



© UNHCR/Olivier Laban-Mattel

# CONDITIONS D'ACCUEIL DES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SEPARÉS AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

État des lieux et recommandations

Juin 2019

# RÉALISATION & REMERCIEMENTS

Cette étude a été menée dans le cadre du projet « Strengthening Policies and Practices for UASC in Western Europe » financé par le programme « Droits, Égalité et Citoyenneté » de la Direction générale de la justice et des consommateurs de la Commission européenne que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) remercie tout particulièrement. Celle-ci 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 Grand-Duché de Luxembourg, de la Représentation régionale pour les Affaires européennes, du Bureau pour l'Europe ainsi que du Siège du HCR. Nos remerciements s'adressent aussi à l'ensemble des enfants non accompagnés et séparés, qui ont contribué à cette étude en partageant leurs expériences et leurs idées ainsi qu'aux professionnels issus d'administrations, d'institutions et d'organismes publics (ministère des Affaires étrangères (MAE/Direction de l'immigration), ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande région (Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)); ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENEJ/Office national de l'enfance (ONE), service des Droits de l'enfant et service de la Scolarisation des enfants étrangers (SECAM/CASNA), Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK)); d'associations (Caritas, la Croix-Rouge luxembourgeoise, Elisabeth, Fondation Maison de la Porte Ouverte), d'organisations internationales (Organisation internationale pour les migrations); ainsi qu'aux magistrats, administrateurs ad hoc, éducateurs, psychologues et aux interprètes.

HCR, juin 2019



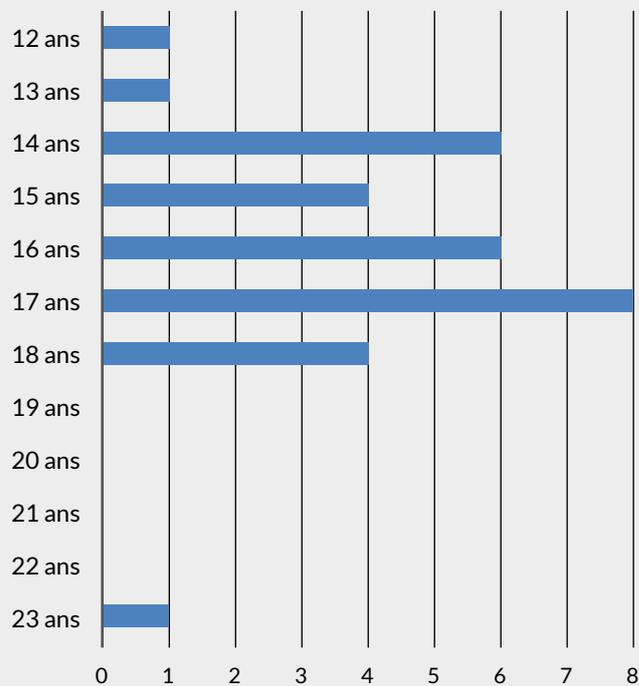
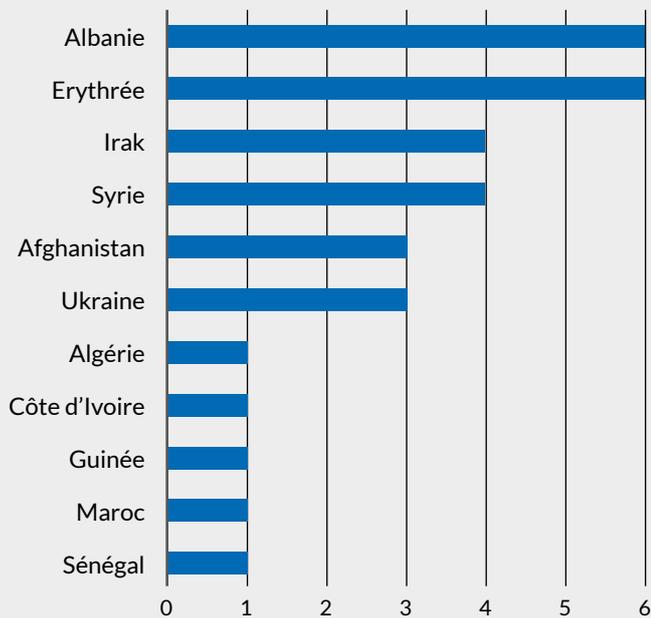
# RÉSUMÉ DU RAPPORT

