentant n'a pas été désigné, une personne formée à la sauvegarde de l'intérêt supérieur et au bien-être général du mineur accompagne et assiste le mineur non accompagné lors du filtrage d'une manière adaptée aux enfants et à leur âge [...]** ». ⁶⁵ Le règlement prévoit notamment que le représentant ait les compétences et l'expertise nécessaires pour l'exécution de ses tâches, qu'il soit en mesure d'agir en toute indépendance et qu'il soit en charge d'un nombre proportionné et limité de MNA.⁶⁶

La CCDH accueille favorablement les dispositions du règlement relatives à l'assistance d'une personne formée à la sauvegarde de l'intérêt supérieur et au bien-être général du mineur pour les MNA. Cette approche marque une évolution par rapport à la pratique actuelle, où la désignation d'un administrateur *ad hoc* n'intervient qu'après la reconnaissance du statut de MNA. Dans l'intervalle, les mineurs concernés peuvent certes être en contact avec certains intervenants sociaux, mais ne bénéficient pas nécessairement d'un accompagnement spécifique destiné à assurer la défense de leurs intérêts et de leurs droits dans le cadre des démarches et contrôles effectués par les autorités de l'immigration.⁶⁷

La CCDH souligne toutefois que l'effectivité de cette garantie dépendra de sa mise en œuvre concrète dès les premières étapes du filtrage. À cet égard, il est essentiel que ces dispositions soient appliquées dans le plein respect de la présomption de minorité, afin que tout enfant bénéficie immédiatement des garanties

⁶⁴ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 13(2), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁶⁵ *Ibid.*, art. 13(3)

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Cette pratique donne lieu à des situations particulièrement alarmantes, telles que « *des remises en cause des déclarations relatives à l'âge, de pressions exercées pour dissuader le dépôt d'une demande de protection, de collectes de données personnelles en l'absence de cadre légal approprié, ainsi que de prises de contact avec la famille sans considération du consentement éclairé de l'enfant.* » ; Collectif Réfugiés Luxembourg, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 5, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/> ; UNHCR, *Enfants non accompagnés et séparés au Grand-Duché de Luxembourg*, publié en octobre 2023, p. 8, disponible sur <https://www.unhcr.org/>.

procédurales et de la protection auxquelles il a droit. Elle estime dès lors qu'une vigilance particulière devra être maintenue quant à l'application pratique de ces mesures, afin d'éviter que des mineurs ne soient privés, même temporairement, de l'accompagnement et des garanties indispensables à la sauvegarde de leur intérêt supérieur, considéré comme primordiale au sens de l'article 24(2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans ce contexte, la CCDH souligne notamment l'importance de garantir aux MNA non seulement **un accompagnement relatif à la sauvegarde de l'intérêt supérieur** et au bien-être général du mineur, mais également un accompagnement juridique.⁶⁸ Celui-ci **devrait être assuré par un avocat formé aux droits de l'enfant et au droit des étrangers, choisi par le MNA lui-même** ou mieux encore désigné à partir d'une liste établie par le Barreau. La CCDH préconise également la mise en place d'un système de permanence juridique accessible aux MNA ainsi qu'à toute autre personne vulnérable soumise à la procédure de filtrage, afin d'assurer une assistance effective dès les premiers contacts avec les autorités du filtrage.

2. La détermination de l'âge

Le règlement 2024/1348 prévoit **une évaluation de l'âge fondée sur une approche pluridisciplinaire, les examens médicaux** ne pouvant intervenir qu'en tant que « **mesure de dernier recours** » et leurs résultats devant être analysés conjointement avec ceux de l'évaluation susmentionnée.⁶⁹

Le projet de loi prévoit, en l'occurrence, qu'« *après avoir pris connaissance de déclarations générales ou de tout autre élément pertinent, le ministre [...] peut recueillir [...] les dossiers médicaux ou l'estimation par un médecin sous forme d'un examen médical afin de déterminer l'âge du ressortissant de pays tiers.* »⁷⁰ **Cette formulation ne reflète pas clairement le caractère subsidiaire et exceptionnel que le règlement européen attache au recours aux examens médicaux.** Au contraire, le texte laisse entendre que ces examens pourraient constituer un outil ordinaire d'évaluation de l'âge, sans encadrement suffisant quant aux circonstances justifiant leur utilisation.

La CCDH rappelle à cet égard **que les examens médicaux, dont les tests osseux, présentent d'importantes limites scientifiques** ainsi qu'une pertinence largement

⁶⁸ Tandis que l'accompagnement lié à l'intérêt supérieur de l'enfant couvre les besoins socio-éducatifs et de protection pertinents dans les décisions le concernant, l'accompagnement juridique correspond à sa représentation par un avocat, afin de garantir l'exercice effectif de ses droits procéduraux dans la procédure d'asile.

⁶⁹ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 25(2), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁷⁰ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 40(5), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

contestée, sans toutefois permettre de déterminer l'âge exact d'une personne.⁷¹ La CourEDH a, par ailleurs, récemment souligné les limites relatives aux méthodes médicales d'évaluation de l'âge, en relevant les incertitudes qui les entourent et la nécessité d'assortir leur usage de garanties procédurales appropriées.⁷²

Dans ce contexte, la CCDH estime que le projet de loi ne traduit pas suffisamment les exigences découlant du principe de présomption de minorité et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Une évaluation médicale de l'âge **ne devrait être envisagée que lorsque les déclarations d'un demandeur**, examinées dans le cadre d'une évaluation pluridisciplinaire, **font naître des doutes sérieux et objectivement fondés**, ne permettant donc pas d'aboutir à une conclusion suffisamment fiable quant à l'âge de la personne concernée. Il ne s'agit en aucun cas d'une pratique à généraliser.

La CCDH souligne en outre que toute procédure d'évaluation de l'âge doit être menée dans le respect de la dignité humaine, dans un environnement sûr et adapté aux enfants, et selon une approche sensible au genre et aux vulnérabilités particulières des personnes concernées,⁷³ y compris les traumatismes potentiellement vécus et leurs effets sur la maturité psychique et sociale. Elle se félicite, à cet égard, des amendements parlementaires qui prévoient, en conformité avec les règlements européens, des formations pour les agents du ministre intervenant dans la procédure du filtrage et chargés du contrôle de vulnérabilité spécifique. Ces agents devront suivre une formation de trente-deux heures portant notamment sur les vulnérabilités des MNA.⁷⁴ Cela étant, la CCDH exhorte la nécessité de veiller à ce que ces formations couvrent également l'examen médical, tout en rappelant que celui-ci doit demeurer une mesure de dernier recours.

La CCDH invite le législateur à revoir cette disposition et à s'inspirer des nombreuses ressources et d'outils élaborés au niveau européen et international afin

⁷¹ CCDH, Prise de position par rapport aux récents communiqués de presse du Ministère des Affaires étrangères et européennes en relation avec le rapport de la CCDH sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, publié en 2018, pp. 1-4, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; Parlement européen, *Situation des mineurs non accompagnés au sein de l'Union européenne*, 2012/2263 (INI), publié en 2012, p. 6, disponible sur <https://oeil.europarl.europa.eu/>.

⁷² CourEDH, *F.B. c. Belgique*, requête n°87836/21, rendu le 6 mars 2025, para. 94, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁷³ UNHCR, Avis sur le Projet de loi n°8684, publié le 15 avril 2026, p. 21, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁷⁴ Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, *op.cit.*, art. 6(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

d'adopter une approche multidisciplinaire respectueuse de la dignité de l'enfant, tout en privilégiant les méthodes les moins invasives.⁷⁵

3. La rétention des MNA pendant le filtrage

Le cadre légal actuellement en vigueur prévoit la possibilité de placer des mineurs en rétention administrative dans certaines situations liées à l'immigration. L'article 22 (1) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire précise toutefois que les « *mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible. Les mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles. Tout est mis en œuvre pour placer les mineurs dans des lieux d'hébergement appropriés. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant* ».⁷⁶

Il convient néanmoins de relever qu'en pratique, à la connaissance de la CCDH, les MNA ne sont actuellement pas placés au Centre de rétention au Luxembourg, ce qui mérite d'être relevé positivement.⁷⁷ Le dispositif existant repose donc sur une approche qui, malgré les possibilités légales prévues, tend à éviter concrètement l'enfermement des MNA.

Le projet de loi introduit toutefois une logique différente dans le cadre spécifique de la procédure de filtrage. Il prévoit qu'un MNA âgé d'au moins seize ans peut être « *placé en rétention pendant la durée du filtrage au sein de l'unité fermée du Centre de filtrage ou en tout autre lieu déterminé par le ministre et adapté aux besoins de son âge afin de prévenir toute menace potentielle pour la sécurité intérieure résultant de sa fuite, à moins qu'une mesure alternative moins coercitive sous forme d'un hébergement ou d'une assignation à résidence dans un lieu*

⁷⁵ EUAA, *Practical Guide on Age Assessment*, publié le 25 novembre 2025, p. 52, disponible sur <https://www.euaa.europa.eu/>.

⁷⁶ Loi du 18 décembre 2015 : 1° relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; 2° modifiant – la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, – la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, – la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; 3° abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, publiée le 28 décembre 2015, art. 22(1), disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁷⁷ Cette appréciation a été confirmée lors de la séance de la Commission des affaires intérieures du 6 mai 2026, au cours de laquelle la Cheffe du département Réfugiés du MAI a indiqué n'avoir, en plus de dix années d'expérience dans ce domaine, jamais eu recours à la rétention d'un MNA, qualifiant un tel cas « d'hypothèse d'école » (1h 34m 40s).

approprié pour accueillir des mineurs non accompagnés déterminé par le ministre ou par toute autre autorité compétente ne puisse être effectivement appliquée. »⁷⁸

Cette évolution est particulièrement inquiétante dans la mesure où le Pacte n'impose nullement aux États membres de prévoir la rétention de mineurs dans le cadre du filtrage, de sorte que la possibilité de mise en rétention d'enfants dans ce contexte est un choix délibéré du législateur national. **Il s'ensuit que la rétention des MNA n'apparaît plus uniquement comme une possibilité théorique et exceptionnelle, mais devient un mécanisme expressément intégré dans la procédure de filtrage.** La CCDH s'oppose à cette disposition et considère que cette évolution risque de normaliser progressivement le recours à l'enfermement des MNA dans le contexte migratoire.

