



**UNHCR**

L'Agence des Nations  
Unies pour les réfugiés



© UNHCR/Achilleas Zavalis

# ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

**Conditions d'accueil et d'accompagnement  
Accès à la protection internationale  
et au regroupement familial**

---

Octobre 2023



© 2023 Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Layout & design: BakOS DESIGN

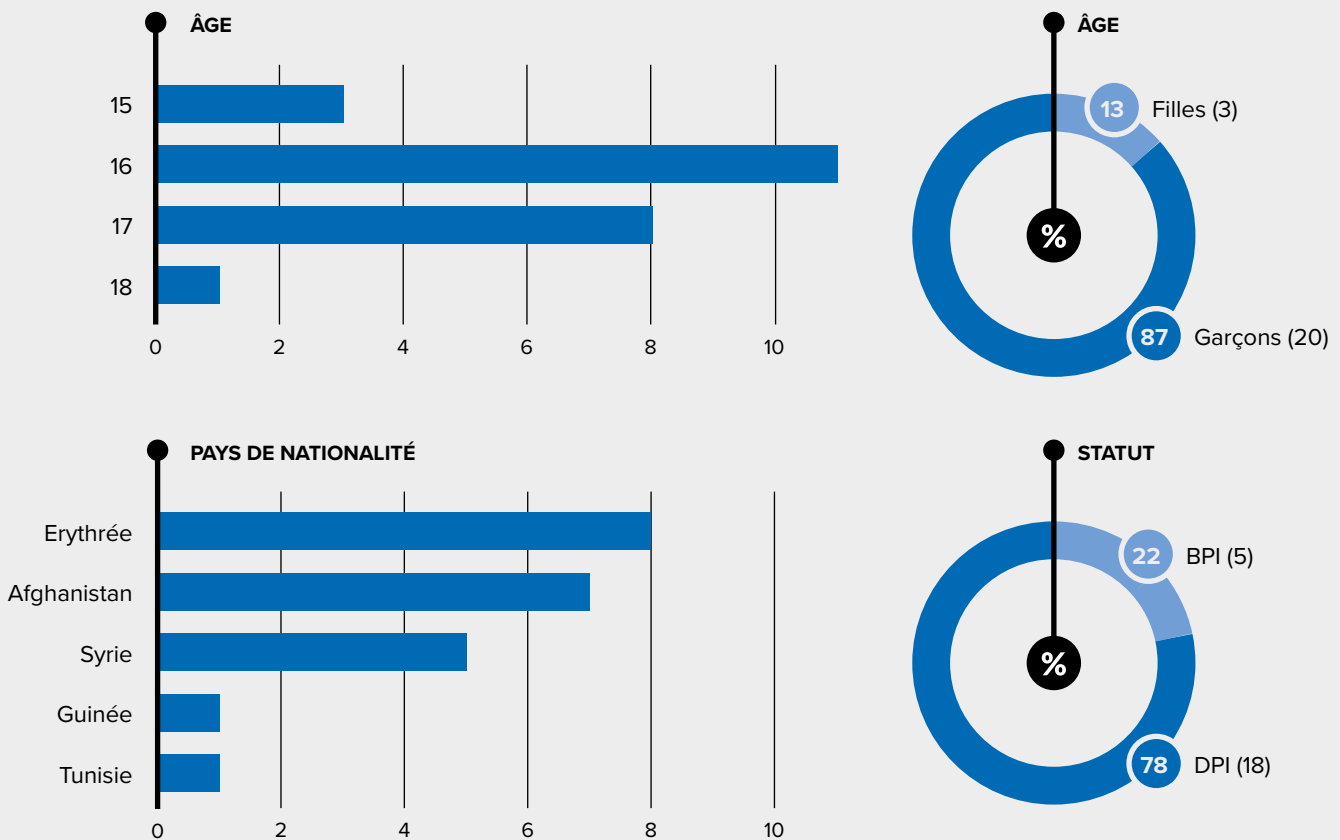
## L'ESSENTIEL DU PROJET

- 1** Cette étude a été réalisée en juin et juillet 2023, avec pour objectif d'opérer un suivi de la situation des enfants non accompagnés et séparés (ENAS) au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « Luxembourg »). Elle a été réalisée sur la base des recherches et entretiens menés par Antoine Meyer, consultant externe, avec le concours des équipes du HCR couvrant le Luxembourg, de la Représentation pour les Affaires européennes, la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas et du Bureau pour l'Europe. Le HCR tient à remercier l'ensemble des professionnels et enfants non accompagnés et séparés (ENAS) consultés pour leur disponibilité et partage d'expériences et d'idées.
- 2** Ce suivi s'est concentré sur les recommandations (13) émises en juin 2019 à l'issue d'une première étude du HCR sur les conditions d'accueil des ENAS au Luxembourg.<sup>1</sup> Ces recommandations s'attachaient à l'inconditionnalité d'un premier accueil dans le système de protection de l'enfance; à la consolidation et à la diversification des solutions d'accueil; à l'information des ENAS sur leurs droits et à leur participation dans le cadre de la prise en charge; à la formation des professionnels; aux mesures de tutelle; à l'accès à une aide psychologique et à l'éducation; aux modalités d'accès à la demande de protection internationale et à l'accès à un administrateur *ad hoc* dans ce cadre; aux modalités d'examen des demandes de protection internationale des ENAS; à la procédure de détermination de l'âge et enfin à l'anticipation et à la transition à l'âge de la majorité. Une attention complémentaire a été accordée dans le cadre du présent suivi à des questions connexes et tout particulièrement à la question du regroupement familial.
- 3** Un total de **46 professionnels**, issus des institutions et professions suivantes, ont été consultés: le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAE - Direction de l'immigration, Service des réfugiés); le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE - Direction générale de l'intégration; Direction générale de l'aide à l'enfance et à la famille (Office national de l'enfance (ONE)); l'Office national de l'accueil (ONA); l'OKAJU (Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher); les directions d'organisations gestionnaires des mesures d'aide à l'enfance au bénéfice des ENAS (Fondation Maison de la Porte Ouverte, Fondation Elisabeth, Croix-Rouge luxembourgeoise, Fondation Caritas Luxembourg); une juge aux affaires familiales en charge de l'administration ad hoc et des tutelles (JAF); des administrateurs *ad hoc* - avocats - et responsables du Barreau de Luxembourg; des responsables de groupes ou d'unité, éducateurs et assistants sociaux; des associations ainsi qu'un médecin légiste du laboratoire intervenant dans la réalisation d'examen médicaux à des fins de détermination d'âge.
- 4** **Six structures de prise en charge** spécialisées ont été visitées,<sup>2</sup> ainsi que le centre de primo-accueil (CPA) général Tony Rollman (Kirchberg). **22 enfants non accompagnés** (dont 3 filles) **et un jeune majeur**, ont été entendus dans le cadre d'entretiens, individuels ou à deux ou trois, d'une durée moyenne d'environ une heure, avec l'appui d'interprètes (cf. encadrés ci-après). Les 22 ENAS étaient âgés de 15 à 17 ans et principalement originaires d'Afghanistan, d'Erythrée et de Syrie. Une majorité d'entre eux étaient des demandeurs de protection internationale (DPI) ou en attente de pouvoir introduire leur demande de protection internationale (les deux étant groupés dans la catégorie « DPI » dans l'encadré ci-après). Cinq jeunes du panel étaient bénéficiaires de la protection internationale (« BPI ») (soit près de 22%).

<sup>1</sup> UNHCR, *Conditions d'accueil des enfants non accompagnés et séparés au Grand-Duché de Luxembourg*, juin 2019, disponible sur : <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2019/11/UNHCR-Conditions-dAccueil-ENAS-Luxembourg.pdf>.

<sup>2</sup> Foyers : Saint-Antoine (FSA), Lily Uden (LU), Saint-Martin Jeunes (SMJ), MINA (MINA), Villa Nia Domo (VND), et Foyer à Esch-sur-Alzette. Les 5 premiers foyers furent visités lors de la première étude du HCR en 2019. Dans le cadre de ce suivi, le HCR a également souhaité visiter une structure accueillant des ENAS qui n'existait pas en 2019 (foyer à Esch-sur-Alzette dédié aux filles).