1. Cette étude de terrain, réalisée par le HCR en avril et mai 2019, s'inscrit dans le cadre du projet « Renforcement des politiques et pratiques pour les enfants non accompagnés et séparés en Europe de l'Ouest » (2017-2019), financé par l'Union européenne. Elle s'intéresse aux conditions d'accueil et procédures qui y sont liées pour les enfants non accompagnés et séparés (ENAS) au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « Luxembourg »), en sondant leurs expériences, et dans une perspective d'effectivité des droits de l'enfant. Ses conclusions ainsi que les recommandations jointes s'appuient ainsi principalement sur : des entretiens réalisés avec 31 ENAS et jeunes majeurs – soit environ deux tiers des ENAS actuellement accueillis au Luxembourg; des échanges complémentaires avec les acteurs institutionnels et les professionnels (46), ainsi que la visite des structures d'accueil (Logopédie, Lily Uden (LU), Foyer Saint Antoine (FSA), Villa Nia Domo (VND), Foyer MINA (MINA), Foyer Saint-Martin Jeunes (SMJ)).
2. Le **cadre juridique** applicable (incl. loi de 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille ; lois de 2015 relatives à la protection internationale et à l'accueil des demandeurs de protection internationale) comporte d'importantes garanties, y compris en matière d'accès aux droits (droit à un représentant légal, à l'éducation, à la santé, etc.). L'application aux ENAS des standards relatifs à l'accueil des demandeurs de protection internationale – permise par leur orientation systématique vers la demande de protection internationale – n'exclut toutefois pas des parcours différenciés. Ainsi des ENAS admis à 16,5 ans ou plus sont-ils susceptibles d'effectuer l'intégralité de leur parcours au sein d'une structure d'hébergement pour demandeurs de protection internationale accueillant principalement des adultes et familles (FSA) à la différence d'autres, du même âge mais arrivés plus jeunes et, de ce fait, accueillis durablement dans l'une des structures spécialisées. Cette réalité est atténuée par le lien systématique avec l'Office national de l'enfance (ONE), tous les jeunes accueillis faisant l'objet d'un accord de prise en charge (avec recours aux outils standards de suivi socio-éducatif) et, dans une certaine mesure, par la présence d'éducateurs spécialisés aussi au sein des structures pour demandeurs de protection internationale (LU et FSA – le premier accueil à la Logopédie constituant une exception notable).