L'inquiétude de la CCDH est renforcée par le critère retenu pour justifier une telle mesure. Le texte vise une « *menace potentielle pour la sécurité intérieure résultant de sa fuite* », sans définir davantage cette notion. Or, **une notion aussi vague laisse une marge d'appréciation importante aux autorités compétentes.** Elle s'avère, à ce titre, incompatible avec les principes de nécessité et de proportionnalité. Cette lecture est d'ailleurs confortée par le Tribunal administratif, qui a relevé que l'invocation d'une telle « menace potentielle » doit demeurer strictement exceptionnelle, en particulier lorsqu'elle vise un mineur.⁷⁹

Au-delà des interrogations soulevées par les critères permettant de recourir à une telle mesure, la CCDH s'interroge également sur les modalités concrètes de prise en charge des mineurs concernés et sur l'existence de structures réellement adaptées à leurs besoins spécifiques. Le projet de loi prévoit en effet qu'un MNA peut être placé dans un « *lieu approprié pour accueillir des mineurs non accompagnés* », sans toutefois préciser les caractéristiques minimales que devraient présenter de telles structures, ni les garanties particulières qui devraient y être assurées. Cette préoccupation est d'autant plus importante dans le contexte luxembourgeois actuel, marqué par **une pénurie de structures adaptées aux besoins spécifiques des mineurs.** La CCDH rejoint en l'occurrence les critiques du Barreau de Luxembourg, qui craint que le manque de structures d'hébergement adéquates ne conduise à un recours accru aux structures fermées pour des MNA.⁸⁰

⁷⁸ Projet de loi n°8684, op. cit., art. 4(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁷⁹ Tribunal administratif, Avis sur le Projet de loi n°8684, publié le 11 mars 2026, p. 10, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁸⁰ Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, Avis sur le Projet de loi n°8684, publié le 13 avril 2026, p. 8, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

Or, les impacts négatifs de l'enfermement sur les enfants sont documentés par de nombreuses instances nationales et internationales, qui rappellent que la privation de liberté ne respecte pas l'intérêt supérieur de l'enfant.⁸¹ Dans ce contexte, la CCDH souligne que dans sa jurisprudence relative à la rétention de mineurs migrants, la CourEDH insiste sur ces effets négatifs et rappelle qu'un tel recours à la rétention devrait être strictement limité, d'autres moyens de prise en charge, plus respectueux de l'intérêt supérieur de l'enfant, devant être privilégiés.⁸² Enfin, elle renvoie à l'avis de Médecins du Monde, qui souligne que « l'enfermement, même court, provoque une dégradation significative du bien-être psychique, les enfants pouvant développer des symptômes de stress aigu, des troubles dépressifs ou agressifs, ainsi que des réactions traumatiques psychosomatiques aiguës et chroniques ».⁸³ **Au vu de ce qui précède, la CCDH insiste sur la suppression de cette disposition et la mise en œuvre de structures d'hébergements appropriées pour enfants, avec une attention particulière pour les enfants non accompagnés.**

1. Les données biométriques des enfants

Le règlement 2024/1358 prévoit la collecte des données biométriques des enfants dès l'âge de six ans. Ces mesures doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives et peuvent inclure « *la possibilité d'utiliser la contrainte en dernier ressort* ».⁸⁴

Le projet de loi prévoit la collecte de données sensibles, telles que les données biométriques ou des informations relatives à l'état de santé ou de vulnérabilité des ressortissants de pays tiers, et prévoit également la possibilité pour la Police de « *recourir en dernier ressort à la contrainte pour l'obliger à le faire*. »⁸⁵ Toutefois, le texte ne précise ni l'âge minimal applicable au niveau national, ni les garanties particulières destinées à protéger les enfants dans le cadre de telles mesures, alors même qu'il s'agit de données sensibles recueillies, potentiellement, sous contrainte.

La CCDH reconnaît qu'une identification fiable et un enregistrement rapide des ressortissants nouvellement arrivés peuvent contribuer à protéger les demandeurs de protection internationale contre le refoulement et à éviter que des enfants ne

⁸¹ Pour de plus amples références, veuillez vous reporter aux notes de bas de page de la partie III.D.

⁸² CourEDH, *Unaccompanied migrant minors in detention (Moustahi c. France)*, publié en octobre 2024, p. 4, disponible sur <https://www.echr.coe.int/>.

⁸³ Médecins du Monde Asbl, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 4, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁸⁴ Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des données biométriques, publié le 22 mai 2024, art. 13(3) et 14(1), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁸⁵ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 9(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

disparaissent. Néanmoins, cet objectif ne saurait justifier le recours à des mesures coercitives, ni nécessaires ni compatibles avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

En ce sens, **la CCDH s'oppose catégoriquement à l'utilisation de la contrainte pour soumettre un enfant à fournir ses données biométriques.** Elle rappelle que le législateur national n'est nullement obligé de prévoir le recours à la force dans son cadre législatif au vu de ses obligations européennes. **Une telle mesure est notamment contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et à son intégrité physique et psychique.** À l'inverse, la collecte de données biométriques des enfants exige des protections renforcées et le respect strict de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Cette exigence ressort d'ailleurs du règlement 2024/1358 sous avis, qui prévoit des garanties minimales spécifiques pour les mineurs en matière de collecte de données biométriques. Ainsi, lorsqu'un « *mineur, en particulier s'il est non accompagné ou séparé de sa famille, refuse de fournir ses données biométriques et qu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'il existe des risques pour sa sauvegarde ou sa protection, évalués par un agent formé spécifiquement pour recueillir les données biométriques d'un mineur, le mineur est dirigé vers les autorités nationales compétentes en matière de protection de l'enfance, les mécanismes nationaux d'orientation ou les deux* ». ⁸⁶

Alors que les amendements au projet de loi ont apporté des clarifications quant aux formations requises des agents chargés de collecter les données biométriques, en particulier celles des enfants, **aucune précision équivalente n'a été apportée concernant les garanties procédurales applicables aux enfants.**

Si le recours à la contrainte devait néanmoins être maintenu, il conviendrait à tout le moins d'introduire des limites d'âge claires, d'exclure explicitement les jeunes enfants et de prévoir des garanties procédurales et matérielles supplémentaires, telles que l'accès à un avocat, la présence du représentant désigné ou encore un encadrement adapté aux besoins des mineurs. À titre d'exemple, le gouvernement italien a élaboré un guide sur la détection des vulnérabilités qui souligne la nécessité d'un espace adapté garantissant l'intimité, la présence de personnel féminin et l'assistance de médiateurs culturels, afin de respecter la dignité des personnes lors de la prise de photos et de l'enregistrement des empreintes digitales des nouveaux

⁸⁶ Règlement (UE) 2024/1358, *op. cit.*, art. 14(1), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

arrivants.⁸⁷ La CCDH préconise une telle approche plutôt que la mise en place de mesures de contrainte, particulièrement à l'encontre d'enfants.

E. Contrôle de sécurité et fouilles

L'article 15(1) du règlement 2024/1356 prévoit un contrôle de sécurité, portant « *à la fois sur les ressortissants de pays tiers et sur les objets en leur possession. Si des fouilles sont effectuées, le droit national de l'État membre concerné s'applique.* »⁸⁸

L'article 8(4) amendé du projet de loi prévoit une « *fouille simple effectuée par un membre du cadre policier de la Police grand-ducale [...]. Elle inclut le contrôle des effets personnels et bagages de la personne fouillée.* »⁸⁹ La fouille est effectuée « *au moyen d'une palpation ou à l'aide de moyens de détection électronique, sans que la personne concernée n'ait à se dévêtir partiellement ou intégralement.* »⁹⁰

Cette disposition est complétée par les articles 19(1) et 40(11) du projet de loi qui étendent la possibilité de recourir à une fouille à plusieurs hypothèses supplémentaires : lorsqu'elle est nécessaire et que la personne n'est pas soumise au filtrage, lorsque le filtrage n'est pas terminé dans les délais impartis, si une personne se trouve à nouveau sur le territoire luxembourgeois après avoir quitté l'UE pour une durée supérieure à trois mois, ou si une personne n'est pas en mesure de présenter un document d'identité ou de voyage valable.

S'agissant des fouilles physiques, la CCDH réitère les constats et recommandations formulés dans son avis de 2021 relatif aux fouilles corporelles, lesquels demeurent pleinement pertinents à ce jour.⁹¹ **La CCDH souhaite rappeler qu'une telle mesure est susceptible de constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée ainsi que dans la dignité de la personne concernée.** Même lorsqu'elle se limite à une palpation sans qu'une personne n'ait à se dévêtir partiellement ou intégralement, une fouille peut être vécue comme particulièrement intrusive, notamment lorsqu'elle intervient dans un contexte de vulnérabilité, de stress ou de

⁸⁷ Ministero Dell'Interno, *Handbook for the identification, referral and care of persons living with vulnerabilities entering Italy and within the protection and reception system*, n.d., p. 28, disponible sur <https://www.interno.gov.it/>.

⁸⁸ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 15(1), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁸⁹ Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, *op.cit.*, art. 8(4), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁹⁰ Loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, version consolidée applicable au 6 décembre 2015, art. 8bis(3), disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁹¹ CCDH, Avis sur le projet de loi n°7681 portant modification de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; le projet de loi n°7682 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, publié en 2024, pp. 1-4, disponible sur <https://ccdhdh.public.lu/fr/>.

traumatisme. Il conviendrait dès lors de veiller à ce que le recours à une telle mesure demeure strictement nécessaire et proportionné.

Au-delà des fouilles physiques, la question des fouilles des effets personnels soulève des préoccupations spécifiques, particulièrement en rapport avec les appareils électroniques. **La CCDH souligne que la fouille numérique n'était pas explicitement prévue dans la loi du 18 décembre 2015, et que cela n'a toutefois pas empêché la Direction générale de l'immigration d'y recourir**, de manière apparemment courante.⁹² Aucune mention de fouille numérique ne figure non plus dans le projet de loi sous avis. Dans ce contexte, et au regard des pratiques observées jusqu'à présent, il serait nécessaire de préciser la portée exacte d'une « fouille des effets personnels », notamment afin de déterminer dans quelle mesure celle-ci est susceptible d'inclure l'examen des appareils électroniques. La CCDH regrette que cette absence de clarification ne permette pas d'apprécier pleinement l'étendue des atteintes susceptibles d'être portées à la vie privée.

À cela s'ajoute qu'aucune garantie procédurale spécifique ne semble avoir été prévue afin de prévenir d'éventuels abus et d'assurer le respect du droit à la vie privée des personnes concernées. **Ainsi, il n'est pas réglementé quelles données – telles que les listes de contacts, photographies, conversations, courriels ou profils sur les réseaux sociaux – peuvent être consultées ou recueillies, ni celles qui devraient, au contraire, être protégées contre toute intrusion.** La consultation du téléphone portable d'une personne, et plus particulièrement de ses photos, ses messages personnels, son profil sur des réseaux sociaux, etc., permet de dévoiler de nombreux éléments touchant au cœur de sa vie privée. La CCDH souligne que le recours à une telle mesure porte atteinte à la vie privée et doit, en conséquence, demeurer strictement encadré. Une attention particulière devrait également être accordée lorsqu'il s'agit de personnes vulnérables ou de mineurs.

Enfin, la CCDH tient à faire référence aux recommandations établies par l'UNHCR, qu'elle partage pleinement, et selon lesquelles : « *Toute fouille ou saisie d'appareils électroniques devrait être clairement circonscrite, fondée sur une évaluation spécifique et individuelle, et assortie de garanties solides, notamment des limites quant à l'étendue des données consultées et des protections contre toute ingérence arbitraire ou excessive. Lorsque le consentement est invoqué, il doit être libre et éclairé, et le refus de donner un tel consentement ne devrait pas automatiquement entraîner de conséquences négatives pour la personne concernée. Celle-ci devrait recevoir des informations sur la procédure et son objectif, et avoir accès à un*

⁹² *Ibid.*, p. 3.

*accompagnement, y compris juridique, afin de comprendre pleinement ses droits et les implications d'un consentement ou d'un refus. »*⁹³

F. Le droit à une représentation effective

L'article 17 du règlement 2024/1356 prévoit la réalisation d'un « formulaire de filtrage » qui comprend toutes les informations récoltées durant le filtrage.⁹⁴ Celui-ci est ensuite transféré aux autorités compétentes pour les ressortissants de pays tiers, dépendant des conclusions tirées pendant le filtrage. Le règlement précise également qu'avant que le formulaire de filtrage ne soit transmis aux autorités compétentes, la personne soumise au filtrage a la possibilité d'indiquer que les informations contenues dans le formulaire sont incorrectes et peuvent ainsi faire l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel tout au long de la procédure d'asile et de retour qui en découlent.⁹⁵

Le projet de loi, en revanche, prévoit uniquement que « *le ministre et la Police grand-ducale sont les autorités compétentes en charge du remplissage du formulaire de filtrage visé à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1356* ». ⁹⁶

Au regard des constats exposés ci-dessus, **le risque d'erreurs ou d'appréciations incomplètes ne saurait être exclu**. La CCDH estime en l'occurrence qu'il serait pertinent de consacrer expressément dans la loi le droit, pour toute personne soumise au filtrage, de **contester, rectifier ou compléter** les éléments consignés dans le formulaire de filtrage, ainsi que de **bénéficier d'un recours effectif** contre les conséquences susceptibles d'en découler.