## Profil et statuts des ENAS consultés



## DONNÉES CONTEXTUELLES

**1** La **population d'ENAS** accueillis au Luxembourg a fortement augmenté depuis 2019. À titre indicatif, l'ONE recensait, au 1<sup>er</sup> avril 2023, 144 ENAS en demande de protection internationale accueillis en institution dans le système de l'aide à l'enfance, et ce quasi exclusivement sur une base volontaire.<sup>3</sup> Ces enfants sont, comme en 2019, principalement des garçons, âgés de 14 à 17 ans à leur arrivée, même si des jeunes filles – érythréennes et syriennes notamment - et des enfants plus jeunes sont également pris en charge. Ils demeurent pour l'essentiel originaires de Syrie, d'Afghanistan et d'Erythrée (89% du total des ENAS connus du MAE en 2022). Les données disponibles restent toutefois parcellaires, et celles relatives aux disparitions du dispositif de primo-accueil ou de prise en charge en aval (et leur publicité) continuent de faire défaut. D'après plusieurs professionnels consultés, ces disparitions sont pourtant nombreuses, et peuvent notamment concerner des enfants « en errance » originaires de pays du Maghreb. Les demandes de protection internationale introduites par des ENAS sont également en forte croissance (110 enregistrées en 2022 (avec 54 supplémentaires en attente d'un administrateur *ad hoc* fin 2022), contre 56 en 2021, 47 en 2020 et 36 en 2019).<sup>4</sup> Les ENAS arrivés au Luxembourg suite à l'invasion de l'Ukraine ont été peu nombreux (11, âgés de 12 à 17 ans, auraient déposé une demande de protection temporaire en 2022). Par ailleurs, aucune relocalisation d'ENAS n'a *a priori* eu lieu depuis les arrivées de 12 d'entre eux en avril 2020 (une fille et 11 garçons, deux syriens et 10 afghans, âgés de 11 à 15 ans), suite aux engagements pris par le Luxembourg, avec d'autres pays européens, au regard de la situation en Grèce. Aucun transfert - vers ou depuis le Luxembourg - en application du règlement Dublin III, n'a non plus été rapporté depuis 2019.

<sup>3</sup> Soit 16,5% de l'effectif total des enfants ou jeunes adultes accueillis en institution à la même période (au Luxembourg ou à l'étranger). Cf. ONE, *Liste des enfants et des jeunes adultes vivant au Luxembourg qui sont accueillis, placés en institution ou en famille d'accueil au Luxembourg ou à l'étranger au 1er avril 2023*, 2023, disponible sur : <https://bit.ly/3SO5Q9C>.

<sup>4</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2022 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil*, février 2023, disponible sur : <https://bit.ly/47rw5al>.

**2** Plusieurs évolutions positives sont intervenues depuis 2019 au niveau du **cadre juridique et institutionnel** pertinent pour ces enfants. L'intérêt de l'enfant, son droit à la protection, et la possibilité d'exprimer librement son opinion sur toute question qui le concerne et de voir son avis pris en compte, ainsi que le droit d'asile sont consacrés dans la nouvelle Constitution, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2023.<sup>5</sup> Une réforme d'ampleur de la législation en matière d'aide à l'enfance – qui continue d'être en l'état applicable, sans discrimination, à tous les enfants – est en cours.<sup>6</sup> Des standards renforcés en matière de qualité des mesures d'aide pourraient en résulter, et différents dispositifs être précisés (ex. conditions d'intervention des familles d'accueil).<sup>7</sup> Sur un plan institutionnel, sont notamment à relever le déploiement des offices régionaux de l'enfance (ORE) ; la mise en place, depuis 2022, d'une plateforme sectorielle dédiée à la prise en charge des ENAS, pilotée par le MENJE, et réunissant périodiquement les acteurs pertinents ; le renforcement des moyens de l'OKAJU – créé en remplacement de l'ORK en 2020<sup>8</sup> ; ou encore l'encadrement légal et réglementaire de la « Commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés » (CIS)<sup>9</sup> ; ou encore la création, par une législation de 2023, d'un Service de l'intégration et de l'accueil scolaire (SIA) au sein du MENJE.<sup>10</sup>

**3** En matière d'orientation des **politiques publiques** : des engagements relatifs à la prise en charge des ENAS figuraient pour mémoire dans le programme gouvernemental 2018-2023.<sup>11</sup> La première stratégie nationale sur les droits de l'enfant et son plan d'action 2022-2026,<sup>12</sup> adoptés en 2022, y consacrent également des développements. Plusieurs objectifs du plan d'action relatif à la garantie européenne pour l'enfance 2021-2030 sont également pertinents (ex. en matière d'éducation et de logement).<sup>13</sup> En 2021, un premier cadre national de référence pour l'aide à l'enfance et la famille a également été élaboré.<sup>14</sup> L'implication de l'administration (ONE/ORE) et l'intérêt accordés aux enjeux de protection et d'accompagnement des ENAS se sont renforcés, y compris au niveau des autorités indépendantes (OKAJU, Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) et des organisations de la société civile. Si les données publiquement disponibles sur le public des ENAS accueillis et leur prise en charge restent limitées, les bilans annuels en matière d'asile, d'immigration et d'accueil de la direction de l'immigration consacrent des développements à leur accès à la protection internationale.<sup>15</sup>

<sup>5</sup> Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, arts. 15 et 32, disponible sur : <https://bit.ly/3R6clOl>.

<sup>6</sup> Projet de loi (n°7994) portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, 25 avril 2022 (date de dépôt), disponible sur : [www.chd.lu/lu/dossier/7994](http://www.chd.lu/lu/dossier/7994).

<sup>7</sup> Textes de référence : Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse (<https://bit.ly/47g6MrQ>) ; loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (<https://bit.ly/3szzNzQ>) ; lois du 18 décembre 2015 relatives à la protection internationale et à la protection temporaire (<https://bit.ly/3QjyJrp>) et à l'accueil des demandeurs de protection internationale (<https://bit.ly/47g6RMa>) ; loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration (<https://bit.ly/3QEsl92>). NB textes régulièrement modifiés, il convient donc de consulter les versions consolidées, dans la mesure où celles-ci sont disponibles.

<sup>8</sup> Loi du 1er avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, disponible sur : <https://bit.ly/3RadTg4>.

<sup>9</sup> Voir : Loi du 4 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, disponible sur : <https://bit.ly/3MQk860> ; Règlement grand-ducal du 12 août 2022 portant modification du règlement grand-ducal du 4 novembre 2020 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, disponible sur : <https://bit.ly/3MN5wnZ>.

<sup>10</sup> Loi du 14 juillet 2023 relative à l'accueil, à l'orientation, à l'intégration et à l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés, disponible sur : <https://bit.ly/46m9M4K>.

<sup>11</sup> Gouvernement luxembourgeois, *Accord de Coalition 2018-2023*, 2018, disponible sur : <https://bit.ly/46pxvkm>.

<sup>12</sup> Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, *Droits de l'enfant/ Zesumme fir d'Rechter vum Kand, Stratégie nationale - Plan d'action national 2022-2026*, mai 2022, disponible sur : <https://bit.ly/49MumOw>.

<sup>13</sup> Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Service des droits de l'enfant, *La garantie pour l'enfance, Plan d'action Luxembourg 2021 – 2030*, juillet 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3QKUK2O>.

<sup>14</sup> Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, *Cadre de référence national de l'aide à l'enfance et à la famille*, mars 2023, disponible sur : <https://bit.ly/47jGPb2>.

<sup>15</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2022 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil*, février 2023, disponible sur : <https://bit.ly/47rw5al>.

## PRINCIPAUX CONSTATS

**1** Le **dispositif de primo-accueil** a évolué depuis 2019, avec le foyer LU comme point d'entrée désigné depuis 2022, et une implication désormais directe de l'ONE garantissant un encadrement éducatif plus adapté, avec des résultats positifs, même si le bâtiment demeure une structure pour DPI. Toutefois, à raison aussi d'une saturation du dispositif en aval, des ENAS peuvent encore y être accueillis pour des périodes excessivement longues (ex. huit à neuf mois). D'autres encore, consultés, ont été hébergés, notamment au dernier trimestre 2022 plus ou moins temporairement, dans des structures pour DPI adultes ou familles (ex. centres d'accueil « Eich » et « Mersch Creos » ou le dispositif de premier accueil de Mondercange) dans des conditions de sécurité et de prise en charge inadaptées. Fin juillet 2023, le CPA Tony Rollman (Kirchberg) fonctionnait de fait comme primo-accueil, le LU étant saturé (jusqu'à 44 ENAS accueillis pour une capacité officielle de 33 places). Un nouveau primo-accueil de 18 places, sous l'égide exclusive de l'ONE, devrait ouvrir à l'automne 2023 à Hesperange, le devenir des structures de LU et FSA, et le séquençage des prises en charge restant à définir. Il n'existe pas, à ce jour, d'autre plan de contingence anticipant une prise en charge en urgence d'arrivées en nombre par des professionnels de l'enfance, hors structures DPI. Le caractère inconditionnel de l'accueil, et surtout la déconnexion entre primo-accueil et introduction d'une DPI restent par ailleurs à assurer. La première présentation des ENAS au MAE le lendemain de leur arrivée (ou le lundi en cas d'arrivée le week-end), demeure en effet systématique et déclenche généralement, de fait, la procédure de désignation d'un administrateur *ad hoc* au titre de la législation de 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.<sup>16</sup> L'ONE effectue toutefois déjà des accords de prise en charge sans considération du statut des ENAS. Au niveau du FSA, qui accueille actuellement d'office les ENAS de plus de 16,5 ans, la prise en charge reste « hybride », et l'ONA demeure l'interlocuteur premier, la prise en charge ONE n'étant que complémentaire (mesures ambulatoires). Cette situation de fait, continue de conditionner la prise en charge à l'acquisition rapide d'un statut de DPI et de l'attestation liée (« papier rose »), aucune alternative claire n'étant identifiée pour ceux qui ne souhaiteraient pas introduire une demande de protection internationale ou n'en relèveraient pas.