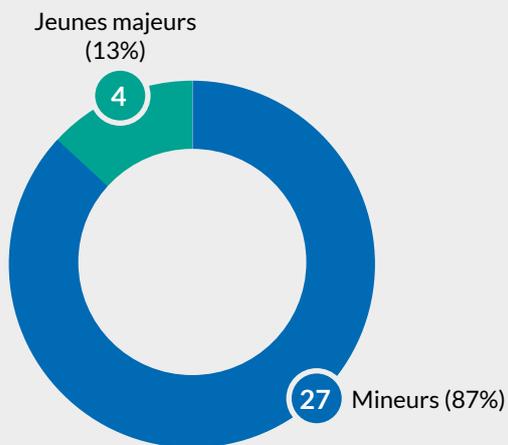
3. Le **système d'accueil** actuel repose donc sur des hébergements et accompagnements en structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale (Logopédie, LU, FSA) et/ou un accueil socio-éducatif en institution (trois foyers exclusivement dédiés aux ENAS (VND, MINA, SMJ)). Ainsi que confirmé par plusieurs interlocuteurs, l'option de prise en charge par des familles d'accueil, laquelle reste à développer, pourrait être pertinente, sous réserve que ces dernières soient adéquatement formées, accompagnées et contrôlées. Le système semble, en l'état, répondre aux besoins identifiés, qui sont limités et décroissants (36 demandes de protection internationale introduites par des ENAS en 2018). L'accès à une prise en charge s'opère actuellement sans délai et les parcours sont relativement fluides. Les transferts, fondés essentiellement sur un critère d'âge et fonction des places disponibles, sont effectivement anticipés, accompagnés, et limités au minimum. Des orientations au cas par cas vers des structures d'aide à l'enfance « classiques » ont permis de prendre en compte la vulnérabilité particulière de très jeunes ENAS, et notamment de jeunes filles. Le maintien de l'unité familiale, pour les fratries, semble aussi assuré même s'il peut conduire à un maintien inadapté au sein d'une structure mixte (enfants/adultes) et en principe réservée à un accueil temporaire (LU).
4. L'expérience qu'ont les ENAS de la **procédure relative à la protection internationale** et le sentiment d'insécurité pouvant en résulter pèsent sur leur bien-être et leur impression générale de l'accueil. Cela a pu conduire à des disparitions, même si *a priori* limitées en nombre. Les ENAS consultés expriment des attentes fortes quant au raccourcissement des délais d'examen, en raison des enjeux pour leur avenir et celui parfois de leur famille (regroupement familial). Une question importante de protection existe au niveau de la présentation de la demande au ministère des Affaires étrangères (MAE). Si certains ENAS ont eu le sentiment d'y être bien accueillis (y compris lors des entretiens ultérieurs), quelques-uns font état, à ce stade initial, de pratiques *a priori* incompatibles avec le respect de leur vie privée et la protection due aux enfants (consultation des téléphones, profils sur réseaux sociaux, remise en cause explicite de leurs déclarations). Il émerge également des échanges avec les professionnels (incl. avocats ((administrateurs ad hoc(AAH)) et équipes socio-éducatives), une demande d'encadrement strict
- du recours aux examens médicaux à des fins de détermination d'âge et du fonctionnement du Comité d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant (un projet de règlement grand-ducal visant à clarifier la composition et le fonctionnement de ce comité était en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent document).
5. S'agissant des **garanties de protection** : le cadre juridique comporte de multiples références à l'intérêt supérieur des ENAS. S'il n'existe pas, à ce stade, de procédure(s) pluridisciplinaire spécifiquement dédiée(s) à son évaluation et à sa détermination, en début comme au long du parcours en protection, les besoins des ENAS accueillis sont évalués par les équipes socio-éducatives, notamment lors de leur admission au sein des foyers. L'accès à un représentant légal (AAH et tuteur) est effectivement garanti dans des délais raisonnables. La possibilité de déroger à la désignation d'un AAH (pour des ENAS proches de la majorité), et la qualité hétérogène des accompagnements réalisés par ces derniers, de l'avis des enfants et de différents professionnels consultés, semblent appeler à des ajustements. Le système de tutelle (déléguée à l'institution hébergeant l'ENAS) permet souplesse et réactivité dans les démarches, même s'il pose quant au principe un risque de conflit d'intérêt, l'autorité judiciaire n'assurant par ailleurs pas de réel suivi/contrôle de ces mesures, et les ENAS semblant eux-mêmes peu informés de celles-ci. La redevabilité des professionnels au contact des ENAS au sein des structures d'accueil semble également pouvoir être renforcée, en développant les évaluations (participatives) et les contrôles ainsi que l'information des ENAS sur les voies de recours internes et externes à leur disposition. En l'état, le profil, la formation, et l'encadrement des équipes socio-éducatives permettent un accompagnement sécurisant et de qualité. Le système de référence éducative en place, contribue, pour les ENAS qui en bénéficient, à garantir un suivi individualisé et global. Beaucoup ont une relation de confiance avec leur éducateur référent. Ils apprécient généralement la bienveillance des éducateurs, assistants sociaux, responsables et autres personnels des structures (y compris pour leurs besoins la nuit/le weekend).