Il convient de rappeler que les personnes concernées sont, dans la grande majorité des cas, des ressortissants de pays tiers qui ne connaissent ni le système d'asile luxembourgeois ni les conséquences juridiques attachées à cette phase initiale. Elles se trouvent souvent confrontées dès leur arrivée à de nombreuses informations nouvelles, à des contrôles multiples et à la nécessité d'évoquer rapidement des parcours trop souvent marqués par des violences ou traumatismes, sans toujours

⁹³ UNHCR, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 9, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁹⁴ Le formulaire comporte les éléments suivants : le nom, la date et le lieu de naissance et le genre ; l'indication des nationalités ou de l'apatride, les pays de résidence avant l'arrivée et les langues parlées ; le motif de la réalisation du filtrage ; des informations sur le contrôle sanitaire préliminaire et le contrôle de vulnérabilité préliminaire ; des informations quant à l'introduction ou non d'une demande de protection internationale ; des informations fournies quant à la présence ou non, sur le territoire d'un État membre de membres de sa famille ; le respect ou non par le ressortissant concerné de son obligation de coopérer ; le motif de l'arrivée ou entrée irrégulière ; des informations sur les itinéraires empruntés, y compris le point de départ, les lieux de résidence précédents, les pays tiers de transit; les documents de voyage ou l'identité que le ressortissant de pays tiers détenait sur lui ; tout commentaire et toute autre information pertinente.

⁹⁵ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 17(3), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁹⁶ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 6(5), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

mesurer la portée que leurs déclarations peuvent revêtir pour la protection de leurs droits. Dans ces circonstances, **un accompagnement effectif est indispensable afin de garantir qu'elles puissent comprendre la procédure, faire valoir leurs observations et exercer pleinement leur droit de rectification ou de contestation des constats** posés à leur égard durant le filtrage.

Dans ce contexte, il est indispensable de garantir, dès le début du filtrage, un accès réel et effectif à une assistance indépendante, notamment par des avocats ainsi que par les organisations et personnes fournissant des conseils.

1. L'accès à un avocat

Les articles 3 et 4(6) du projet de loi prévoient l'accès à un avocat durant la procédure de filtrage. Il est ainsi précisé que « *l'étranger est immédiatement informé, par écrit et contre récépissé, [...] de son droit de choisir un avocat à la Cour d'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats de Luxembourg.* »⁹⁷

Le centre de filtrage prévoit dès lors un accès à un avocat, semblable à celui prévu dans le cadre du centre de rétention.⁹⁸ Néanmoins, compte tenu du fait que le processus de filtrage constituera pour la majorité des ressortissants de pays tiers la première étape dans la procédure d'asile et potentiellement sur le territoire de l'UE, il faudrait prévoir un accompagnement plus substantiel, en sus de « simplement donner une liste », pour s'assurer que ces personnes aient un accès effectif à un avocat. Il est essentiel que les ressortissants de pays tiers puissent bénéficier d'un accompagnement juridique durant toute la procédure de filtrage et tous les entretiens qui en découlent. La CCDH insiste dès lors sur une approche explicative et accompagnatrice pour assurer un tel accès.

Dans le prolongement de ces observations, la CCDH réitère l'intérêt de mettre en place, au sein de la procédure de filtrage, un système de permanence juridique, organisé de manière hebdomadaire et reposant sur une liste opérationnelle indiquant la disponibilité effective d'avocats de permanence. Un tel mécanisme permettrait d'aller au-delà d'une simple remise d'une liste d'avocats et d'assurer, en pratique, un accès rapide et effectif à une assistance juridique dès le début de la procédure.

Une telle garantie revêtirait une importance particulière pour les enfants soumis à la procédure de filtrage. La CCDH réitère en l'occurrence la nécessité d'un

⁹⁷ *Ibid.*, 4(6).

⁹⁸ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 41(1*bis*), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

accompagnement juridique spécialisé, assuré par un avocat dûment formé, choisi par le mineur concerné ou désigné sur la base d'une liste de permanence établie par le Barreau de Luxembourg.⁹⁹

Enfin, la CCDH souligne la nécessité de renforcer la formation des futurs avocats dans cette matière. Les cours complémentaires de droit luxembourgeois (CCDL) comportaient jusqu'à présent un volet très limité consacré au droit des étrangers. Or, une part importante des avocats inscrits sur les listes de permanence du Barreau est composée de jeunes avocats venant d'achever ce cursus.

La CCDH relève également qu'il n'existe pas, à ce stade, de véritable parcours de spécialisation structuré en droits humains au sein de l'enseignement universitaire luxembourgeois, de sorte que, pour nombre d'entre eux, cette formation constitue le premier contact académique avec le droit des étrangers au Luxembourg, y compris le droit d'asile.

Il serait ainsi opportun de proposer un apprentissage plus poussé en matière de droits des étrangers durant l'enseignement universitaire luxembourgeois et dans le cadre des CCDL, afin de mieux refléter la difficulté de la matière et d'aider les étudiants à se préparer à la réalité du terrain. L'agence européenne des droits fondamentaux (FRA) a également appuyé ce point dans son dernier rapport et a soulevé les répercussions positives d'avocats spécialisés, notamment en droit d'asile, sur l'équité et l'efficacité des procédures, ce qui réduit le risque de recours.¹⁰⁰

2. Les autres organisations et personnes qui fournissent des conseils

Le règlement 2024/1356 prévoit que « *les organisations et les personnes qui fournissent des conseils bénéficient d'un accès effectif aux ressortissants de pays tiers au cours du filtrage. Les États membres peuvent imposer des restrictions à cet accès en vertu du droit national lorsque ces restrictions sont objectivement nécessaires à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative d'un point de passage frontalier ou d'un centre où le filtrage est effectué, pour autant que cet accès n'en soit pas considérablement restreint ou rendu impossible.* »¹⁰¹

⁹⁹ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 41(1bis), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/> ; Collectif Réfugiés Luxembourg, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 5, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁰⁰ L'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Operationalising the Pact on Migration and Asylum : expériences from the hotspot approach*, publié le 14 avril 2026, p. 7, disponible sur <https://fra.europa.eu/>.

¹⁰¹ Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 8(6), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

La CCDH estime que les organisations qui ont un agrément d'accès au centre de rétention, et dont l'effet a été automatiquement étendu à la Maison de retour lorsque celle-ci est passée sous la direction du centre de rétention, devraient, dans la même logique, avoir **accès au centre de filtrage**. Il est essentiel que toute organisation disposant d'un agrément, telle que l'UNHCR ou l'OKAJU, ou toute organisation souhaitant obtenir un agrément dans le futur, ait accès aux ressortissants de pays tiers placés dans les deux unités du centre de filtrage, ainsi que tout autre structure de prise en charge relevant de la procédure d'asile au Luxembourg. La CCDH renvoie dans ce contexte à l'avis de l'UNHCR, qui note qu'« *un tel accès constitue une garantie procédurale essentielle, en particulier dans les situations impliquant une forme de privation de liberté, afin d'assurer l'accès à l'aide juridique, l'identification des besoins spécifiques et la prévention de la détention arbitraire* ». ¹⁰²

G. Le mécanisme de contrôle indépendant

Compte tenu des violations des droits humains aux frontières extérieures de l'Union européenne, largement documentées par la société civile, les organisations internationales et les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH), ¹⁰³ le règlement 2024/1348 prévoit l'instauration d'un mécanisme indépendant pour contrôler le respect des droits fondamentaux dans le cadre du filtrage et de la procédure d'asile à la frontière. ¹⁰⁴

Dans le cadre de ce contrôle, il convient de **prêter attention à l'ensemble des droits fondamentaux garantis par la Charte** des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il s'ensuit d'examiner, entre autres, si les personnes soumises à ces procédures sont traitées avec dignité, si une **attention particulière est accordée aux personnes en situation de vulnérabilité**, si les **enfants** sont correctement **protégés**, si les **conditions de vie** dans les centres pour ressortissants de pays tiers **respectent les droits fondamentaux**, si les **garanties procédurales** sont dûment respectées et si les personnes ont **accès à des voies de recours efficaces**. ¹⁰⁵

¹⁰² UNHCR, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 5, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁰³ FRA, *Fundamental Rights Report 2024*, publié en 2024, disponible sur <https://www.europeanrights.eu/> ; European Network of National Human Rights Institutions, *Protecting human rights of migrants at the borders (Evidence and work of European national human rights institutions)*, publié en décembre 2019, disponible sur <https://ennhri.org/>.

¹⁰⁴ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 43(4), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/> ; Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 10, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁰⁵ FRA, *Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure (A guide on national independent mechanisms)*, publié en 2024, p. 4, disponible sur <https://fra.europa.eu/>.

L'article 17 du projet de loi, tel qu'amendé en date du 15 mai 2026, prévoit qu'au Luxembourg, « *l'Ombudsman remplit la fonction de mécanisme de contrôle indépendant* ». ¹⁰⁶ Pourtant, malgré l'allocation de cette mission supplémentaire, le projet de loi ne prévoit aucune ressource humaine additionnelle pour lui permettre de l'exercer. Or, il est estimé qu'environ 350 ressortissants de pays tiers seront soumis au filtrage chaque mois. ¹⁰⁷ Il apparaît dès lors essentiel de confier des ressources additionnelles à l'Ombudsman afin de lui permettre de mener cette mission de manière effective. À défaut, le mécanisme de contrôle ne pourra pas remplir pleinement les objectifs qui lui sont assignés par le règlement européen, et cette désignation sera dépourvue de toute portée effective.

Dans ce sens, la CCDH renvoie à l'avis de l'Ombudsman, qui « *souligne que les ressources humaines nécessaires devront être mises à sa disposition [...] et de le prévoir dans les dispositions budgétaires du projet de loi sous examen* ». ¹⁰⁸ Elle regrette en l'occurrence qu'aucune disposition n'ait été ajoutée dans les amendements du projet de loi et invite les auteurs à compléter le texte en y inscrivant une telle dotation en ressources humaines.

Enfin, la CCDH renvoie aux recommandations formulées par ENNHRI concernant les garanties nécessaires à l'indépendance et au bon fonctionnement des mécanismes de contrôle, ¹⁰⁹ et invite le gouvernement à en tenir compte afin d'assurer une mise en œuvre conforme aux objectifs poursuivis par le règlement 2024/1348.

IV. L'analyse de la demande de protection internationale

Après la procédure de filtrage, les ressortissants concernés ont la possibilité d'introduire une demande de protection internationale. Pour les personnes qui ne demandent pas l'asile, le filtrage peut déboucher directement sur l'application des dispositions de la loi de 2008, afférentes à la procédure de retour. ¹¹⁰ Pour les personnes qui introduisent une demande de protection internationale, s'applique alors la procédure relative à son octroi et à son retrait. Cette procédure est encadrée

¹⁰⁶ Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, *op.cit.*, art. 17(1), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁰⁷ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, exposé des motifs p. 3, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁰⁸ Ombudsman, Avis de l'Ombudsman sur le projet de loi 8684, n.d., p. 3, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁰⁹ ENNHRI, *ENNHRI's updated common position on establishing independent monitoring mechanisms under the EU Pact on Migration & Asylum*, publié le 18 décembre 2024, pp. 3-9, disponible sur <https://www.cncdh.fr/>.

¹¹⁰ Notamment les dispositions relatives au séjour irrégulier, la décision de retour, la rétention et l'assignation à résidence.

par le règlement 2024/1348, qui introduit plusieurs évolutions importantes, notamment en matière de procédure d'asile à la frontière.

Dans ce contexte, il convient d'examiner si les modalités prévues par le projet de loi garantissent un examen individuel, complet et effectif des demandes. L'analyse portera en particulier sur les garanties procédurales offertes aux demandeurs (A), la prise en compte des éléments issus du filtrage (B), ainsi que les implications spécifiques liées à la nouvelle procédure à la frontière (C) et, enfin, les conditions et délais applicables aux décisions d'octroi ou de rejet des demandes de protection internationale (D).