**2** La **prise en charge** de la plupart des ENAS s'effectue aujourd'hui dans des structures spécialisées, même si quelques ENAS plus jeunes (moins de 13/14 ans) ont été orientés vers des maisons d'enfance « classiques ». Le nombre de structures spécialisées a plus que doublé par rapport à 2019, avec de nombreuses ouvertures au second semestre 2022. Certaines des structures actuelles sont toutefois en suroccupation et le dispositif reste globalement sous-dimensionné, même s'il existe de nouvelles perspectives d'ouverture à l'automne 2023 (pour un total d'environ 30 places supplémentaires) et si des solutions complémentaires sont recherchées, en lien avec les communes du pays. Les entretiens réalisés avec des ENAS et professionnels confirment la pertinence du recours voulu à des structures de petite taille (ex. 10 à 15 places maximum) ; la nécessité de maintenir une attention à l'accessibilité des ressources essentielles (ex. établissements scolaires) ; et l'opportunité de développer, dans la mesure du possible, la mixité (garçons/filles mais aussi étrangers/luxembourgeois). Une attention est toujours accordée au fait de limiter transferts et ruptures de prise en charge, même si la saturation évoquée du dispositif de primo-accueil a pu contribuer, de fait, à les démultiplier. Des actions de communication sont envisagées en 2023/2024 en vue de faciliter le recrutement et la formation de familles d'accueil, y compris au bénéfice d'ENAS, ressource qui continue de faire plus globalement défaut ces dernières années. La diversification des solutions d'accueil, préconisée en 2019, propre à garantir des orientations individualisées fondées sur l'intérêt supérieur, non seulement en fonction de l'âge (ex. cas pour les 16,5 ans et plus), et tenant compte de l'avis des ENAS constitue donc encore un enjeu, mais est aussi un objectif affiché pour l'ONE.

**3** Les ressources en matière d'**information** adaptée aux ENAS sur leurs droits, les procédures (DPI et autres) ou encore le fonctionnement des structures restent relativement limitées et les pratiques à développer, tant en matière d'information écrite qu'orale. Plusieurs initiatives sont toutefois à saluer, comme la mise en ligne, en 2023, d'une page destinée aux ENAS sur le site d'information dédié aux DPI ([info-dpi.public.lu](http://info-dpi.public.lu)) et l'utilisation dans le cadre du primo-accueil d'une vidéo explicative développée par le HCR<sup>17</sup> ; ou encore la finalisation en cours d'un carnet de bord pour eux, projet réunissant l'OKAJU et les différents prestataires actuels de mesures d'aide, qui sera doublé

<sup>16</sup> Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, art. 20.1, disponible sur : <https://bit.ly/3QjyJrp>.

<sup>17</sup> Disponibles en [français](#) ; [tigrynya](#) ; [arabe](#) ; [farsi](#), juillet 2019.

d'un livret d'information pour l'ensemble des professionnels concernés. Les **recours et mécanismes de plaintes et de réponses** restent embryonnaires ou peu formalisés. Si la référence éducative est généralement effective, davantage même qu'en 2019, l'identification par les ENAS d'autres acteurs pertinents (responsable extérieur au foyer, tuteur, juge, ONE, OKAJU) reste exceptionnelle. Au titre des garanties liées à la prise en charge, les **évaluations et contrôles** au sein des structures restent à renforcer. ONE et OKAJU ont fait état de leur volonté d'entreprendre régulièrement des visites au sein des structures de prise en charge.

**4** Sauf exception, des **réunions régulières** associent équipes éducatives et ENAS au sein des différentes structures visitées, même si leur fréquence varie ou peut parfois s'avérer aléatoire, et l'ordre du jour se centrer prioritairement sur un rappel des règles internes. Si la plupart des ENAS consultés ont dit se sentir généralement libres de s'exprimer au quotidien, les **possibilités de participation et de prise en compte** de leurs points de vue semblent pouvoir être encore renforcées, s'agissant par exemple de la planification d'activités extérieures, ou à des fins d'amélioration de la qualité de la prise en charge (ex. entretiens en cours de prise en charge et post-prise en charge). Le **recours à des interprètes** semble également devoir être accru à des fins d'information et pour garantir des opportunités d'expression et de participation égales à tous, même si une tension sur les ressources a été rapportée à ce niveau (et en particulier pour certaines langues (ex. somali, amharique)). Des carences à ce niveau peuvent aussi affecter les conditions d'accompagnement social et juridique.

**5** Les prestataires actuels de mesures d'aide à l'enfance gérant les structures d'accueil spécialisées restent les mêmes qu'en 2019. Des développements positifs sont intervenus en matière de **formation des professionnels** intervenant au quotidien auprès des ENAS pris en charge, même si les ressources sont inégales. Certains prestataires ont récemment développé des modules de base (ex. permettant d'aborder le vécu de ces jeunes, les procédures, leurs besoins et ressources ou des points d'attention dans la prise en charge) ou facilité l'accès à des formations thématiques et des supervisions. Des besoins importants demeurent signalés, beaucoup d'éducateurs recrutés ne disposant pas d'expériences préalables auprès de ce public (ex. enjeux d'interculturalité ; de protection ; de détection et prise en compte des vulnérabilités et traumatismes liés à des violences, notamment basées sur le genre ; de prévention et gestion des addictions). Plusieurs outils généraux récemment publiés (ex. cadre de référence pour l'aide à l'enfance et la famille, guide réédité sur les procédures en cas de maltraitance)<sup>18</sup> ou en cours d'élaboration (ex. lignes directrices de l'ONE concernant les « concepts de protection » attendus des prestataires) sont susceptibles de contribuer à la consolidation de compétences et standards communs. La volonté de veiller à la formation des équipes de structures d'aide à l'enfance non spécialisées mais pouvant déjà accueillir ponctuellement des ENAS, est également de nature à garantir une réponse à leurs éventuels besoins spécifiques (notamment en matière d'accompagnement administratif et juridique).

**6** Le **système de représentation légale** reste à renforcer (cf. également 10). L'ouverture rapide des mesures de tutelle comme d'administration *ad hoc*, en lien avec la DPI, n'est pas pleinement garantie dans le temps. En 2022 notamment, de nombreux ENAS ont ainsi été affectés par des délais de plusieurs mois dans la désignation d'administrateurs *ad hoc*, impactant sur les garanties dont ils disposent et leur accès aux droits, même si ces délais tendaient à se résorber lors de la rédaction de ce rapport. Certaines structures ont pu fonctionner de fait sans ordonnance de tutelle pour de nombreux ENAS, avec les risques potentiels découlant de pratiques non formalisées. Les **mesures de tutelle** ne donnent pas lieu à une audience d'ouverture, ni à une information substantielle des ENAS. Elles ne sont pas contrôlées et les fins de mission sont peu formalisées, y compris en cas de regroupement familial, ce qui ne permet pas nécessairement d'assurer une évaluation adéquate des situations et une information adaptée de tous. Il n'existe pas encore de référentiel commun sur le rôle et les missions du tuteur. L'**administration ad hoc**, en lien avec la DPI, continue d'être exclusivement assurée par des avocats. Elle en mobilise visiblement davantage qu'en 2019, mais suivant un système qui reste peu transparent, sans aucun prérequis de formation initiale ou continue (en matière d'accompagnement d'enfants comme sur la DPI ou autres procédures), et sans contrôle effectif, même si des changements d'avocats, sollicités dans certains cas avec l'aide des structures de prise en charge, ont pu intervenir. Les témoignages d'ENAS et des équipes socio-éducatives sont très hétérogènes quant à la disponibilité,

<sup>18</sup> Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, *Cadre de référence nationale de l'aide à l'enfance et à la famille*, mars 2023, disponible sur : <https://bit.ly/47jGPb2> ; Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Ministère de la Justice, Ministère de la Santé, *Maltraitance de mineur, procédures à suivre par les professionnels de l'Enfance et de la Jeunesse*, 2021, disponible sur : <https://bit.ly/3SLkj6f>.