## PANEL DES 31 ENAS ET JEUNES MAJEURS CONSULTÉS DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE

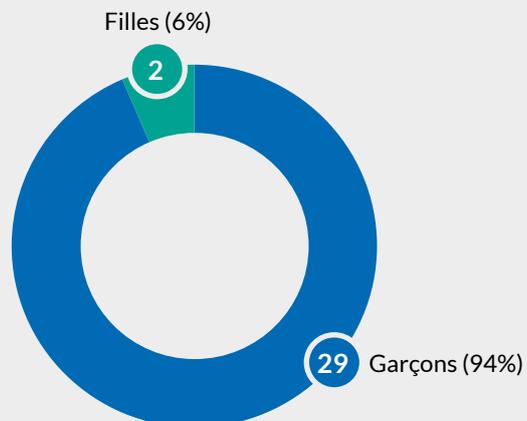
### NATIONALITÉS (11)



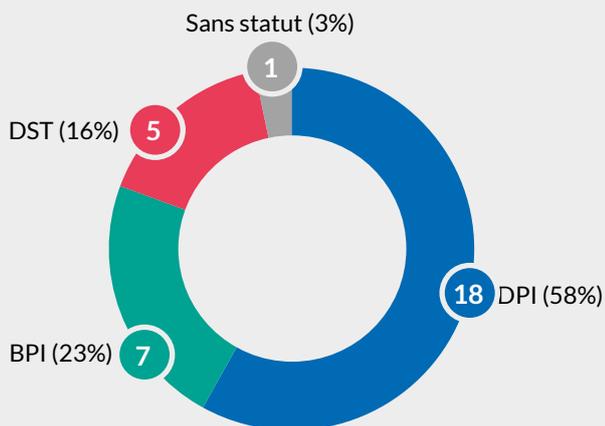
### ÂGE



### SEXE



### STATUT



**BPI** : Bénéficiaire de protection internationale  
**DPI** : Demandeur de protection internationale  
**DST** : Droit au séjour temporaire  
**Sans statut** : Décision d'éloignement (non exécutée à ce stade)