A. L'entretien individuel

Lorsqu'une demande de protection internationale est introduite, le règlement 2024/1348 prévoit la tenue d'un entretien individuel portant à la fois sur la recevabilité et sur le fond de la demande.¹¹¹ L'article 25 du projet de loi précise les modalités d'organisation de cet entretien ainsi que les possibilités offertes au demandeur d'apporter des précisions.

L'entretien individuel occupe une place centrale dans la procédure d'asile, dans la mesure où **l'appréciation de la demande repose largement sur les déclarations faites par le demandeur lors de cet entretien.** Il est dès lors essentiel que les conditions dans lesquelles celui-ci est conduit permettent une expression complète, cohérente et libre du récit.

Le projet de loi distingue deux situations. D'une part, lorsque le rapport d'entretien individuel est dressé simultanément à la tenue de l'entretien, le demandeur ne peut formuler d'observations ou apporter des précisions qu'à la fin de l'entretien, avant de signer le rapport. Le texte précise que tel vaut en tout état de cause lorsque le demandeur se trouve en rétention. D'autre part, lorsque le rapport d'entretien individuel ne peut pas être dressé simultanément à la tenue de l'entretien, les déclarations du demandeur sont enregistrées et font l'objet d'une transcription ultérieure qui est ensuite transmise au demandeur. Celui-ci dispose alors d'un délai de huit jours pour formuler des observations ou apporter des précisions. Il peut, à cette fin, solliciter l'accès à l'enregistrement audio de l'entretien.¹¹² **La CCDH relève que cette distinction donne lieu à des situations inégalitaires.**

¹¹¹ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 11 et 12, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹¹² Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 25(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

Dans la première hypothèse, à savoir lorsque le rapport d'entretien est dressé simultanément à la tenue de l'entretien, y compris lorsque le demandeur se trouve en rétention, le dispositif repose implicitement sur l'idée que le demandeur est en mesure de relater de manière complète et immédiate l'ensemble des éléments pertinents de son récit. **Une telle présomption apparaît toutefois difficilement conciliable avec la réalité des parcours migratoires**, souvent marqués par des expériences traumatiques. Ces expériences peuvent être refoulées, difficiles à verbaliser ou trop sensibles pour être exprimées dans un cadre formel et contraignant. À cela s'ajoute que la contrainte temporelle imposée alourdit d'autant plus la charge pesant sur l'entretien. La CCDH considère en outre que **cette limitation de la possibilité d'apporter ultérieurement des précisions ou des éléments complémentaires n'est pas conforme au règlement 2024/1348**, lequel prévoit que « *les demandeurs sont autorisés à présenter tout élément complémentaire pertinent pour l'examen de leur demande tant que celle-ci n'a pas fait l'objet d'une décision dans le cadre de la procédure administrative.* »¹¹³ La CCDH reconnaît que cette disposition n'exclut pas, en principe, la possibilité de communiquer ultérieurement à l'entretien individuel des éléments complémentaires. Toutefois, lorsque ces éléments ne figurent pas dans le rapport initial de l'entretien, mais sont apportés dans un second temps, il existe un risque qu'ils soient perçus comme moins probants dans l'appréciation globale de la crédibilité du récit. Dès lors, une telle situation est susceptible d'affecter, en pratique, la prise en compte effective de certains éléments pourtant déterminants pour l'examen de la demande.

Dans la seconde hypothèse, si la possibilité de corriger le rapport constitue une garantie dans le projet de loi, celle-ci demeure encadrée par des délais particulièrement restreints. Ceux-ci supposent que le demandeur ait une connaissance suffisante de la procédure et de ses droits, ce qui ne peut être systématiquement présumé. En pratique, certains demandeurs peuvent ne pas mesurer immédiatement l'importance de cette étape, ou n'en saisir les enjeux qu'après avoir bénéficié d'une assistance juridique. Or, des précisions ou corrections formulées tardivement peuvent être appréciées avec davantage de réserve dans l'évaluation de la cohérence ou de la crédibilité du récit. À cet égard, la CCDH rappelle l'importance de garantir un accès effectif à une assistance juridique spécialisée à tous les stades de la procédure, y compris avant et pendant l'entretien individuel, afin que le demandeur puisse comprendre les implications de ses déclarations et exercer utilement ses droits procéduraux.

¹¹³ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 28(7), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

Dans ce contexte, il est essentiel de garantir un accès effectif à l'assistance juridique, avant et pendant l'entretien individuel. Une telle assistance est indispensable pour permettre au demandeur de comprendre ses droits, d'identifier d'éventuelles erreurs et de formuler utilement des observations dans les délais impartis.

Enfin, ces éléments mettent une nouvelle fois en évidence **l'importance d'une formation spécialisée** des agents chargés de conduire les entretiens, notamment **en matière d'écoute des personnes vulnérables et de prise en compte des traumatismes**, afin de garantir un recueil adéquat et équitable des déclarations.

Au-delà de ces constats, la CCDH appelle à une révision du dispositif envisagé par le projet de loi. Elle estime en particulier que tout demandeur de protection internationale devrait pouvoir disposer d'un délai approprié pour relire le rapport d'entretien dans des conditions adéquates, indépendamment de sa situation administrative. Une telle garantie implique notamment la possibilité de prendre connaissance du contenu de l'entretien dans des conditions permettant une relecture attentive et éclairée, de bénéficier d'une assistance juridique, et de formuler des corrections ou des ajouts en temps utile.

B. La prise en compte du filtrage dans l'analyse de la demande de protection internationale

La CCDH regrette que le projet de loi ne permette pas de comprendre clairement comment les éléments recueillis lors du filtrage seront pris en compte lors de l'analyse de la demande de protection internationale. En effet, bien que lors du filtrage, un grand nombre d'informations soit collecté par les agents du Ministère des Affaires intérieures, la Police grand-ducale et le service de renseignement de l'État,¹¹⁴ **le cadre juridique encadrant leur utilisation demeure largement imprécis**. Cette incertitude est d'autant plus importante au vu des conditions contraignantes dans lesquelles ces informations sont recueillies.

S'agissant plus particulièrement des contrôles de vulnérabilité et du contrôle sanitaire réalisés dans la procédure de filtrage, le projet de loi prévoit explicitement qu'ils ont un caractère préliminaire et qu'ils font partie intégrante d'évaluations réalisées ultérieurement.¹¹⁵ Toutefois, aucune précision n'est apportée quant aux modalités concrètes de ces évaluations ultérieures. En l'absence de toute garantie, **il existe un risque aigu que les constats posés lors du filtrage**, pourtant réalisés

¹¹⁴ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 6(1), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/> ; Règlement (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 12(1)-(5), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹¹⁵ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 8(1) et 8(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

dans un cadre limité, **soient repris tels quels dans l'analyse de la demande, sans réévaluation approfondie**. Une telle approche serait pourtant hautement problématique, en particulier au regard de la détection des situations de vulnérabilité, qui nécessitent du temps, un climat de confiance et un accompagnement spécialisé. Cela s'aligne notamment avec le règlement 2024/1348 qui soutient que l'évaluation du besoin de garanties procédurales spéciales peut être réexaminée en cas de nouveaux besoins émergents.¹¹⁶

Si la pratique actuelle est maintenue, la CCDH tient à rappeler les nombreuses critiques formulées par les acteurs institutionnels et non-gouvernementaux qui démontrent clairement les limites existantes en matière d'identification des vulnérabilités, d'accès aux soins et d'accompagnement des demandeurs.¹¹⁷

Dans ce contexte, la CCDH estime qu'il est indispensable de clarifier expressément les modalités de prise en compte des éléments issus du filtrage, ainsi que les garanties entourant leur réévaluation dans le cadre de l'examen de la demande de protection internationale. À défaut, il existe un risque réel que cette phase préliminaire, conçue comme un outil sécuritaire, exerce une influence disproportionnée sur l'issue de la procédure de protection internationale.

C. La procédure d'asile à la frontière

Le règlement 2024/1348 prévoit trois modalités de traitement des demandes de protection internationale : la procédure ordinaire, la procédure accélérée et la procédure à la frontière.

La procédure ordinaire constitue le régime de droit commun. Elle doit en principe être menée dans un délai de six mois à compter de l'introduction de la demande, prolongeable jusqu'à douze mois dans certaines circonstances. **La procédure accélérée** permet un traitement dans un délai maximal de trois mois, lorsque la demande apparaît manifestement peu fondée ou peut être examinée rapidement.¹¹⁸ Ces deux procédures s'inscrivent largement dans la continuité du système existant.

¹¹⁶ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 20(3), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹¹⁷ CCDH, Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, publié en 2018, p. 19 et 35, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>. Collectif Réfugiés Luxembourg, *Analyse complète du chapitre migration de l'accord de coalition 2023-2028*, publié le 22 janvier 2024, disponible sur <https://www.amnesty.lu/>.

¹¹⁸ La procédure d'examen est accélérée lorsque les déclarations du demandeur sont estimées incohérentes ou peu plausibles, en cas de fraude ou de dissimulation d'identité, lorsqu'une demande est introduite à des fins dilatoires, lorsqu'il s'agit d'une demande ultérieure qui n'est pas irrecevable, lorsque le demandeur provient d'un pays d'origine sûr ou encore lorsque le taux de reconnaissance de la protection internationale pour le pays concerné, sans préjudice des garanties procédurales fondamentales ; Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 42, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

La procédure à la frontière constitue en revanche une nouveauté dans la procédure d'asile et soulève des enjeux particuliers. Elle s'applique aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire et permet d'examiner leur demande tout en les maintenant dans une situation de non-admission sur le territoire d'un État membre. En pratique, cette procédure s'accompagne d'un placement en rétention pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq semaines, avec un enchaînement rapide vers une procédure de retour en cas de rejet,¹¹⁹ de sorte que **l'ensemble du processus se déroule dans un contexte de privation de liberté**. Même si l'application de la procédure à la frontière devrait rester marginale au Luxembourg,¹²⁰ elle instaure un traitement différencié pour les personnes qui y sont soumises en les plaçant systématiquement en rétention.

Certaines exceptions sont prévues, notamment pour les mineurs non accompagnés, à moins qu'ils représentent une menace pour la sécurité,¹²¹ et les personnes présentant des besoins particuliers.¹²² Toutefois, le projet de loi renvoie largement aux règles générales relatives à la rétention, sans encadrer spécifiquement ces situations dans le contexte de la procédure à la frontière.

Tout en reconnaissant que la procédure d'asile à la frontière et le placement en rétention automatique proviennent du législateur européen, la CCDH s'oppose néanmoins à une telle approche qui soulève de sérieuses questions quant à sa compatibilité avec les principes de nécessité et de proportionnalité, ainsi que du principe de dernier ressort en matière de privation de liberté.

1. La privation de liberté de familles avec enfants

Le règlement 2024/1348 « Procédure Protection Internationale » permet, dans certaines hypothèses, la privation de liberté d'enfants, y compris dans le cadre de la procédure à la frontière. La directive 2024/1346 « Accueil » encadre notamment la **rétention des mineurs, qu'ils soient accompagnés ou non**, et impose que celle-ci **ne puisse intervenir que dans des circonstances exceptionnelles, en dernier**

¹¹⁹ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, exposé des motifs p. 5, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹²⁰ « *Compte tenu de la situation géographique du Grand-Duché, le nombre de demandes de protection internationale présentées à la seule frontière extérieure européenne dont dispose le pays, à savoir l'aéroport de Luxembourg, se résume à quelques cas isolés ne représentant pas plus de 1 % du total des demandes introduites au Luxembourg au cours des dernières années. En effet, depuis 2019, seules 150 demandes de protection internationale ont été présentées à l'aéroport sur un total de près de 12.000 demandes.* » ; Projet de loi n°8684, *op. cit.*, exposé des motifs pp. 5-6, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹²¹ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 42(3)(b), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹²² Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 53(2)(b), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

ressort, pour la durée la plus courte possible, et uniquement si des mesures alternatives moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement.¹²³

En premier lieu, la CCDH tient à réitérer que les organes de protection et de promotion des droits humains s'accordent à souligner que la privation de liberté d'enfants migrants, seuls ou accompagnés, **n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elle constitue toujours une violation des droits de l'enfant** en vertu du droit international des droits humains.