à la compétence et à la qualité des prestations rendues. Plusieurs manquements préjudiciables à des ENAS ont été signalés et soulignent l'urgence d'un encadrement plus substantiel de la formation et des conditions de désignation des avocats et de suivi de ces mesures, afin aussi d'assurer un accompagnement de qualité comparable pour tous les ENAS. De fait, la désignation d'un administrateur *ad hoc* continue d'intervenir généralement avant que les ENAS ne disposent d'un tuteur, alors que ce dernier est pourtant susceptible de constituer un référent global et stable. Les modalités d'articulation entre les deux missions (administration *ad hoc* et tutelle) et les professionnels les assurant appellent à être clarifiées.

**7** Les possibilités d'**accompagnement sur le plan psychologique** ont été largement renforcées depuis 2019, au niveau du primo-accueil comme dans la prise en charge. Plusieurs prestataires ont ainsi recruté des psychologues et/ou élargi les temps de consultation disponibles. Un centre dédié<sup>19</sup> aux ENAS et jeunes adultes ayant eu un parcours migratoire, ouvert à la suite d'un appel à projet du MENJE en 2021 et conventionné avec l'ONE permet à de nombreux ENAS de bénéficier d'un accompagnement adapté par des psychologues doublés d'interprètes si nécessaire, et ce dans des délais réduits. Des échanges réguliers entre psychologues des différents prestataires sont également organisés. Les services psycho-sociaux et d'accompagnement scolaires (SePAS) offrent des ressources complémentaires au niveau des lycées. Les témoignages restent contrastés concernant les possibilités de prise en charge adaptée en pédopsychiatrie, lorsque cela s'avère nécessaire, et suggèrent l'opportunité de renforcer échanges et formations à ce niveau. La plupart des ENAS accueillis le sont actuellement sur la base d'une prise en charge institutionnelle de base, mais les évolutions vers des prises en charge orthopédagogiques ou psychothérapeutiques sont possibles. L'affiliation en santé et l'accès aux soins sans délai des plus de 16,5 ans accueillis au sein du FSA reste à sécuriser, du fait de la prise en charge « hybride » de l'ONA et l'ONE et de complications qui demeurent liées à la nécessité d'obtenir l'attestation de DPI pour voir la prise en charge validée (par l'ONA).

**8** De nombreux ENAS consultés ont pu connaître, notamment en 2022, des délais de **scolarisation** de plusieurs mois, supérieurs à ceux constatés en 2019 (du fait aussi de délais de prise en charge et d'accès différé à un administrateur *ad hoc* et une attestation DPI, même si ce document n'est visiblement plus incontournable pour être scolarisé). Si de nombreuses classes d'accueil (ACCU et CLIJA, dans une moindre mesure) ont ouvert ces dernières années, avec aussi un élargissement du nombre d'établissements mobilisés, il demeure une tension particulière, bien identifiée, sur les places pour les plus de 16 ans, et notamment sur le nombre de classes dédiées à l'alphabétisation. A la fin de l'année scolaire 2022-2023, une vingtaine d'enfants non accompagnés restaient en attente de scolarisation. Des réunions bimensuelles organisées par le MENJE (SECAM) permettent un suivi des besoins, avec des liens directs avec le MAE, l'ONA et désormais l'ONE également. La mise en place progressive du Service de l'intégration et de l'accueil scolaire (SIA),<sup>20</sup> pourrait faciliter à l'avenir les démarches, la pertinence des orientations scolaires et la stabilité des parcours (avec un projet d'accueil individuel défini avec l'établissement d'accueil que l'élève fréquentera). Les témoignages des ENAS sont globalement positifs sur leurs conditions de scolarisation et le soutien scolaire dont ils bénéficient dans leurs foyers. Plusieurs d'entre eux, qu'ils aspirent à poursuivre des études générales, à développer une activité professionnelle au Luxembourg, ou encore, pour certains, à acquérir la nationalité du pays, émettent le souhait de voir les possibilités d'apprentissage des langues (et notamment du luxembourgeois) renforcées dans les premiers temps. D'autres initiatives semblent possibles pour démultiplier les possibilités de contacts et d'échange avec des jeunes luxembourgeois et l'environnement immédiat (ex. tandems, parrainages par des familles), y compris dans le cadre d'activités extra-scolaires (programmes d'été, colonies), ce que beaucoup d'ENAS consultés souhaitent.

**9** La **présentation initiale des ENAS au MAE** continue de s'opérer sans délai, dans des conditions inadaptées. En effet, la plupart des ENAS restent encore non accompagnés à ce stade qui, en pratique, ne se limite pas toujours à l'enregistrement de données personnelles déclarées. De nombreux ENAS et professionnels consultés dans le cadre de cette étude témoignent ainsi d'expériences négatives et d'approches ou d'initiatives inadaptées en entretien (remise en cause frontale de leurs déclarations, relativement à leur âge; pressions ou propos susceptibles de dissuader certains de s'inscrire dans le système d'accueil; consultation et/ou recueil de données à caractère personnel (ex. issues de comptes en ligne, ou de téléphones personnels) hors de tout cadre légal; prises de contact direct avec des

<sup>19</sup> Fondation Maison de la Porte Ouverte (FMPO), Centre de consultation MANDALA, voir : <https://bit.ly/3SLkA9h>.

<sup>20</sup> Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Dossier de presse : *Une école pour tous : une meilleure orientation et un suivi individuel des élèves nouvellement arrivés au Luxembourg*, juin 2023, disponible sur : <https://bit.ly/47mDYOj>.



membres de famille etc. L'administrateur *ad hoc* est en revanche désormais effectivement présent lors de l'entretien avec la police judiciaire, ce qui n'était pas le cas en 2019. Si le plan d'action relatif aux droits de l'enfant 2022-2026 se réfère, au titre des développements consacrés aux ENAS, à la possibilité que l'**examen des demandes de protection internationale** intervienne de manière plus rapide, les délais rapportés ne permettent pas de conclure à l'existence d'une priorité particulière les concernant. Ces délais sont en nette augmentation par rapport à 2019, à raison aussi de données conjoncturelles (ex. délais liés au Covid, crise ukrainienne). Ils apparaissent dans certains cas potentiellement supérieurs aux délais moyens enregistrés pour l'ensemble des demandeurs de protection (dix mois en 2022 contre six et demi en 2019) comme par nationalité.<sup>21</sup> Outre ceux éventuellement liés à la désignation d'un administrateur *ad hoc*, les délais constatés pour entretien, ou pour délivrance de la décision post-entretien, sont régulièrement supérieurs à six mois ou un an. Des écarts conséquents sont aussi rapportés d'une demande à l'autre, ou pour une même demande, entre ces différentes étapes. Les convocations pour entretien sur les motifs de la demande, parfois adressées à brève échéance (ex. à deux semaines), peuvent le cas échéant être suivies de demandes de report de la part des avocats (administrateurs *ad hoc*), ou affecter indirectement les conditions de préparation. Ces réalités génèrent angoisses, interrogations, incompréhensions et parfois un sentiment d'injustice chez les ENAS, dont la demande individuelle est donc parfois traitée dans une temporalité différente de ceux qu'ils côtoient au quotidien. Les équipes éducatives se disent également en difficulté pour expliquer ou rassurer, et soulignent les répercussions sur l'état de santé d'ENAS pourtant résilients. Certains présentant un état dépressif, verbalisent un sentiment d'être en danger ou sont en difficulté pour maintenir leur investissement, notamment au niveau scolaire. Plusieurs sont aussi préoccupés pour la situation matérielle et sécuritaire de leur famille, pour laquelle ils souhaiteraient initier un regroupement familial. L'information prévue en cas d'examen toujours en cours après six mois est effective, même si le courrier standard n'offre pas de perspective claire sur la finalisation de l'instruction. La prorogation des attestations de DPI, se fait désormais tous les trois mois, au lieu d'un mois précédemment, mais nécessite toujours la présentation personnelle des ENAS au MAE et peut donc induire des absences scolaires. Ces déplacements mobilisent aussi parfois des éducateurs, certaines équipes jugeant nécessaire un tel accompagnement, après des expériences négatives au niveau de l'accueil, dont plusieurs ENAS consultés ont pu se faire l'écho. Les témoignages sont en revanche globalement positifs quant aux conditions d'entretien sur les motifs de la demande. Des possibilités pour des ENAS d'être également accompagné d'un tiers de confiance (ex. éducateur ou tuteur) existent même si des refus ont pu sembler-t-il être opposés, principalement motivés par l'âge.