6. S'agissant des **enjeux de protection** : les disparitions, semble-t-il plus exceptionnelles au cours de la période récente, restent une réalité. Des signalements ont pu être effectués (auprès du juge de la jeunesse et/ou du juge en charge des tutelles ((JAF)), parfois en nombre ces dernières années, en lien aussi avec des situations préoccupantes d'ENAS n'adhérant pas à l'accompagnement proposé, en décrochage scolaire et/ou adoptant des comportements à risque (ex. consommation de substances psychoactives, fugues répétées, etc.). Ces signalements n'ont généralement pas donné lieu à des réponses concrètes, ni même à des audiences au niveau judiciaire, ni donc à des solutions de prise en charge alternatives, solutions qui, en tout état de cause, et selon différents interlocuteurs, restent à construire. Il semble qu'en conséquence, il soit parfois renoncé à ces signalements. Les entretiens ne font pas apparaître d'autres problèmes majeurs de protection au sein même des structures d'accueil. Les incidents signalés, entre ENAS ou impliquant des professionnels, semblent relativement isolés et remédiables.
7. Les ENAS et jeunes majeurs consultés font une évaluation globalement très positive des **conditions d'accueil**, à l'exception de celles rencontrées, souvent dans une période antérieure, à la Logopédie (vétusté de la structure, mixité avec les adultes, absence d'éducateurs, etc.) et dans une moindre mesure, à LU (où l'environnement est aussi peu favorable mais où beaucoup ont apprécié le travail de l'équipe éducative). Ils renvoient l'image d'un système attentif à leurs besoins immédiats et favorable à leur développement personnel. Ils sont sensibles à la centralité des structures d'accueil (hormis MINA), à leur dimension « humaine » (9 à 11 places pour les 3 structures spécialisées), à la possibilité de disposer d'un espace privé avec une chambre individuelle (VND, MINA, SMJ), à la sécurité, à la propreté et à la tranquillité des lieux. Ils ne signalent pas de problèmes majeurs au niveau des conditions matérielles (hébergement, habillement, alimentation, aide financière). Ils semblent relativement bien informés et disent surtout savoir les équipes éducatives disponibles en cas de besoin ou de question. La plupart se sentent en mesure de s'exprimer et de participer à la vie collective, au travers notamment des temps d'échanges hebdomadaires ou mensuels dédiés, en dépit d'un accès parfois limité à des interprètes.
8. L'**accès aux droits** semble globalement garanti. La scolarisation, souvent en classes transitoires pour élèves nouveaux arrivants, est assez rapide et effective, l'accès aux classes d'insertion pour les plus âgés, faute de places, faisant toutefois exception (CLIJA (16-17ans) et CLIJA+ (18-24 ans)). Ceux ayant ainsi accès, par défaut, à des cours de langue (avec un public adulte, et un volume horaire limité) se sentent ainsi freinés dans leur parcours éducatif et leur intégration. L'accès aux soins de santé et à des prises en charge ou suivis à plus long cours semble assuré, les jeunes étant sensibles à la réactivité des équipes éducatives et aux accompagnements assurés pour les rendez-vous. Une marge de progression importante subsiste quant à la détection de fragilités psychologiques et la mise en place de suivis effectifs. Les ENAS ont largement accès aux sports, aux loisirs et à la culture, éléments clairement importants pour leur bien-être. Ils semblent globalement en mesure de maintenir les liens familiaux, au besoin avec l'aide des structures (parfois aussi en lien direct avec les familles). Des recherches ont également pu être engagées en vue d'un rétablissement de ces liens. Les amitiés et liens personnels sont aussi facilités. Les structures d'accueil semblent également veiller à la liberté de religion et aux aménagements nécessaires en ce sens (ex. alimentation/horaires adaptés ex. en période de jeûne, possibilités de prière, accès autonomes à des lieux de cultes extérieurs).
9. Les ENAS et jeunes majeurs consultés souhaitent généralement poursuivre leur parcours au Luxembourg. L'**autonomie**, sur le plan professionnel et financier et du logement constitue pour eux un défi commun. Le système actuel offre des possibilités d'aide au-delà des 18 ans, notamment à travers les solutions de logement encadré (SLEMO) développées par certains gestionnaires agréés. Se pose néanmoins la question des jeunes dont le statut administratif n'est pas sécurisé à leur majorité, dont l'égal accès à ces opportunités doit pouvoir être assuré. En effet, les textes applicables ne prévoient aucune condition ni exclusion liée au statut de la personne (demandeur de protection internationale/bénéficiaire de protection internationale ou autre) et l'ONE reste potentiellement compétente pour tout jeune jusqu'à l'âge de 27 ans. Un enjeu également signalé concerne l'accompagnement des ENAS et de leurs familles bénéficiant du regroupement familial, qui pourrait être également renforcé. Enfin, s'agissant

du droit au séjour, certains professionnels sont favorables à un élargissement des possibilités alternatives à la protection internationale et/ou à des clarifications (bases légales et critères d'octroi de certains titres, conditions de renouvellement etc.) et des autorisations qui offrent davantage de perspective et d'opportunités pour les ENAS éligibles et concernés (certaines n'étant actuellement délivrées que pour une très courte durée).

10. Sans visée exhaustive, les **recommandations** ci-après s'attachent au système, modalités et conditions d'accueil (1-6), à l'accès aux droits (7-8), à la procédure relative à la protection internationale et aux garanties liées (9-11), à la question de la détermination de l'âge (12), ainsi qu'à la transition à la majorité (13). Elles ont vocation à être partagées avec les responsables politiques, ministères, administrations publiques et indépendantes concernés, ainsi qu'avec les gestionnaires agréés de l'accueil des ENAS demandeurs de protection internationale et/ou de la mise en œuvre des mesures d'aide à l'enfance.