Alors que ces dernières années, on observe l'émergence d'une tendance internationale forte en faveur de l'interdiction totale de la rétention des enfants en situation de migration,¹²⁴ la CCDH regrette fortement le choix inverse du législateur européen en la matière. Comme le rappelle le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, « *les États sont tenus d'œuvrer à l'élimination complète de la détention des enfants migrants en élaborant et en mettant en œuvre des solutions de remplacement non privatives de liberté et fondées sur les droits de l'Homme* ».¹²⁵

La question du placement en rétention se pose avec une acuité particulière lorsqu'elle concerne des familles avec enfants. Le règlement 2024/1348 « Procédure Protection Internationale » prévoit que les États membres veillent à ce que celles-ci soient accueillies dans des structures adaptées à leurs besoins, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant et à leur développement.¹²⁶ Les experts en la matière s'accordent à affirmer que le maintien de l'unité familiale ne saurait justifier le recours à la rétention, mais devrait au contraire inciter les autorités à privilégier des alternatives adaptées. En outre, la CCDH relève que la mise en œuvre effective d'une telle exigence soulève des difficultés concrètes dans un contexte marqué par **une pénurie de structures réellement adaptées aux besoins spécifiques des familles avec enfants**.

La CCDH réitère que la privation de liberté d'enfants pour des motifs liés exclusivement à l'immigration n'est pas conciliable avec l'intérêt supérieur de l'enfant et est susceptible d'entraîner des conséquences particulièrement préjudiciables pour

¹²³ Directive (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, version consolidée du 22 mai 2025, art. 10, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹²⁴ Depuis 2012, une campagne intitulée « *End immigration detention of children* » a été lancée par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Un exemple est disponible sur <https://pace.coe.int/>.

¹²⁵ OHCHR, Felipe Gonzalez Morales, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquat)*, A/75/183, distribution générale le 20 juillet 2020, para. 13, disponible sur <https://docs.un.org/fr/>.

¹²⁶ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 54(2), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>

leur développement et leur bien-être.¹²⁷ Elle souligne dès lors l'importance de privilégier des dispositifs d'accueil et d'accompagnement adaptés aux enfants, reposant sur des alternatives non privatives de liberté inscrites dans un cadre de protection effectif.

Dans l'hypothèse où un placement en rétention de familles avec enfants serait néanmoins maintenu, celui-ci doit répondre à des exigences strictes : il doit constituer une mesure de dernier ressort, être proportionné, limité dans le temps et s'effectuer dans des structures spécifiquement adaptées aux besoins des enfants, garantissant notamment des conditions de vie conformes à leur développement physique, mental et social.¹²⁸

2. Le placement en rétention de MNA

En complémentarité des dispositions mentionnées dans la partie précédente, afférente à la rétention des enfants accompagnés, le règlement 2024/1348 prévoit que la procédure à la frontière s'applique uniquement aux mineurs non accompagnés lorsqu'ils représentent une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public.¹²⁹

Le projet de loi reprend ainsi cette condition issue du règlement européen et prévoit la **possibilité de placer en rétention un mineur non accompagné lorsqu'il constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale**. Le législateur national introduit toutefois des garanties supplémentaires qui ne figurent pas expressément dans les instruments européens, en prévoyant que cette mesure ne peut concerner que les mineurs âgés d'au moins seize ans, qu'ils doivent être séparés des retenus adultes et que la durée maximale de rétention est limitée à trois mois.¹³⁰

La CCDH accueille favorablement l'introduction d'un encadrement temporel explicite de la rétention des mineurs non accompagnés, dans la mesure où les textes européens ne prévoient pas de durée maximale chiffrée. La fixation d'un plafond légal contribue en effet à limiter le risque d'une prolongation excessive de la privation de liberté en pratique. **Toutefois, même limitée, une durée maximale pouvant atteindre trois mois n'est pas conciliable avec l'exigence d'une rétention limitée à la « durée la plus courte possible »**. La CCDH rappelle en tout état de cause son opposition de principe à toute privation de liberté d'enfants dans le

¹²⁷ UNHCR, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, pp. 17-19, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹²⁸ Directive (UE) 2024/1356, *op. cit.*, art. 13(2), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹²⁹ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 42(3), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹³⁰ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 35(1) et 41(2), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

contexte migratoire. Cette opposition est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit d'enfants non accompagnés, qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité particulière en raison de l'absence de soutien familial. La CCDH souligne dès lors la nécessité de développer des alternatives adaptées à leur prise en charge dans un cadre ouvert et protecteur. Elle note par ailleurs qu'en pratique, **les MNA ne sont actuellement pas placés en rétention au Luxembourg**, et estime qu'il est **important que cette pratique soit maintenue et consolidée** dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte.

S'agissant des conditions de rétention, le projet de loi reprend la formulation de la directive 2024/1346, en prévoyant que les mineurs placés en rétention ont droit à l'éducation, sauf si la durée de leur placement est trop courte pour que cet accès présente un intérêt.¹³¹ Cette formulation soulève une incertitude juridique importante, dès lors qu'elle ne précise pas à partir de quelle durée le droit à l'éducation pourrait être considéré comme « *d'un intérêt limité* », ce qui est susceptible d'entraîner des pratiques divergentes et de fragiliser l'effectivité de ce droit fondamental.¹³² En tout état de cause, **au regard d'une durée de rétention pouvant atteindre trois mois, une limitation du droit à l'éducation paraît difficilement justifiable.**

La CCDH tient à rappeler que le droit à l'éducation est garanti par l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le HCR souligne également que ce droit est fondamental, qu'il participe directement à l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il ne devrait, en principe, être soumis à aucune exception, y compris en contexte de privation de liberté.¹³³ Le droit de l'enfant à l'éducation doit

¹³¹ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 41(3), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/> ; Directive (UE) 2024/1346, *op. cit.*, art. 13(2), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹³² « 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 » ; Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKAJU), Avis sur le Projet de loi n°8684, publié le 6 mai 2026, p. 14, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹³³ UNHCR, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, pp. 22-23, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/> ; Union européenne, *Informations provenant des institutions et organes de l'Union européenne : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2007/C303/01, publié le 14 décembre 2007, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/> ; Convention relative aux droits de l'enfant, *op. cit.*, art. 28, 29 et 37, disponible sur <https://www.refworld.org/> ; OHCHR, *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté*, adoptées le 14 décembre 1990, disponible sur <https://www.ohchr.org/fr/>

être garanti de manière effective et continue, y compris en situation de privation de liberté, comme l'a rappelé le Comité des droits de l'Enfant des Nations Unies.¹³⁴

Au vu de ce qui précède, la CCDH invite les auteurs du projet de loi à supprimer cette disposition et à garantir pleinement le droit à l'éducation de tous les enfants sur le territoire luxembourgeois. Cette recommandation s'appuie en outre sur la Constitution, dont l'article 33(1) consacre le droit à l'éducation sans prévoir de limitation temporelle, tandis que l'article 33(2) impose à l'État de garantir l'accès effectif à ce droit. En l'absence de définition, au niveau de l'Union, de la durée à partir de laquelle ce droit pourrait être considéré comme « d'un intérêt limité », le cadre constitutionnel conduit à exclure toute restriction de cette nature.

D. Décisions d'octroi ou de rejet de la protection internationale

Sur la base du règlement 2024/1348, l'autorité compétente adopte une décision d'octroi ou de rejet de la demande de protection internationale après un examen individuel, complet et impartial.¹³⁵ Ainsi, une décision d'octroi peut être adoptée, soit au titre du statut de réfugié, soit de la protection subsidiaire. À défaut, l'autorité compétente peut prononcer un rejet au fond lorsque le demandeur ne satisfait pas aux critères de protection,¹³⁶ ou déclarer la demande irrecevable, si l'autorité ne s'estime pas compétente à traiter la demande.¹³⁷ Par ailleurs, la procédure peut faire l'objet d'une décision de clôture lorsque la demande est retirée explicitement ou implicitement.¹³⁸ Enfin, le règlement 2024/1351 prévoit également des décisions de transfert vers un autre État membre, s'inscrivant dans la continuité du système établi par le Règlement Dublin III.¹³⁹

En cas de décision négative, celle-ci peut être assortie d'une décision de retour, conformément à la Directive 2008/115/CE « Retour ». **L'ensemble de ces décisions doivent être motivé, notifiées au demandeur, et susceptibles d'un recours effectif devant une juridiction,**¹⁴⁰ conformément à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹³⁴ Comité des droits de l'enfant, *Convention relative aux droits de l'enfant : Observation générale n°6 (Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine)*, CRC/GC/2005/6, distribution générale le 1^{er} septembre 2005, para. 63, disponible sur <https://www.right-to-education.org/>.

¹³⁵ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 11, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹³⁶ *Ibid.*, art. 36(2).

¹³⁷ *Ibid.*, art. 38.

¹³⁸ *Ibid.*, art. 40.

¹³⁹ Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration, adopté le 22 mai 2024, art. 46, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁴⁰ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 67, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

Le règlement prévoit, en outre, différents délais de traitement en fonction de la procédure d'examen. Dans le cadre d'**une procédure « ordinaire »**, la décision doit intervenir dans un délai de 6 mois maximum à compter de l'introduction de la demande. Ce délai peut être prolongé, notamment en cas de complexité juridique ou factuelle, ou d'afflux massif de demandes, sans dépasser un délai de 12 mois au total.¹⁴¹ Le règlement pose ainsi un cadre maximal pour les États membres, laissant néanmoins la possibilité de prévoir des délais de traitement plus courts.

Dans le cadre d'**une procédure accélérée**, la décision doit intervenir dans un délai maximal de 3 mois,¹⁴² et dans le cadre de **la procédure à la frontière**, la décision doit être prise endéans 12 semaines maximum – y compris le délai de recours.¹⁴³

La CCDH constate dès lors qu'en ce qui concerne les procédures « ordinaire » et « accélérée », les délais correspondent en grande partie aux règles existantes antérieurement au Pacte.¹⁴⁴ À cet égard, il est d'ailleurs notable qu'aucune mention des délais applicables à l'analyse des demandes de protection internationale par le ministre ne figure dans le projet de loi.

Il demeure en outre incertain quelles conséquences juridiques pourraient découler d'un dépassement de ces délais. Même si le règlement ne prévoit aucune disposition explicite à cet égard, le non-respect des délais peut néanmoins entraîner des conséquences juridiques. En Belgique, dans une affaire concernant des demandeurs de protection internationale ayant attendu plus de 16 mois pour qu'une décision soit rendue sur leur demande, le Tribunal a ordonné à l'État de statuer dans un délai de quinze jours, sous peine d'une astreinte de 250 euros par jour de retard (plafonnée à 10 000 euros).¹⁴⁵ **Un retard excessif dans le traitement des demandes est dès lors susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux des demandeurs et de compromettre l'effectivité du système d'asile.** Au-delà de l'incertitude juridique et administrative prolongée dans laquelle les personnes concernées peuvent être maintenues, de tels délais risquent également d'avoir des répercussions importantes sur leur santé mentale, leurs conditions de vie, leur accès aux droits sociaux ainsi que leurs perspectives d'intégration. Dans ce contexte, **la CCDH rappelle que le respect des délais prévus par le règlement ne constitue pas uniquement une exigence de bonne administration, mais participe directement des garanties procédurales entourant le droit d'asile.**

¹⁴¹ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 35(5)(b), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁴² *Ibid.*, art. 35(3).

¹⁴³ *Ibid.*, art. 51(2).

¹⁴⁴ Il s'agit, dans les deux cas, d'un délai de base de 6 mois, pouvant être porté jusqu'à 21 mois.

¹⁴⁵ Ordonnance du 20 novembre 2024, R.G. n° 2024/298/C.