**10** L'éventualité d'un processus de **détermination de l'âge** mobilisant éventuellement des examens radiologiques osseux ne reste envisagée que dans le cadre de la législation de 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.<sup>22</sup> Le protocole relatif à ces examens fait l'objet d'un encadrement légal limité en dépit des risques inhérents liés à leur mise en œuvre, par ailleurs croissante (49 examens effectués à la demande du MAE en 2022, contre six en 2020 et 16 en 2021) - la minorité n'ayant pas été exclue dans un peu plus d'un tiers des cas en 2022). Si un document d'information intitulé « Protocole de détermination de l'âge au Luxembourg » a été élaboré et est désormais joint à la convocation, son contenu et sa rédaction n'apparaissent pas pleinement adaptés au public concerné. Le recueil du consentement n'est pas formalisé, et s'ils peuvent être accompagnés d'un éducateur jusqu'en salle d'attente, les ENAS ne disposent généralement pas de représentant légal au stade où ces examens sont entrepris. L'examen par un médecin du même sexe n'était pas encore systématiquement garanti, et au cours de l'anamnèse faite par le médecin légiste, des éléments susceptibles de réactiver des traumatismes ou des vulnérabilités sont abordés (ex. parcours migratoire, situation actuelle de la famille, antécédents de torture ou autres traitements inhumains ou dégradants). L'interprétariat peut également poser difficulté (ex. problème signalé de comportement dans un cas). Plus largement, et comme déjà observé en 2019, le principe de présomption de minorité n'est pas strictement respecté puisque des jeunes ont pu être enregistrés par le MAE comme majeurs indépendamment de leurs déclarations et se voir délivrer, même provisoirement, une attestation de DPI, et/ou être, dans l'attente de ces examens, et dans un contexte de saturation du dispositif d'accueil, hébergés dans des structures DPI pour adultes (ex. cas rapportés en 2022 au DPA Mondereange ou plus récemment au centre d'accueil « Mersch Creos »). Certains, en

<sup>21</sup> Données 2022 : Erythrée: 9 mois ; Syrie: 9 mois ; Afghanistan: 14 mois ; Ethiopie: 10 mois ; Soudan: 15 mois ; Somalie: 15 mois ; Albanie: 3 mois ; Iran: 21 mois ; Irak: 10 mois. Voir : Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2022 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil*, février 2023, disponible sur : <https://bit.ly/47rw5al>.

<sup>22</sup> Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, disponible sur : <https://bit.ly/3QjyJrp>.

dépit d'une reconnaissance en tant que mineur après examens, ont pu être maintenus dans ces structures, y devenir majeur, et rester donc continuellement à distance de l'aide à l'enfance. Quoique limités, les témoignages recueillis sur ces examens, qui peuvent être mal vécus, confirment la nécessité de privilégier des alternatives, qui restent à développer.

**11** Des ENAS dont la DPI n'a pu connaître d'issue positive se sont vus accorder des autorisations de **séjour**, notamment délivrées sur base de considérations humanitaires,<sup>23</sup> généralement à l'issue d'avis rendus par la « **Commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés** » (CIS)). Plusieurs professionnels consultés considèrent que les possibilités actuelles d'autorisation, y compris en lien avec le parcours scolaire, sont excessivement limitées, outre le fait qu'elles n'offrent pas nécessairement de perspectives durables, et les critères d'octroi insuffisamment lisibles.<sup>24</sup> La CIS continue d'intervenir essentiellement en « fin de parcours » DPI, dès lors qu'il existe une perspective de rejet de la DPI et où est posée la question de la régularité du séjour et l'éventualité d'un retour. Elle reste placée sous l'égide du MAE et non de l'enfance (MENJE), même si son fonctionnement a évolué (décisions désormais prises à la majorité simple sans voix prépondérante ; présence d'un représentant de la société civile dans sa composition). Des interrogations ont été soulevées quant à son fonctionnement et notamment l'absence, aux termes du règlement, de convocation obligatoire du tuteur, même si son audition s'avère possible en pratique ; aux conditions d'audition de l'enfant s'il souhaite être entendu; ou encore à l'absence d'information systématique de l'ENAS quant à l'enquête confiée à l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) sur la situation familiale dans le pays d'origine. En matière d'**aide et d'accompagnement au stade de la majorité**, une avancée saluée est l'ouverture effective, depuis 2022, de possibilités d'accès au logement encadré (SLEMO) pour des ENAS encore DPI à leurs 18 ans. Plusieurs gestionnaires disposent aujourd'hui de tels dispositifs permettant un accompagnement modulable vers l'autonomie.<sup>25</sup> Si des possibilités de maintien des prises en charge et d'hébergement dans les structures relevant de l'aide à l'enfance sont parfois possibles à court terme, indépendamment des enjeux de statut, des ENAS atteignant leur majorité continuent d'être réorientés vers le dispositif pour DPI adultes de l'ONA.

**12** La législation nationale permet de droit, pour les ENAS bénéficiaires de la protection internationale (BPI), le **regroupement familial** des ascendants au premier degré et, à titre discrétionnaire, celui du tuteur légal ou tout autre membre de leur famille, dès lors qu'il n'a pas d'ascendants directs, en principe après que ce dernier ait séjourné légalement depuis au moins 12 mois sur le territoire national.<sup>26</sup> En 2021, le délai pour introduire une demande de regroupement familial afin d'être dispensé de l'obligation de remplir les conditions liées aux ressources stables, régulières et suffisantes, à un logement approprié et à la couverture d'une assurance maladie a été porté de 3 à 6 mois à compter de la décision en matière d'asile. La pratique, positive, du MAE est de permettre le regroupement des collatéraux mineurs, même lorsque les parents bénéficient de ce regroupement, permettant ainsi le maintien de

<sup>23</sup> Cf. Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, art. 78.3, disponible sur : <https://bit.ly/40SULq4>.

<sup>24</sup> Soumises à différentes conditions, une autorisation de séjour pour « motifs exceptionnels » (et en fonction de la situation, un titre « vie privée » ou « travailleur salarié » peut être accordé pour des jeunes ayant notamment « suivi de façon continue et avec succès une scolarité depuis au moins quatre ans dans un établissement scolaire au Grand-Duché de Luxembourg », s'ils ont introduit leur demande « avant l'âge de vingt et un ans » et « disposent de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins ». La période de scolarisation exigée, précédemment de six ans a été ainsi réduite (cf. art. 89(1)(2)). La législation prévoit également un titre de séjour de droit pour les victimes de traite coopérant avec les autorités (cf. arts. 92-96), ou, à titre discrétionnaire, pour les personnes bénéficiant d'un traitement médical non disponible dans leur pays (arts. 90-91). Cf. Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, art. 78.3, disponible sur : <https://bit.ly/40SULq4>.

<sup>25</sup> Selon les données de l'ONE, le nombre de places en SLEMO pour l'ensemble de l'aide à l'enfance a augmenté sensiblement depuis 2019 (+27% avec 406 jeunes adultes en bénéficiant au 1er avril 2023, contre 318 en octobre 2019).

<sup>26</sup> Cf. Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, art. 70, disponible sur : <https://bit.ly/40SULq4> ; Le site [guichet.public.lu](https://www.guichet.public.lu) spécifie « (« père et mère ») mention qui ne figure pas dans la loi (NB : La loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit désormais également, au titre des « raisons privées », une possibilité d'autorisation de séjour – et donc de regroupement familial de fait – pour les ressortissants de pays tiers n'entrant a priori pas dans une des catégories y ayant droit « mais dont les liens personnels ou familiaux avec la personne qu'il souhaite rejoindre, appréciés au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, sont tels que le refus d'autoriser le séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale, une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus » (cf. art.78 (1)(3)).

l'unité de famille. Cette pratique n'est cependant, à ce stade, pas sécurisée par la loi.<sup>27</sup> Il en va de même pour l'âge de référence retenu pour l'ENAS « regroupant », visiblement conforme à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Une préoccupation demeure s'agissant des situations de « rattachement », en cours de DPI, d'ENAS à un (jeune) adulte autre que ses représentants légaux, au titre de la tutelle. Outre que se pose la question de la capacité effective du membre de famille en question à mesurer et assumer pleinement les responsabilités qui en relèvent, ce rattachement peut s'avérer susceptible de compromettre à terme la possibilité d'un regroupement familial. Les juridictions nationales ont à cet égard rendu des décisions rappelant la primauté des standards européens et internationaux et la nécessité de faire prévaloir, dans chaque situation, l'intérêt supérieur de l'enfant.<sup>28</sup> S'agissant de la procédure, les difficultés signalées tiennent aux exigences documentaires, relativement à certains contextes comme ceux de l'Erythrée ou de l'Afghanistan (ex. documents d'état civil, passeports, extraits de casier judiciaire) ; à l'exigence de passeports, même si des laissez-passer sont parfois délivrés ; à l'accessibilité physique du réseau diplomatique et consulaire ; et à l'accessibilité financière de la procédure, compte tenu des frais relatifs aux demandes de visas, et, en l'état, à l'absence d'exonération possible.<sup>29</sup> Les données disponibles publiquement ne permettent pas d'isoler les demandes de regroupement initiées par des ENAS, leurs issues et les délais d'instruction s'y rapportant.<sup>30</sup> Ces délais semblent croissants (ex. de l'ordre de cinq mois selon le MAE, en mars 2023) mais des accords relativement rapides continuent d'intervenir. Les délais moyens constatés au stade des recours administratifs – devant le Tribunal administratif (TA) et la Cour administrative (CA) – semblent eux régulièrement supérieurs à six mois et un an respectivement.<sup>31</sup> En l'absence de fonds dédié, plusieurs gestionnaires de mesures d'aide au profit d'ENAS mobilisent des ressources propres, ou réservées aux membres de famille, pour aider notamment à concrétiser les regroupements. La fondation Miles for Migrants, partenaire du HCR, a pu être également sollicitée utilement même si les demandes ne peuvent être toujours satisfaites et si les délais de réponse sont désormais plus importants.