## RECOMMANDATIONS

---

### Système, modalités et conditions d'accueil

1. 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 leur statut d'enfant.
2. Evoluer vers une **pleine spécialisation et une diversification des solutions d'accueil**, de manière à garantir à l'ensemble des ENAS, sans distinction d'âge et sur la base d'évaluations individuelles de leurs besoins prenant en compte leur avis, l'accès à des structures dédiées ou à des familles d'accueil agréées, à des professionnels de l'aide à l'enfance et à un référent éducatif. Engager rapidement, en ce qui concerne les ENAS éprouvant des difficultés d'adaptation au système de prise en charge, une concertation sur les actions à initier à des fins de protection, y compris éventuellement en matière de suivi judiciaire.
3. Renforcer l'accès des ENAS à une **information adaptée** (âge/langue) sur l'accueil, leurs droits, les différents acteurs impliqués dans leur accompagnement et les recours disponibles en cas de difficulté(s) relatives aux conditions de leur prise en charge (incl. point focaux identifiés au sein des structures d'accueil, ONE, OLAI, ORK, et JAF, en lien avec la tutelle).
4. 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.
5. Développer des **modules et outils de formation** (initiale et continue) pour les professionnels sociaux assurant la mise en œuvre de mesures d'aide à l'enfance au bénéfice des ENAS, et veiller à ce que ces modules et outils abordent les impératifs de protection (ex. prévention des disparitions, vigilance en matière de santé physique et psychique)

6. 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 commun de référence et à la mise en place de modalités de supervision/contrôle effectifs de ces missions, en lien avec l'autorité judiciaire.

### Accès aux droits

7. Assurer une évaluation anticipée, systématique et continue des besoins d'**aide psychologique** des ENAS accueillis et, au besoin, leur accès à un accueil socio-éducatif renforcé (orthopédagogique ou psychothérapeutique) et à un suivi spécialisé (en développant et mutualisant éventuellement des ressources entre les différentes structures d'accueil).
8. Sécuriser l'accès de tous les ENAS, sans délai ni condition de statut, au **système scolaire** en développant notamment les capacités d'accueil en classes d'insertion (CLIIJA (alpha)/CLIIJA +) ; diffuser les ressources utiles (ex. Boîte à outils du HCR pour les enseignants<sup>1</sup>) et poursuivre l'accompagnement des établissements, équipes et ENAS par le service de médiation culturelle. Renforcer également, au niveau des établissements, les occasions d'interaction avec les enfants luxembourgeois.

### Demande de protection internationale et garanties liées

9. 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.

10. Garantir l'accès sans délai de l'ensemble des ENAS à un **administrateur ad hoc** sans possibilité de dérogation et renforcer le cadre relatif à cette mission et au suivi de sa mise en œuvre (ex. définition des prérequis de compétence et de formation pour les AAH, information directe des ENAS, suivi et obligation de rapport).

11. 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.

### Détermination de l'âge

12. 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.

### Transition à la majorité / intégration

13. **Anticiper et garantir** l'accès de tous les ENAS qui atteignent l'âge de la majorité, quel que soit leur statut, et dans la mesure de leurs besoins, aux **aides et accompagnements** prévues au titre de l'aide à l'enfance et aux jeunes adultes (incl. accueil en logement encadré/SLEMO) et veiller à l'accompagnement social des ENAS ou jeunes majeurs et membres de leur famille réunies au titre du regroupement familial, de manière notamment à faciliter leur intégration.

<sup>1</sup> [www.unhcr.org/fr/enseigner-sur-la-thematique-des-refugies.html#accueil](http://www.unhcr.org/fr/enseigner-sur-la-thematique-des-refugies.html#accueil)



© Rapport du Haut Commissariat  
des Nations Unies pour les Réfugiés,  
juin 2019. Tous droits réservés.



Ce rapport est cofinancé par  
le Programme « Droits, Égalité  
et Citoyenneté » de l'Union  
européenne. Son contenu relève  
de la seule responsabilité du HCR.  
La Commission européenne n'est  
pas responsable des informations  
contenues dans ce rapport.