V. La commission consultative portant sur l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant

L'article 23(5) du règlement 2024/1351 prévoit que toute « *décision de transfert d'un mineur non accompagné est précédée d'une évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant. [...] L'évaluation est effectuée sans retard par des personnes dûment formées possédant les qualifications et l'expertise nécessaires pour garantir la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant.* » Le paragraphe 4 précise que, dans le cadre de cette évaluation, les États membres tiennent notamment compte du regroupement familial, du bien-être et du développement du mineur à court, moyen et long terme, des situations de vulnérabilité particulières, des considérations de sûreté et de sécurité, ainsi que de l'avis du mineur en fonction de son âge et de sa maturité.

Le projet de loi renvoie à l'article susmentionné, avec la seule précision que cette évaluation « *est effectuée par une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal* ». ¹⁴⁶

La CCDH accueille favorablement le principe consacré par le règlement, selon lequel l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être individuelle, efficace et fondée sur des critères préalablement établis. Elle soutient notamment que cette approche n'est pas conçue comme exhaustive, le règlement laissant volontairement une marge d'appréciation dans l'identification des facteurs additionnels. **Toutefois**, dans le cadre de la transposition nationale, **le projet de loi** confie la réalisation de cette évaluation à une commission consultative. **Il ne précise ni la composition de cette commission, ni ses modalités de fonctionnement ou d'organisation.** Ces éléments pourtant essentiels sont intégralement renvoyés à un règlement grand-ducal, qui n'est pas encore connu à ce stade. Resterait donc à clarifier dans quelle mesure un tel renvoi à un règlement grand-ducal est compatible avec l'article 32 de la Constitution, qui prévoit que les conditions garantissant le droit d'asile doivent être fixées par la loi. ¹⁴⁷

La CCDH rappelle, en l'occurrence, qu'en 2018 une première Commission consultative de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant a été mise en place, avec pour objectif de conseiller le Ministre lorsqu'une demande de protection internationale d'un enfant était rejetée et qu'une décision de retour est prévue. Cette Commission a fait l'objet de nombreuses critiques de la part d'acteurs institutionnels

¹⁴⁶ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 30, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁴⁷ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, *op. cit.*, art. 32, disponible sur <https://luxembourg.public.lu/>.

et associatifs, comme le Lëtzebuerger Flüchtlingsrot, la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg, le Conseil d'État, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, et la CCDH.¹⁴⁸ Ces différentes prises de position ont notamment mis en évidence les insuffisances structurelles de la Commission ainsi que des préoccupations relatives à son indépendance, à son fonctionnement et à la prise en compte effective de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans le cadre de la préparation du présent avis, la CCDH a demandé au Ministre des Affaires intérieures des précisions sur la mise en œuvre de cette Commission, et a été informée qu'une nouvelle instance allait être créée afin de se conformer au règlement précité.

Si la CCDH accueille favorablement l'abandon du modèle actuel,¹⁴⁹ elle réitère par ailleurs une critique récurrente concernant la publication, voire la mise à disposition, des projets de règlements grand-ducaux. La principale mission de la CCDH, telle que définie à l'article 1er de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, consiste à adresser au gouvernement des avis, des études, des prises de position et des recommandations sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits humains au Luxembourg. Dans ce contexte, **elle regrette de ne pas avoir obtenu le texte du projet de règlement grand-ducal**. Une telle situation compromet la capacité des organes consultatifs à exercer pleinement leur rôle de contrôle et d'analyse juridique. **Afin de pouvoir remplir efficacement sa mission légale, la CCDH doit systématiquement disposer desdits projets**. Elle exhorte dès lors le gouvernement à publier les projets de règlements grand-ducaux à l'instar des projets de loi ou à tout le moins à les communiquer systématiquement aux organes consultatifs appelés à les aviser.

Enfin, la CCDH rappelle les recommandations qu'elle avait déjà formulées dans ses avis de 2018 et de 2020. Elle insiste sur la nécessité de créer un organe d'évaluation véritablement pluridisciplinaire, indépendant et impartial, capable d'appréhender l'ensemble des dimensions de l'intérêt supérieur de l'enfant. Selon la CCDH, l'intégration d'acteurs non étatiques, notamment issus du secteur social, médical, psychologique et associatif, permettrait d'assurer une analyse plus complète et équilibrée des situations individuelles.

¹⁴⁸ CCDH et OKAJU, *Lettre ouverte de la CCDH et de l'OKAJU à l'attention de Monsieur le Ministre de l'Immigration et de l'Asile : À quand une composition neutre et compétente en matière d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés ?*, publié le 11 juillet 2022, disponible sur <https://ccdih.public.lu/>.

¹⁴⁹ CCDH, Avis sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés prévue à l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, publié en janvier 2020, disponible sur <https://ccdih.public.lu/>.

La CCDH souligne également que les membres de cette instance devraient disposer de compétences spécifiques en matière de droits de l'enfant, de santé physique et psychique des mineurs ainsi que d'accompagnement des personnes vulnérables. À ce titre, elle recommande la mise en place d'une formation continue, obligatoire et approfondie pour l'ensemble des membres de la commission.

Par ailleurs, **la CCDH considère qu'il est indispensable d'inscrire dans le règlement grand-ducal des critères objectifs, précis et transparents permettant d'évaluer l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés.** L'absence de tels critères risque en effet d'aboutir à des décisions arbitraires ou insuffisamment motivées. Elle insiste également sur la nécessité de prendre systématiquement en considération les vulnérabilités particulières pouvant affecter les enfants concernés, telles que le sexe, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, le risque de traite des êtres humains ou encore l'exposition aux mutilations génitales féminines.

VI. Création d'un statut spécifique pour les MNA en séjour irrégulier

L'article 40 du projet de loi crée un nouveau statut spécifique pour les mineurs non accompagnés en séjour irrégulier, en prévoyant la délivrance d'une attestation valable trois mois et renouvelable. Celle-ci leur permet de « demeurer sur le territoire luxembourgeois sans autorisation de séjour jusqu'à ce que le ministre prenne une décision sur avis de la commission consultative ». ¹⁵⁰

La CCDH se félicite de l'introduction d'un tel statut spécifique, car celui-ci permettrait d'éviter que des enfants et adolescents qui ne souhaitent pas déposer une demande de protection internationale ne restent plongés dans un vide juridique, ainsi qu'il en est actuellement le cas. De fait, la CCDH – tout comme de nombreuses institutions et acteurs de la société civile engagés pour la défense des droits de l'enfant ¹⁵¹ – réclame depuis longtemps la création d'un tel statut. ¹⁵²

¹⁵⁰ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 40(4), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁵¹ Caritas, *Améliorer l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés*, publié le 22 novembre 2022, disponible sur <https://www.infogreen.lu/> ; Collectif Réfugiés Luxembourg, *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023*, publié en mai 2023, disponible sur <https://www.asti.lu/> ; Contrôle externe des lieux privatifs de liberté (CELPL) et OKAJU, *L'Unité de sécurité du CSEE : Rapport spécial*, crée le 20 juillet 2022, disponible sur <https://ombudsman.lu/fr/> ; UNICEF Luxembourg, *Enfants non accompagnés : mettre l'enfant au centre*, *op. cit.*, disponible sur <https://www.unicef.lu/> ; Comité des droits de l'enfant, *Convention relative aux droits de l'enfant : Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques*, CRC/C/LUX/CO/5-6, disponible sur <https://docs.un.org/fr/>

¹⁵² CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg : Années 2023-2024*, *op. cit.*, p.123, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/> ; CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg : Années 2021-2022*, version modifiée du 26 mai 2025, p.76, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

Cependant, certaines insécurités juridiques et imprécisions subsistent.

Ainsi, la CCDH rejoint le LFR dans son constat que « [l]es mineurs non accompagnés sont avant tout des enfants. Ils doivent bénéficier des mêmes droits que tous les autres et être pleinement intégrés dans le système de l'aide à l'enfance ». Tant que les MNA ne sont pas pleinement intégrés dans le système de l'aide à l'enfance et que le transfert de compétences dans leur prise en charge vers l'ONE n'est pas réglementé de manière explicite au niveau législatif, la CCDH est d'avis que la création de ce statut, qui est certes une avancée positive, demeure trop « fragile ».¹⁵³

Par ailleurs, comme souligné par l'OKAJU, dans la mesure où le projet de loi prévoit explicitement que « [s]i 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 », des clarifications s'imposent quant à la situation juridique du jeune au moment de l'accomplissement de la majorité.¹⁵⁴ Pour plus d'informations, la CCDH renvoie au Rapport « enfants non accompagnés – mettre l'enfant au centre » d'Unicef Luxembourg, qui aborde cette thématique de manière détaillée.¹⁵⁵

VII. Voies de recours et effets suspensifs

A. Les voies de recours

Le règlement (UE) 2024/1348 impose aux États membres l'obligation de garantir un recours effectif qui dresse « *un examen complet et ex-nunc tant des faits que des points de droit, au moins devant une juridiction de première instance* ».¹⁵⁶ En érigeant explicitement la première instance en seuil minimal de protection, il **laisse aux États membres une large marge d'appréciation quant à l'éventuelle instauration d'un second degré de juridiction.**

Si le projet de loi se conforme aux exigences européennes en prévoyant une voie de recours en première instance pour l'ensemble des décisions, **l'accès à une seconde instance demeure toutefois limité.** Celui-ci est réservé aux seules décisions rejetant une demande comme non fondée ou partiellement non fondée,

¹⁵³ « Toutefois, l'absence de rappel explicite du caractère inconditionnel de l'accueil et du droit de chaque MNA à bénéficier du système de l'aide à l'enfance risque de rendre cette attestation fragile » ; Collectif Réfugiés Luxembourg, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 1, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁵⁴ OKAJU, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 15, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁵⁵ UNICEF Luxembourg, *Enfants non accompagnés : mettre l'enfant au centre*, publié en novembre 2023, disponible sur <https://www.unicef.lu/>.

¹⁵⁶ Règlement (UE) 2024/1348, *op. cit.*, art. 67(3), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

ainsi qu'aux décisions de retrait d'une protection internationale.¹⁵⁷ En revanche, les décisions du Tribunal administratif déclarant une **demande manifestement infondée ou irrecevable, constatant un retrait implicite ou ordonnant un transfert** vers un autre État membre **sont exclues de toute possibilité d'appel**.¹⁵⁸

Dans sa configuration actuelle, le projet de loi reste ainsi restrictif, alors que rien n'empêchait le législateur d'adopter une approche plus protectrice en étendant l'accès à une seconde instance à l'ensemble des décisions. Une telle extension permettrait de réduire la pression pesant sur les juges administratifs, ce qui contribuerait à renforcer la qualité du contrôle juridictionnel et à limiter les risques d'erreur.¹⁵⁹

Au-delà de ces considérations générales, l'absence de second degré de juridiction pour certaines catégories de décisions soulève des préoccupations spécifiques. La CCDH reprend ainsi les réserves exprimées par le Tribunal administratif. S'agissant des décisions déclarant une demande manifestement infondée, celui-ci souligne que **le caractère « manifeste » ne correspond pas à une analyse simple**.¹⁶⁰ En pratique, ces dossiers peuvent soulever des questions complexes et comporter un risque accru d'erreur, nécessitant dès lors un contrôle juridictionnel renforcé.¹⁶¹ Le Tribunal administratif formule dans son avis une appréciation comparable pour les **demandes jugées irrecevables**, dont l'examen **suppose une analyse précise des règles européennes ainsi qu'une évaluation individualisée de la situation du demandeur**, notamment en présence de vulnérabilités.¹⁶² La CCDH partage également l'analyse du Tribunal administratif selon laquelle « **le retrait implicite d'une demande repose fréquemment sur des faits ambigus, tels que des absences, des incompréhensions ou des difficultés personnelles** », ce qui appelle un examen approfondi et contradictoire de la situation.¹⁶³ À ces préoccupations s'ajoute le régime applicable aux décisions de transfert, qui impose des contraintes procédurales particulièrement strictes sur des décisions aux effets potentiellement irréversibles.¹⁶⁴ Dans ces cas de figure, le maintien d'un accès

¹⁵⁷ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 31(1) et 31(5), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁵⁸ *Ibid.*, art. 31(2), 31(3), 31(4) et 31(6).