Les entretiens menés confirment que la phase de regroupement familial au Luxembourg s'accompagne de défis importants pour les ENAS et leurs familles, y compris en matière de logement. Très sollicités par les membres de leurs familles nouvellement arrivés, et parfois également par des institutions pour faire office de médiateur ou d'intermédiaire, les premiers peuvent voir leur développement personnel et leur projet scolaire ou professionnel fragilisés. Si des appuis sont déjà possibles, de nombreux professionnels consultés ont souligné l'opportunité qu'il y aurait à développer des ressources complémentaires sinon de créer un dispositif d'accueil temporaire dédié à l'accompagnement de ces familles réunies.

---

<sup>27</sup> Le gouvernement a pu lui-même relever que « les juridictions administratives ont estimé que la législation nationale n'assure pas une protection appropriée de la vie privée et familiale d'une personne au sens de l'article 8 de la CEDH, de sorte que cette disposition de droit international doit prévaloir sur les dispositions législatives éventuellement contraires. L'article 70 (4) cité ne s'applique donc pas uniquement aux parents du mineur non accompagné bénéficiaire d'une protection internationale mais également à sa fratrie mineure ». Cf. Luxembourg, [Contribution concernant les droits de l'enfant et le regroupement familial](#), 2022 (Objet: Résolution 45/30 du Conseil des droits de l'homme).

<sup>28</sup> Cf. notamment : Cour Administrative, décision du 23 mars 2023, affaire n°47402 ; décision du 30 mars 2023, affaire n°47439 ; affaire n°48288C ; Tribunal administratif, décisions dans les affaires n°46661, n°47439, n°45836 et n°46161 du rôle. Voir également à ce sujet : Passerell, *Droits de l'enfant - Point de situation sur le regroupement familial*, juillet 2023, disponible sur : <https://bit.ly/47Fm3IJ>.

<sup>29</sup> Frais signalés: TLS, 40 EUR puis 50 euros a priori pour les visas long séjour, s'agissant des plus de 12 ans, sauf cas particulier (et 40 EUR pour les 6-12 ans) ainsi que les frais de voyage, en cas d'octroi des visas (Cf. [guichet.public.lu](#)).

<sup>30</sup> Selon le [MAE](#), en 2022, 3.011 autorisations de séjour temporaires ont été délivrées dans le contexte du regroupement familial de ressortissants de pays tiers (contre 2.606 autorisations en 2021; 1.779 en 2020, 2.289 en 2019). Dans seulement 15.5% de ces cas, les « regroupants » étaient détenteurs d'un titre de séjour dans la catégorie « protection internationale ».

<sup>31</sup> Cf. Ministère de la Justice, Décisions intégrales des juridictions administratives. Pour exemple : Décision initiale contestée : 8 novembre 2019 ; Recours : 11 février 2020 ; Décision du Tribunal administratif : 8 novembre 2021 ; Décision de la Cour administrative : 21 avril 2022 ([46806C](#)).

### INCONDITIONNALITÉ DE L'ACCUEIL ET PROTECTION DE L'ENFANCE

La recommandation de 2019 est réitérée.<sup>33</sup> Il est plus particulièrement recommandé de :

- 1.1** Évoluer vers un primo-accueil, et une prise en charge en aval dans des structures adaptées aux enfants, sous l'égide exclusive de l'ONE et quel que soit l'âge des enfants, et qui ne soient pas subordonnés, en droit comme en pratique, à l'introduction préalable d'une demande de protection internationale.<sup>34</sup>
- 1.2** Assurer, dans cette même perspective, des capacités d'accueil suffisantes et permettant d'anticiper les situations d'urgence, sans que des ENAS ne soient temporairement pris en charge dans un primo-accueil général, ou dans des structures d'accueil pour DPI à raison de la saturation du dispositif dédié.
- 1.3** Veiller à ce que la phase de prise en charge initiale au titre de l'enfance permette aux ENAS de se stabiliser ; l'évaluation de leur situation, y compris familiale, par des professionnels de l'enfance ; et la désignation d'un tuteur stable (préalablement à un administrateur *ad hoc*).
- 1.4** Recueillir et rendre public régulièrement des données complémentaires sur les ENAS, les enjeux de protection et de prise en charge, et notamment la question des disparitions (ex. statistiques, études thématiques).

S'agissant des démarches administratives et de l'accès aux droits :

- 1.5** Envisager la création et la mise à disposition d'un document administratif distinct du formulaire des données personnelles déclaratives (« papier blanc ») et de l'attestation de DPI (« papier rose ») spécifiant l'identité des ENAS (avec photo d'identité) et attestant de leur prise en charge au titre de l'aide à l'enfance, pouvant être mobilisé dans différentes démarches et interactions avec les administrations.
- 1.6** Élaborer (ex. sous l'égide de l'OKAJU) et diffuser largement, au niveau des administrations compétentes et autres professionnels ou acteurs concernés, une note d'information relative à l'accès aux droits des ENAS et, le cas échéant, à l'absence de conditionnalité liée au fait de bénéficier d'un statut de DPI.
- 1.7** Dans l'attente des éventuelles évolutions préconisées, garantir un égal accès aux soins, sans délai, pour les ENAS de plus de 16,5 ans (sans que ne soit nécessaire la présentation d'une demande de protection internationale, ou a fortiori, la désignation d'un administrateur *ad hoc* et la sécurisation d'une attestation de DPI).

---

<sup>32</sup> Ces recommandations s'inscrivent en lien et en complément de celles plus générales formulées par l'UNHCR s'agissant des procédures impliquant des enfants. La consultation du contenu et de la liste de contrôle (point 7) et des annexes 1 et 2 de la publication suivante est particulièrement recommandée: [UNHCR, Guide Technique : Des procédures adaptées aux enfants, 2022](#).

<sup>33</sup> Garantir un premier accueil inconditionnel et adapté des ENAS dès leur arrivée, idéalement au sein d'une structure d'aide à l'enfance, en déconnectant cet accueil de la procédure relative à la protection internationale (l'introduction d'une demande à ce titre devant rester facultative) et en adoptant ainsi une approche prioritairement centrée sur le statut d'enfant.

<sup>34</sup> S'agissant de la question du lien avec la DPI, cf. également recommandations ci-après 9.1 à 9.3.

## CONSOLIDATION ET DIVERSIFICATION DES SOLUTIONS D'ACCUEIL

- 2.1** Poursuivre le développement de structures de taille réduite sous l'égide exclusive de l'ONE, afin également de prévenir la saturation du dispositif de primo-accueil, et veiller à la mixité garçons-filles des structures, à la proximité des services essentiels (écoles notamment), et à l'adéquation et à la stabilité des parcours.
- 2.2** Poursuivre l'objectif retenu de développer la formation des équipes de structures d'accueil « classiques » de l'aide à l'enfance, afin d'ouvrir les possibilités d'un accueil et d'un accompagnement d'ENAS en leur sein qui répondent effectivement à leurs éventuels besoins spécifiques.
- 2.3** Développer les solutions d'accueil en famille, en veillant au caractère adapté et inclusif des communications prévues en direction des familles, et à leur formation et leur accompagnement (au niveau de la future Maison de l'accueil en famille).

## ACCÈS À L'INFORMATION ET VOIES DE RECOURS

La recommandation de 2019 est réitérée.<sup>35</sup> Il est également recommandé de :

- 3.1** Développer l'information des ENAS sur leurs droits, obligations et les procédures qui les concernent au niveau du primo-accueil et des structures de prise en charge d'aval (incluant des sessions sur la traite et autres formes d'exploitation ou de violence, y compris sexuelles) sous une forme adaptée à leur âge, tant orale qu'écrite (ex. livrets d'accueil traduits, renforcement des affichages incluant contacts sur les recours disponibles (Direction des prestataires, ONE, OKAJU, HCR notamment)).
- 3.2** Procéder à une mise à jour des informations mises à disposition sur le site dédié aux DPI géré par l'ONA (page destinée aux ENAS), en y spécifiant notamment les possibilités de communiquer avec l'OKAJU, l'ONE, le HCR et autres institutions compétentes ou agréées (en faisant figurer les coordonnées utiles).