¹⁵⁹ Groupement des Magistrats Luxembourgeois, Avis sur le Projet de loi n°8684, publié le 11 mars 2026, p. 3, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁶⁰ Tribunal administratif, avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 10, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Tribunal administratif, avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 11, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

restreint à une seconde instance apparaît en décalage avec les exigences d'un contrôle juridictionnel pleinement effectif.

Ces limites sont d'autant plus préoccupantes qu'elles s'accompagnent d'une réduction significative des délais de recours.¹⁶⁵ Le projet de loi prévoit des délais compris entre dix et vingt jours, selon la nature de la décision contestée. Ainsi, le **délai applicable** aux décisions rendues dans le cadre **de la procédure ordinaire et de la décision de retrait d'une protection internationale** sont réduites par rapport au régime actuellement en vigueur, **passant d'un mois à vingt jours**.¹⁶⁶ De même, **en matière de transfert, le délai est ramené de quinze à dix jours**, alors même que le règlement applicable permet un délai de trois semaines.¹⁶⁷ Un tel raccourcissement, combiné à l'absence de second degré de juridiction dans certaines hypothèses, est susceptible de porter atteinte à l'effectivité du recours. En pratique, ces délais peuvent s'avérer insuffisants pour permettre aux demandeurs de comprendre la décision, de consulter un avocat et de préparer un recours de manière adéquate.¹⁶⁸ Il existe dès lors un risque de multiplication de recours insuffisamment motivés, voire de l'impossibilité d'exercer un recours dans les délais.

Au vu de ce qui précède, la CCDH estime que **le projet de loi fait un usage excessivement restrictif de la marge d'appréciation** laissée par le règlement européen, tant pour les demandes non fondées ou partiellement non fondées que pour les décisions de transfert. Une approche plus équilibrée aurait consisté à s'aligner sur les plafonds maximaux autorisés par le Pacte, afin de garantir un niveau élevé de protection juridictionnelle.

Cela étant, la CCDH salue le fait que les amendements prévoient une prolongation des délais dans lesquels le Tribunal administratif doit statuer sur les décisions rejetant une demande au motif qu'elle est manifestement non fondée, irrecevable ou implicitement retirée, ces délais passant de 40 à 50 jours.¹⁶⁹ Cette extension réduit la pression temporelle pesant sur les juridictions pour statuer sur la situation individuelle du demandeur et contribue au respect de l'État de droit. Cependant, la

¹⁶⁵ La CCDH prend acte du fait que les délais minimaux fixés par le législateur européen pour les demandes manifestement infondées, irrecevables ou retirées implicitement sont limités à dix jours et note positivement que le ministère a ici retenu les délais les plus longs permis par le règlement. Il n'en demeure pas moins que, notamment pour les demandes rejetées pour irrecevabilité, ce nouveau plafond entraîne une réduction de cinq jours par rapport au cadre national actuellement en vigueur, ce qui est de nature à entraver l'effectivité du recours.

¹⁶⁶ Loi du 18 décembre 2015, *op. cit.*, art. 35(1), disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

¹⁶⁷ Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration, *op. cit.*, art. 43(2), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁶⁸ Collectif Réfugiés Luxembourg, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 8, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁶⁹ Amendements parlementaires sur le projet de loi n°8684, *op. cit.*, art. 31(2)-(4), disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

CCDH s'interroge sur les raisons pour lesquelles le législateur a choisi d'allonger uniquement les délais impartis aux juridictions pour statuer, sans adapter parallèlement ceux ouverts aux demandeurs de protection internationale pour introduire un recours, notamment pour les cas de figure où les États membres disposent d'une marge d'appréciation.¹⁷⁰

Compte tenu de ce qui précède, **la CCDH recommande d'étendre l'accès à un second degré de juridiction à l'ensemble des décisions**, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective et équivalente pour tous les demandeurs de protection internationale, **ainsi que de revoir à la hausse les délais de recours, en s'inscrivant dans les marges maximales prévues par le règlement.**

B. L'effet suspensif

Le règlement (UE) 2024/1348 opère un changement de paradigme quant à l'effet suspensif des recours en matière de protection internationale.¹⁷¹ Désormais, l'introduction d'un recours ne suspend plus automatiquement l'exécution de la décision contestée : il appartient au **demandeur de solliciter expressément**, devant la juridiction compétente, **le droit de se maintenir sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours.**

Si cette évolution découle directement du législateur européen et ne relève pas d'un choix du législateur national, elle n'en **soulève** pas moins **des interrogations sérieuses quant à sa compatibilité avec le droit à un recours effectif et le principe de non-refoulement** consacré par l'Article 33(1) de la Convention relative au statut des réfugiés.

En effet, l'absence d'effet suspensif automatique crée un risque que l'éloignement d'un demandeur intervienne avant que le juge ne se soit prononcé sur la légalité de la décision contestée, avec des conséquences potentiellement graves et irréversibles pour les personnes concernées. À cet égard, la CCDH renvoie notamment à l'avis du *Lëtzebuurger Flüchtlingsrot* (LFR), qui souligne le caractère structurel du risque qu'« *une personne dont la demande de protection internationale fait encore l'objet d'un examen juridictionnel peut, dans l'intervalle, faire l'objet d'une décision de rétention aux fins d'éloignement, au motif que la décision de rejet au fond est devenue exécutoire en l'absence d'effet suspensif* ». ¹⁷² Compte tenu de tels

¹⁷⁰ Cette observation revêt d'autant plus d'importance au regard des retards persistants dans la dématérialisation des procédures judiciaires, et compte tenu du fait que lesdites procédures ne seront pas pleinement digitalisées lors de l'entrée en vigueur du Pacte sur la migration et l'asile.

¹⁷¹ Projet de loi n°8684, *op. cit.*, exposé des motifs p. 8, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁷² Collectif Réfugiés Luxembourg, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 9, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

risques, le Barreau de Luxembourg recommande d'assortir d'un effet suspensif tous les recours dirigés contre les décisions pour lesquelles le Tribunal administratif peut déjà autoriser *ex officio* le maintien sur le territoire¹⁷³, sachant qu'une telle mesure pourrait prévenir les situations où une exécution anticipée entravait le contrôle juridictionnel.

À défaut de telles garanties, l'effectivité du recours dépendra désormais de la capacité du demandeur d'introduire, dans des délais très courts, une demande de suspension dûment motivée. Une telle exigence suppose non seulement une compréhension étendue de la procédure, mais également un accès rapide et effectif à une assistance juridique, ce qui ne peut être garanti en toutes circonstances, dès lors que les délais applicables aux demandes de maintien sur le territoire sont également restreints.¹⁷⁴

Consciente que **cette fragilité structurelle expose les États membres, dont le Luxembourg, à un risque accru de contentieux devant les juridictions européennes**,¹⁷⁵ la CCDH recommande au gouvernement de mettre en place les garanties nécessaires pour assurer le plein respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

VIII. Conclusion

La CCDH considère que le nouveau Pacte sur l'asile et la migration marque un durcissement notable de la politique migratoire européenne et entraîne un recul préoccupant des droits humains des personnes en quête de protection. Si plusieurs dispositions résultent directement des choix opérés par le législateur européen, **la CCDH constate néanmoins que les marges d'appréciation laissées au législateur national ont, de manière récurrente, été utilisées dans le sens d'un renforcement des mécanismes de contrôle et de restriction plutôt que dans celui d'une protection accrue des droits fondamentaux.**

Elle exprime à cet égard une vive inquiétude face à l'introduction de mécanismes assimilables à une privation de liberté dans le cadre du filtrage, en particulier lorsque des enfants sont concernés. La possibilité de placement en rétention de mineurs, y compris de mineurs non accompagnés, ainsi que l'absence d'une évaluation

¹⁷³ Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, Avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 5, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁷⁴ Il ressort de l'article 31(8) que ces délais correspondent à ceux prévus aux paragraphes 2 à 6. Cela signifie que pour les demandes manifestement non fondées, irrecevables, implicitement retirées et les transferts Dublin, le délai applicable est de dix jours, tandis qu'il est porté à vingt jours lorsqu'il s'agit du retrait d'une protection internationale.

¹⁷⁵ Tribunal administratif, avis sur le Projet de loi n°8684, *op. cit.*, p. 4, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

pleinement holistique dans la détermination de l'âge, soulèvent selon elle des questions majeures au regard du respect des engagements internationaux du Luxembourg. **La CCDH rappelle dès lors l'importance de garantir un accompagnement juridique effectif à toutes les étapes des procédures de filtrage et d'asile**, avec une attention particulière pour les enfants et les personnes en situation de vulnérabilité. Elle réaffirme également la nécessité de mettre en place une instance indépendante et pluridisciplinaire chargée de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément aux recommandations déjà formulées dans ses précédents avis.

Concernant l'examen des demandes de protection internationale, la CCDH regrette les différences de traitement prévues en matière d'entretien individuel et considère que toute personne devrait bénéficier, indépendamment de sa situation administrative, d'un délai suffisant pour compléter, corriger ou préciser ses déclarations. Par ailleurs, la nouvelle procédure d'asile à la frontière suscite de fortes réserves, dès lors qu'elle repose sur une logique systématique de privation de liberté. Même si cette orientation découle du Pacte, la CCDH s'interroge sur sa compatibilité avec les principes de nécessité, de proportionnalité et de dernier ressort qui doivent encadrer toute mesure privative de liberté.

Enfin, la CCDH regrette le caractère restrictif des dispositions relatives aux voies de recours. Si certaines limitations, notamment l'absence de caractère automatiquement suspensif des recours, découlent directement du Pacte, la CCDH souligne néanmoins les risques que cette évolution fait peser sur l'effectivité des garanties procédurales. Elle rappelle en particulier que l'exécution d'une décision de retour avant l'issue du recours sur le fond peut soulever des interrogations sérieuses au regard du droit à un recours effectif et du respect du principe de non-refoulement. Elle relève par ailleurs que, dans les domaines où une marge d'appréciation subsistait, une approche plus protectrice aurait pu être privilégiée, notamment en matière d'accès à une seconde instance et aux délais de recours.

Adopté par vote extraordinaire le 1 juin 2026.

IX. Recommandations

A. Recommandations d'ordre général

- La CCDH regrette la communication tardive du projet de loi, de ses amendements et règlements grand-ducaux afférents, qui limite fortement sa capacité à élaborer un avis détaillé dans des conditions adéquates. Dans ce contexte, elle invite le gouvernement à respecter à l'avenir une approche anticipative garantissant à la CCDH d'élaborer ses avis dans des délais raisonnables, respectueux de la complexité de la matière et permettant un échange effectif autour des avis sollicités.

B. Recommandations liées au filtrage

Centre de filtrage « ouvert » :

- La CCDH estime que le régime de « *mise à disposition* » du centre de filtrage « ouvert » risque d'aboutir à une privation de liberté. Elle réitère dès lors la nécessité de prévoir de véritables alternatives à la privation de liberté et de veiller à ce que celles-ci ne constituent pas des restrictions arbitraires à la liberté de circulation.

Centre de filtrage « fermé » :

- La CCDH rappelle que toute mesure de privation de liberté doit faire l'objet d'un examen individuel respectant les principes de nécessité et de proportionnalité. Dans ce contexte, elle recommande de prévoir des dispositions afin d'écarter tout risque de placement systématique en rétention des personnes appréhendées par la police.
- En ce qui concerne les dispositions selon lesquelles une intention de ne pas se conformer au filtrage « *découle clairement du comportement* » de la personne concernée ou qu'une fuite peut constituer une « *menace potentielle pour la sécurité intérieure* », la CCDH souligne que de tels critères doivent être interprétés de manière stricte et reposer sur des éléments objectifs et individualisés.