## PARTICIPATION

- 4.1** Envisager un support réglementaire ou législatif et des formations à la mise en place de dispositifs internes de participation/représentation dans les structures de l'aide à l'enfance, dont celles accueillant des ENAS.
- 4.2** Continuer d'assurer, de manière régulière, des réunions participatives au sein des structures d'accueil, avec l'appui d'interprètes, permettant à l'ensemble des ENAS qui le souhaitent de s'exprimer, de participer à la vie en commun et d'être force de proposition.
- 4.3** Réaliser des entretiens qualitatifs de sortie ou différés avec les ENAS quittant les dispositifs de l'aide à l'enfance et les structures d'accueil dédiées, pour valoriser et capitaliser sur leurs expériences (en complément d'éventuels questionnaires adaptés).
- 4.4** Veiller, notamment au niveau de l'ONE et de l'OKAJU, à des visites périodiques régulières de l'ensemble des structures d'accueil, incluant des échanges directs avec les ENAS accueillis dans ce cadre.

---

<sup>35</sup> Veiller, périodiquement, à la conduite d'évaluations participatives des conditions d'accueil sondant les expériences, avis et suggestions des ENAS concernés (en mobilisant des interprètes) et de contrôles externes des structures agréées.

## FORMATION DES PROFESSIONNELS ET IMPÉRATIFS DE PROTECTION

- 5.1** Poursuivre les initiatives engagées en matière de renforcement de la formation initiale et continue sur l'accompagnement des ENAS (incl. sur l'interculturalité, les enjeux de protection et la détection des vulnérabilités (y compris la traite et autres formes d'exploitation ou de violence, y compris sexuelles)) ; la prévention/gestion des addictions) ; envisager les possibilités de mutualisation d'outils/de modules, sous l'égide de l'ONE et développer le recours à des supervisions.
- 5.2** Développer, au niveau des prestataires, des concepts d'action généraux et de protection pertinents pour les ENAS, au même titre que les autres enfants accueillis, sur la base des orientations qui devraient être prochainement développées par l'ONE.

## TUTELLE

La recommandation de 2019 est réitérée.<sup>36</sup> Il est particulièrement recommandé de :

- 6.1** Veiller à la désignation anticipée d'un tuteur pour les ENAS et à la fluidité des désignations dans le temps.
- 6.2** Renforcer la formation des tuteurs, et développer un outil/cadre de référence commun.
- 6.3** Renforcer l'information, suivant des moyens adaptés, des ENAS sur la fonction du tuteur.
- 6.4** Assurer un contrôle effectif de ces missions de tutelle, et veiller à la formalisation des éventuelles fins de mesure, y compris en cas de regroupement familial, en procédant pour chaque situation à une évaluation permettant de prendre une décision conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant et d'assurer la pleine information de l'ensemble des parties prenantes (enfant, parents, équipes socio-éducatives).
- 6.5** Étudier avec précaution les opportunités de tutelle familiale, avec des membres de familles présents sur le territoire luxembourgeois, en veillant systématiquement notamment à l'information préalable des personnes concernées, à l'évaluation de leur volonté et le cas échéant de leur capacité à assumer pleinement ce rôle, et à la prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants comme considération primordiale (y compris dans la perspective d'un éventuel regroupement familial).

## AIDE ET SOUTIEN PSYCHOLOGIQUE

- 7.1** Poursuivre les efforts engagés pour assurer l'accès sans délai à des services de soutien et d'accompagnement psychologiques adaptés pour les ENAS.
- 7.2** Renforcer les échanges avec le secteur de la psychiatrie juvénile, et la formation des professionnels (notamment sur le travail avec les ENAS, les traumatismes et l'impact de la migration forcée) susceptibles de prendre en charge des ENAS dans ce cadre.
- 7.3** Assurer l'affiliation sans délai à la caisse nationale de santé de l'ensemble des ENAS.

---

<sup>36</sup> Continuer de veiller à l'accès sans délai de l'ensemble des ENAS à un tuteur en veillant également à la formation des professionnels assumant la tutelle, au développement d'outils communs de référence et à la mise en place de modalités de supervision/contrôle effectifs de ces missions, en lien avec l'autorité judiciaire.

## ACCÈS À L'ÉDUCATION

- 8.1** Poursuivre les efforts engagés en matière d'ouverture de classes et assurer des capacités suffisantes pour la scolarisation sans délai d'ENAS au niveau des classes ACCU et CLIJA(A(A)) et tout particulièrement en CLIJA(A) Alphabétisation.
- 8.2** Développer les possibilités scolaires et extrascolaires d'apprentissage intensif des langues, y compris du luxembourgeois, et renforcer la formation des enseignants volontaires assurant l'enseignement des langues en ACCU/CLIJA(A).
- 8.3** Engager, sous l'égide de l'Observatoire national de l'enfance, de la jeunesse et de la qualité scolaire, ou dans le cadre des futurs travaux de recherche et publications du Service de l'Intégration et de l'Accueil scolaires (SIA) une évaluation participative de la qualité de l'enseignement dont bénéficient les ENAS et autres jeunes étrangers en classe ACCU et CLIJA(A(A)), et de leurs besoins en matière d'intégration scolaire et d'accompagnement.
- 8.4** Développer les opportunités de rencontres entre ENAS et jeunes luxembourgeois, y compris dans le cadre d'initiatives de tandems, de parrainages par des familles luxembourgeoises, ou d'autres activités extra-scolaires (programmes d'été, colonies de vacances etc.).

## STADE INITIAUX DE LA DEMANDE DE PROTECTION INTERNATIONALE

La recommandation de 2019 est réitérée.<sup>37</sup> Il est en particulier recommandé de :

- 9.1** Aménager une phase initiale d'enregistrement administratif qui soit adaptée aux enfants, et associe en ce sens des professionnels de l'enfance.
- 9.2** Disjoindre cet enregistrement administratif et déclaratif des ENAS de toute démarche pouvant constituer ou être interprétée comme une présentation de demande de protection internationale et initiant la procédure de désignation d'un administrateur *ad hoc* à ce titre.
- 9.3** Veiller à garantir l'information pleine et entière des ENAS, notamment par le biais de leurs représentants légaux (tuteurs, et administrateur *ad hoc*, le cas échéant) avant toute initiative en matière de protection internationale (ou de séjour).

---

<sup>37</sup> Adapter, pour les ENAS sollicitant le bénéfice de la protection internationale, la procédure de présentation et d'enregistrement de celle-ci, en veillant notamment à ce qu'ils aient été préalablement accueillis dans une structure adaptée, puissent être accompagnés d'un tiers professionnel et soient reçus par des agents spécifiquement formés. Veiller également, au stade ultérieur d'introduction de leur demande, à ce qu'ils soient effectivement accompagnés de leur administrateur *ad hoc* tout le temps de leur présence dans les locaux du MAE. (cf. également, s'agissant de la formation, des postures professionnelles à adopter et des points d'attention à garder à l'esprit au contact de ces enfants, pour garantir le caractère adapté de la procédure : [UNHCR, Guide Technique : Des procédures adaptées aux enfants, 2022](#)).

## ADMINISTRATEURS AD HOC

La recommandation de 2019 est réitérée.<sup>38</sup> Il est recommandé en particulier de :

**10.1** Assurer une diligence constante dans la désignation d'administrateurs *ad hoc*.

Si les mandats de tuteur et d'administrateur *ad hoc* doivent continuer de coexister :

**10.2** Procéder à la désignation d'un administrateur *ad hoc* à l'ensemble des ENAS en cas de présentation volontaire d'une demande de protection internationale, et ce quel que soit leur âge.

**10.3** Développer, avec l'ensemble des acteurs compétents, une formation initiale obligatoire et définir des impératifs de formation également continue pour l'ensemble des administrateurs *ad hoc* et rendre publique la liste de celles et ceux pouvant être désignés. Le suivi de formations en matière de droits de l'enfant et d'accompagnements d'enfant dans les procédures administratives et judiciaires et en matière de protection internationale devraient constituer des prérequis pour être éventuellement nommé en tant qu'administrateur *ad hoc*.

**10.4** Envisager d'attribuer au Barreau de Luxembourg la compétence pour les désignations nominatives d'administrateurs *ad hoc* (si la fonction doit rester dévolue aux avocats).