Formation des agents :

- La CCDH recommande de prévoir des mécanismes d'évaluation permettant de s'assurer que les compétences transmises aux agents responsables de l'évaluation de la vulnérabilité préliminaire sont réellement assimilées et correctement appliquées dans la pratique.
- La CCDH estime également regrettable que les matières abordées dans la formation semblent constituer une liste exhaustive. Elle préconise dans ce contexte une liste ouverte permettant l'inclusion future de tout sujet supplémentaire pertinent.

- La CCDH s'interroge par ailleurs sur la possibilité pour les agents concernés de suivre cette formation après leur affectation. Elle estime que toute formation nécessaire à l'accomplissement des missions des agents devrait être suivie avant d'effectuer une évaluation dans le cadre du filtrage.
- La CCDH estime nécessaire que les agents concernés puissent, dans le cadre de la formation continue, participer à des groupes de supervision leur offrant un espace pour exprimer leur propre vécu.

Évaluation des vulnérabilités :

- La CCDH rappelle que l'identification des vulnérabilités ne peut se limiter à un contrôle ponctuel réalisé au début de la procédure. Elle recommande au contraire qu'une attention continue et proactive soit assurée tout au long du filtrage par l'ensemble des acteurs en contact avec les personnes concernées.

Détection des victimes de traite :

- La CCDH regrette que le projet de loi ne permette pas de comprendre clairement comment seront mis en œuvre les mécanismes de détection et d'identification des victimes de traite des êtres humains prévus par le règlement européen.
- Elle demande, dans ce contexte, que la mise en œuvre de cette disposition soit articulée avec les nouvelles exigences de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains, que le Luxembourg devra transposer d'ici au juillet 2026.
- Enfin, la CCDH, rapporteur national sur la traite des êtres humains, regrette de ne pas avoir été associée aux travaux préparatoires alors même que son cinquième rapport, datant de janvier 2026, a mis en évidence plusieurs lacunes dans l'identification des victimes.

Accès à la santé :

- La CCDH regrette que le projet de loi reprenne uniquement le cadre minimal prévu par le règlement européen sans prévoir de garanties plus étendues qui garantissent un accès effectif aux soins. Elle exhorte le ministère à revoir ces dispositions afin de garantir pleinement le droit à la santé.
- Elle insiste notamment sur la nécessité de garantir un accès effectif aux soins conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle rappelle qu'aucun besoin vital ou urgent ne saura être exigé pour autoriser une prise en charge médicale d'un enfant.

L'accompagnement des MNA :

- La CCDH souligne que l'effectivité des garanties prévues pour les mineurs non accompagnés dépendra de leur mise en œuvre concrète dès les premières étapes du filtrage. Elle insiste dans ce contexte sur le respect du principe de présomption de minorité.
- La CCDH insiste sur l'importance de garantir aux mineurs non accompagnés un accompagnement juridique effectif assuré par un avocat formé aux droits de l'enfant et au droit des étrangers.

Détermination de l'âge :

- La CCDH estime que la formulation retenue dans le projet de loi ne reflète pas suffisamment le caractère subsidiaire et exceptionnel des examens médicaux d'évaluation de l'âge, tel que prévu par le règlement européen. Elle rappelle que le recours à de tels examens doit constituer une mesure de dernier recours limitée aux situations exceptionnelles.

Rétention des MNA :

- La CCDH s'oppose à l'introduction explicite de la possibilité de placer des mineurs non accompagnés en rétention dans le cadre du filtrage. Elle estime qu'une telle évolution risque de normaliser progressivement le recours à l'enfermement des enfants dans le contexte migratoire et préconise la suppression de cette disposition.
- La CCDH s'interroge également sur l'existence de structures réellement adaptées aux besoins spécifiques des mineurs concernés. Elle craint que le manque de structures adéquates ne conduise, en pratique, à un recours accru aux structures fermées. Elle préconise en l'occurrence le développement et le renforcement de structures d'accueil ouvertes et adaptées à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Données biométriques des enfants :

- La CCDH s'oppose fortement au recours à des mesures coercitives pour obliger un enfant à fournir ses données biométriques.

Fouilles et vie privée :

- La CCDH regrette que le projet de loi ne précise pas clairement si les fouilles des effets personnels sont susceptibles d'inclure l'examen des appareils électroniques. Elle estime qu'une telle clarification est nécessaire afin de permettre une appréciation adéquate des atteintes susceptibles d'être portées à la vie privée.

Assistance juridique :

- La CCDH rappelle qu'il est indispensable de garantir, dès le début du filtrage, un accès réel et effectif à une assistance juridique.
- Elle soutient notamment l'instauration d'un système de permanence juridique dans le cadre de la procédure de filtrage afin de garantir un accès rapide et effectif à une assistance juridique dès les premiers contacts avec les autorités.
- Enfin, la CCDH souligne la nécessité de renforcer la formation des futurs avocats en matière de droits des étrangers et de protection internationale afin de mieux refléter la complexité de cette matière.

Organisations fournissant des conseils :

- La CCDH estime essentiel que les organisations disposant d'un agrément puissent avoir accès aux centres de filtrage ainsi qu'aux autres structures concernées afin de garantir un accompagnement effectif des ressortissants de pays tiers.

Mécanisme de contrôle indépendant :

- La CCDH regrette qu'aucune ressource humaine supplémentaire ne soit prévue pour permettre à l'Ombudsman d'exercer effectivement sa mission de mécanisme de contrôle indépendant. Elle demande dès lors au gouvernement de prévoir les ressources nécessaires afin de garantir l'effectivité de ce mécanisme.

C. Recommandations liées à l'analyse de la demande de protection internationale

L'entretien individuel :

- La CCDH relève que les modalités prévues par le projet de loi concernant l'établissement du rapport d'entretien donnent lieu à des situations inégales selon que le demandeur dispose ou non de la possibilité de relire et corriger ses déclarations dans un second temps. Elle s'inquiète notamment du risque que des précisions apportées ultérieurement soient perçues comme moins probantes dans l'appréciation de la crédibilité du récit et recommande de prévoir des garanties pour en écarter toute éventualité.
- S'agissant plus particulièrement du délai prévu pour corriger le rapport d'entretien, la CCDH estime que celui-ci apparaît particulièrement restreint au regard de la complexité de la procédure et de la vulnérabilité potentielle des demandeurs concernés. Elle recommande en l'occurrence une révision à la hausse.

Prise en compte du filtrage dans l'analyse de la demande de protection internationale :

- La CCDH regrette que le projet de loi ne permette pas de comprendre clairement comment les éléments recueillis lors du filtrage seront pris en compte dans l'analyse de la demande de protection internationale. Elle estime indispensable de clarifier expressément ces modalités ainsi que les garanties entourant leur réévaluation dans le cadre de l'examen de la demande de protection internationale.

Privation de liberté des familles avec enfants :

- La CCDH rappelle que le maintien de l'unité familiale ne saurait justifier le recours à la rétention des enfants dans le contexte migratoire. Elle souligne au contraire l'importance de privilégier des dispositifs d'accueil et d'accompagnement, alternatifs à toute forme de privation de liberté et adaptés aux besoins des familles avec enfants.

Placement en rétention des mineurs non accompagnés :

- La CCDH rappelle son opposition de principe à toute privation de liberté d'enfants dans le contexte migratoire, particulièrement lorsqu'il s'agit de mineurs non accompagnés.
- Si le projet de loi prévoit certaines garanties supplémentaires par rapport au règlement européen, la CCDH estime néanmoins qu'une privation de liberté pouvant atteindre trois mois apparaît difficilement conciliable avec l'exigence d'une rétention limitée à la durée la plus courte possible et exhorte le ministère à revoir ces délais à la baisse.

Accès à l'éducation pendant la rétention :

- Au regard du délai maximal de rétention, la CCDH estime qu'une limitation du droit à l'éducation n'est pas justifiable. Elle rappelle que le droit à l'éducation est un droit fondamental qui doit être garanti de manière effective et continue, y compris en situation de privation de liberté. Elle invite les auteurs du projet de loi à supprimer cette disposition et à garantir pleinement le droit à l'éducation de tous les enfants présents sur le territoire luxembourgeois.

Dépassement des délais décisionnels d'octroi ou de rejet de la protection internationale :

- La CCDH constate que le projet de loi ne précise pas de disposition en cas de dépassement des délais applicables à l'analyse des demandes de protection internationale. Dans ce contexte, la CCDH estime qu'il est important de clarifier les

effets juridiques attachés au non-respect de ces délais afin de renforcer la sécurité juridique et les garanties procédurales des demandeurs de protection internationale.

D. Recommandations liées à la Commission consultative portant sur l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant

Communication des textes :

- La CCDH regrette que le projet de loi ne donne aucune information relative à la commission consultative - l'ensemble de ces éléments étant renvoyé à un règlement grand-ducal qui n'est pas encore disponible à ce stade. Une telle situation compromet la capacité de la CCDH à exercer pleinement son mandat. La CCDH exhorte le gouvernement à publier à l'avenir les textes à l'instar des projets de loi ou, à tout le moins, à les communiquer systématiquement aux organes consultatifs concernés.

Composition et fonctionnement de la commission :

- La CCDH rappelle les recommandations qu'elle avait déjà formulées dans ses précédents avis concernant l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle insiste sur la nécessité de créer une commission véritablement pluridisciplinaire, indépendante et impartiale, capable d'appréhender l'ensemble des dimensions de l'intérêt supérieur de l'enfant.
- Elle recommande l'intégration d'acteurs non étatiques issus notamment des secteurs social, médical, psychologique et associatif afin de garantir une analyse plus complète et équilibrée des situations individuelles.
- La CCDH souligne également que les membres de cette instance devraient disposer de compétences spécifiques en matière de droits de l'enfant, de santé physique et psychique des mineurs ainsi que d'accompagnement des personnes vulnérables.
- Enfin, elle insiste sur la nécessité de prendre systématiquement en considération les vulnérabilités particulières pouvant affecter les enfants concernés, notamment celles liées au sexe, à l'identité de genre, à l'orientation sexuelle, au handicap, au risque de traite des êtres humains ou encore à l'exposition aux mutilations génitales féminines.

E. Recommandations liées à la création d'un statut spécifique pour MNA en séjour irrégulier

- La CCDH accueille favorable la possibilité d'une autorisation de séjour pour MNA jusqu'à sa majorité, mais recommande notamment des clarifications quant à la situation juridique du jeune au moment de l'accomplissement de la majorité.

- La CCDH insiste que les MNA doivent bénéficier des mêmes droits que tous les autres enfants au Luxembourg et être pleinement intégrés dans le système de l'aide à l'enfance.

F. Recommandations liées aux voies de recours et effets suspensifs

Accès à une seconde instance :

- La CCDH constate que, si le projet de loi prévoit une voie de recours en première instance pour l'ensemble des décisions, l'accès à un second degré de juridiction demeure limité dans plusieurs hypothèses. Elle regrette dans ce contexte que le législateur ait choisi une approche restrictive alors que le règlement européen lui laissait la possibilité d'adopter des garanties plus protectrices. Elle recommande d'étendre l'accès à un second degré de juridiction à l'ensemble des décisions en matière de protection internationale afin d'assurer une protection juridictionnelle effective et équivalente pour tous les demandeurs.
- Dans ce même contexte, la CCDH invite le gouvernement à revoir à la hausse les délais de recours en s'inscrivant dans les marges maximales prévues par le règlement européen.

Effet suspensif des recours :

- La CCDH souligne que le Pacte impose désormais au demandeur de solliciter expressément le droit de se maintenir sur le territoire pendant l'examen du recours. Cela étant, elle recommande au gouvernement de veiller à ce que les garanties nécessaires soient instaurées afin d'assurer la mise en œuvre de cette disposition dans le respect plein et entier des droits fondamentaux des personnes concernées.