**10.5** Clarifier les rôles respectifs de l'administrateur *ad hoc* et de l'administrateur public (tuteur).

## CONDITIONS D'EXAMEN DE LA DEMANDE DE PROTECTION INTERNATIONALE

La recommandation de 2019 est réitérée.<sup>39</sup> Il est particulièrement recommandé de :

**11.1** Envisager, eu égard aux standards internationaux (art.12 Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), art.24.1 Charte des droits fondamentaux) et constitutionnel (art.15) de modifier la politique générale consistant par principe à ne pas entendre les enfants accompagnés ; et informer les enfants doués de discernement, pour lesquels un adulte autre que les parents sera considéré comme légalement responsable de la demande, de la possibilité d'être éventuellement entendu personnellement, si cela s'avère conforme à leur intérêt supérieur.

**11.2** Retenir des standards ouverts, sans limite d'âge *a priori*, s'agissant de la possibilité pour des ENAS qui en feraient la demande d'être aussi accompagnés d'un tiers de confiance (ex. tuteur ou éducateur référent) dans le cadre de leur entretien sur les motifs de la demande, et continuer d'étudier avec bienveillance les demandes formulées par les équipes socio-éducatives en ce sens.

**11.3** Examiner les demandes de protection internationale des ENAS de manière effectivement prioritaire, *a fortiori* en cas de signalement d'urgences par les professionnels intervenant auprès d'eux (administrateurs *ad hoc*/tuteurs/assistants sociaux) ; et veiller de même, au niveau des juridictions, à la réduction des délais moyens de jugement au stade du recours.

**11.4** Renforcer l'information faite en cas de dépassement du délai de six mois, à partir du document standard existant, et en accordant une attention renforcée aux éventuelles demandes d'information ultérieures.

**11.5** Veiller à ce que l'ensemble des convocations adressées aux ENAS et à leurs représentants légaux, en lien avec la DPI, en spécifient l'objet et offrent un préavis suffisant (ex. plus de trois semaines), pour éviter les demandes de reports et permettre à ces derniers de se préparer de manière adéquate.

---

<sup>38</sup> Garantir l'accès sans délai de l'ensemble des ENAS à un administrateur *ad hoc* sans dérogation et renforcer le cadre relatif à cette mission et au suivi de sa mise en œuvre (ex. définition des prérequis de compétence et des formations, information directe des ENAS, suivi et obligation de rapport).

<sup>39</sup> Examiner de manière effectivement prioritaire toutes les demandes introduites par les ENAS de manière à garantir une égalité de traitement et contribuer à la définition d'une solution durable pour chacun d'entre eux ; et veiller à l'information sur l'avancement de l'examen des demandes, conformément aux dispositions existantes. (cf. également sur cet enjeu : [UNHCR, Guide Technique : Des procédures adaptées aux enfants, 2022](#) (Section 6.4)).



- 11.6** Envisager, en lien avec l'ONE et/ou les tuteurs et structures de prise en charge des ENAS, des modalités de prorogation des attestations de DPI ne nécessitant pas forcément que ces derniers se présentent chaque fois physiquement au MAE.
- 11.7** Veiller à la formation du personnel de sécurité et de l'ensemble des agents du MAE susceptibles d'interagir avec des enfants initialement et en cours de procédure.
- 11.8** Inclure des données désagrégées complémentaires dans le bilan annuel sur l'asile (Direction de l'immigration, MAE), relativement aux délais d'examen des demandes de protection internationale d'ENAS.

## DÉTERMINATION DE L'ÂGE

La recommandation de 2019 est réitérée,<sup>40</sup> en particulier s'agissant de l'application concrète et stricte d'un principe de protection et de présomption de minorité, qui doit conduire à ce que des personnes se déclarant mineures soient traitées comme telles tant que la procédure de détermination d'âge est en cours. Les évolutions futures devront tenir compte des décisions du CDE, de la CEDH ainsi que des recommandations disponibles (CoE, EUAA).<sup>41</sup>

Il est particulièrement recommandé de :

- 12.1** Mettre effectivement en place une approche holistique de la détermination d'âge privilégiant notamment, au titre des alternatives, des entretiens psycho-sociaux et l'expertise documentaire.

S'il était retenu de maintenir le recours à des examens médicaux à des fins de détermination d'âge:

- 12.2.1** Envisager une réforme confiant à l'autorité judiciaire la compétence pour ordonner ces examens, inscrivant dans la loi la prohibition de l'examen physique du développement des caractères sexuels, et la possibilité que les examens soient réalisés par un praticien et en présence d'un interprète qui soient du même sexe.
- 12.2.2** Introduire également une formalisation obligatoire du recueil du consentement, et l'accompagnement systématique de l'ENAS par un représentant légal indépendant, idéalement un tuteur préalablement désigné, au besoin à titre conservatoire.
- 12.2.3** Renforcer le protocole d'information, et réviser le document d'information joint à la convocation, pour s'assurer qu'ils soient adaptés aux ENAS destinataires, en veillant à la mise à disposition des traductions utiles.
- 12.2.4** Veiller à la formation et à l'évaluation régulière des interprètes mobilisés.
- 12.2.5** S'assurer que les éléments recueillis par le médecin dans le cadre de l'anamnèse se limitent à ce qui est strictement nécessaire à l'interprétation des examens réalisés et donc à l'expertise sollicitée.
- 12.3** Publier les données statistiques relatives à ces examens et leurs résultats dans le bilan annuel sur l'asile du MAE.

<sup>40</sup> Privilégier des alternatives au recours à des examens médicaux à des fins de détermination d'âge (ex. entretiens et évaluation psycho-sociale) et adopter un principe de protection conduisant à ne pas maintenir, en raison d'une présomption de majorité, des ENAS dans des structures d'accueil principalement ou exclusivement dédiées aux adultes, ni d'anticiper de transfert vers ces mêmes structures avant la conclusion des évaluations.

<sup>41</sup> Cf. Comité des droits de l'enfant : [Observation générale n°6 - Traitement des enfants non-accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 2005 \(§31\)](#) ; [Décision du 27 septembre 2018, Communication n°11/2017](#). Cf. [Cour européenne des droits de l'Homme \(CEDH\), Darboe et Camara c. Italie, n°5797/17, 21 juillet 2022](#). Cf. Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2022\)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration, 2022](#) ; [Comité européen des droits sociaux, Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie \(EUROCEF\) C. France, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, Réclamation n° 114/2015](#) (page 105). Cf. EASO, [Guide pratique d'EASO sur l'évaluation de l'âge](#), Deuxième édition, 2019.

## SOLUTIONS / TRANSITION À LA MAJORITÉ

**13.1** Poursuivre les efforts engagés en matière de possibilité d'accès à des aides et solutions de logement encadré pour des ENAS accédant à la majorité.

Si la Commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés (CIS) est maintenue dans sa fonction actuelle :

**13.2** Renforcer les garanties procédurales, en assurant notamment la convocation systématique du tuteur, et la possibilité pour l'ENAS d'être entendu accompagné de ce dernier, et la communication systématique aux représentants légaux du mineur de l'ensemble des pièces à disposition des membres de la Commission, préalablement à sa réunion (modification du règlement grand-ducal).

## REGROUPEMENT FAMILIAL<sup>42</sup>

**14.1** Assurer une instruction diligente et prioritaire de toutes les demandes de regroupement familial introduites par des ENAS et tenir compte, dans chaque situation, de leur intérêt supérieur, conformément à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) et à la jurisprudence administrative nationale en cette matière.

**14.2** Clarifier les exigences documentaires opposées aux demandeurs et membres de famille, en veillant à leur caractère raisonnable au regard de la situation sécuritaire ou des ressources et du fonctionnement des systèmes d'état civil, et en tenant compte de circonstances particulières (ex. familles se trouvant dans des pays tiers).

**14.3** Renforcer les possibilités de délivrance de laissez-passer et envisager l'opportunité d'introduire la possibilité d'exonérer des demandeurs de l'acquittement des frais de visa ou encore de créer ou soutenir le développement d'un fonds d'aide aux familles pour concrétiser les regroupements (ex : prise en charge des coûts de transports).

**14.4** Inclure des données désagrégées complémentaires dans le bilan annuel du MAE consacré à l'asile sur les demandes de regroupement initiées par des ENAS et les délais moyens de traitement.

**14.5** Envisager la création d'un dispositif et éventuellement d'une structure d'hébergement dédiée à l'accompagnement temporaire des familles regroupées et inclure un volet relatif au regroupement familial et ses enjeux dans la cadre de la formation des professionnels de l'aide à l'enfance.

Représentation du HCR pour les Affaires européennes,  
la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande et les Pays-Bas  
Octobre 2023

---

<sup>42</sup> Cf. également recommandation 6.5 s'agissant de tutelles mobilisant éventuellement des membres de famille présents sur le territoire luxembourgeois.

