

REVENDEICATIONS

AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS



Chaque année, plusieurs dizaines d'enfants de moins de 18 ans arrivent seuls au Luxembourg et y déposent une demande de protection internationale. Depuis 2004, Caritas Luxembourg prend en charge en moyenne 15 à 20 mineurs non accompagnés (MNA) par an. Depuis 2021, le nombre des mineurs arrivant seuls au Luxembourg a augmenté de manière importante¹, d'où l'urgence et la nécessité de revoir la prise en charge de ces mineurs. En effet, sans repères familiaux, ni culturels, ces jeunes se retrouvent souvent très isolés et risquent de passer à travers les mailles du filet du système de protection de l'enfance.

Des structures d'hébergement supplémentaires pour un cadre plus sécurisé et adapté

Malgré l'augmentation récente de la capacité d'accueil des MNA et le renforcement du personnel dédié, de plus en plus de mineurs restent bloqués dans le dispositif de premier accueil (DPA). Certains mineurs y restent plusieurs semaines, voire plusieurs mois, alors qu'avant ils n'y restaient que quelques jours avant d'intégrer une structure adaptée. En octobre 2022, 30 MNA (dont 20 MNA de moins de 16 ans et 10 de plus de 16 ans) étaient

bloqués dans le DPA en attente de place dans une structure d'hébergement spécialisée pour MNA. Cela pose non seulement un problème juridique, mais a également un impact important sur le bien-être des mineurs, déjà très fragilisés et vulnérables. Pour Caritas Luxembourg, il est primordial de placer tous les mineurs sans distinction de leur âge, dès leur arrivée sur le territoire luxembourgeois dans des structures d'hébergement sous l'égide de l'Office National de l'Enfance (ONE). Actuellement certains MNA âgés de 16 ans et demi sont orientés vers une structure d'hébergement de l'Office National de l'Accueil (ONA),

¹ En 2021, 56 mineurs non accompagnés ont sollicité une demande de protection internationale au Luxembourg (une hausse de 33%). En 2022 le nombre a encore augmenté

où ils sont mélangés avec les demandeurs de protection internationale adulte.

Afin de répondre à l'afflux massif de mineurs non-accompagnés au Luxembourg, Caritas Luxembourg a ouvert une nouvelle structure spécialisée au nord du pays dans une région qui n'est pas située à proximité de services essentiels. Caritas Luxembourg rappelle toutefois, l'importance à long terme de la mise à disposition de nouvelles structures d'hébergements à proximité de services essentiels. Les mineurs ont besoin de stabilité et de sécurité. Il faut éviter les grands changements dans leur encadrement et les insérer le plus rapidement possible dans le système scolaire.

Pour garantir le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, il faut absolument :

- > augmenter le nombre de structures d'hébergement spécialisées et adaptées pour les MNA sous l'égide de l'ONE ;
- > veiller à ce que les structures d'hébergement soient situés à proximité de services essentiels ;
- > éviter de grands changements dans l'encadrement des jeunes.

Introduction d'un statut juridique spécifique et de procédures plus adaptées aux mineurs

Un mineur non accompagné qui arrive au Luxembourg n'a pas d'autre choix que celui d'introduire une demande de protection internationale, sinon il n'a pas de prise en charge assurée. Le MNA se retrouve tout de suite confronté - souvent seul - à des agents de la direction de l'immigration pour un entretien qui peut avoir des conséquences irréversibles sur sa vie. Dans d'autres pays, comme en Allemagne ou en France, le demandeur qui se déclare mineur non accompagné est en premier lieu accueilli par les services de la protection de l'enfance. Caritas Luxembourg tient à rappeler que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur toute autre disposition de droit national et international. En effet la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille précise dans son article 1 qu'elle s'applique à tout enfant se trouvant sur le territoire du Grand-Duché.

Pour Caritas Luxembourg, il est primordial qu'un jeune qui se retrouve sans parents au Luxembourg doit être directement recensé, suivi et accompagné par l'ONE. Comme précisé par l'Ombudsman fir Kannerechter, une équipe de conseillers doit développer avec le MNA si une demande de protection internationale est la meilleure voie pour le mineur. Déposer une demande de protection internationale ou le regroupement familial, peut dans certains cas, ne pas être dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Un mineur non accompagné doit d'abord être considéré dans la perspective de l'aide et de la protection de la jeunesse et pris en charge par celle-ci. Et non pas dans la perspective du droit d'asile. Pour Caritas Luxembourg, tous les mineurs non accompagnés, qu'ils aient introduit une demande de protection internationale ou non, devraient recevoir un statut juridique spécifique, doté de droits supplémentaires.

Caritas Luxembourg est d'avis qu'un mineur non accompagné devrait être mis sous la protection de l'Office National de l'Enfance, dès son arrivée sur le sol luxembourgeois, afin que l'on puisse répondre de manière adéquate aux besoins primaires de ces enfants. Pour Caritas Luxembourg, il est primordial d'assurer une égalité dans la qualité de la prise en charge pour chaque MNA accueilli, sans distinction.

Pour assurer le respect de leurs droits et une égalité dans la qualité de la prise en charge pour chaque MNA se trouvant sur le territoire luxembourgeois, il faut :

- > donner à chaque MNA un statut juridique spécifique, doté de droits supplémentaires ;
- > mettre les MNA sous la protection de l'Office National de l'Enfance (ONE) jusqu'à l'âge de 18 ans.

Vérification de l'âge

L'identification d'un demandeur d'asile comme mineur est cruciale car elle influence les procédures et traitements ultérieurs. Il est important de noter que nombreux sont ceux qui tout simplement ne connaissent pas leur date de naissance ou qui n'ont pas reçu d'état civil dans leur pays d'origine. Au Luxembourg, s'il y a un doute sur l'âge du mineur non accompagné, le ministre peut ordonner des examens médicaux². Mais ces données ne sont qu'approximatives et l'EASO (European Asylum Support Office) recommande qu'en cas de doute persistant, le demandeur doit être traité comme mineur jusqu'à preuve du contraire.

² Un examen médical repose généralement sur des radiologies (du poignet ou de la clavicule) ou sur un examen dentaire.

Par ailleurs, les mineurs non accompagnés demandeurs de protection internationale qui deviennent adultes au Luxembourg et les jeunes entre 18 – 27³ ans qui arrivent non accompagnés devraient bénéficier d'un encadrement spécifique, différent de celui proposé aux adultes. Pour garantir un encadrement répondant à leurs besoins spécifiques, ces jeunes adultes devraient eux aussi être placés sous la responsabilité de l'Office National de l'Enfance (qui prend en charge les jeunes adultes jusqu'à l'âge de 27 ans) avec, par exemple, des structures et programmes transitoires.

L'identification d'un demandeur de protection internationale comme mineur est cruciale car elle influence les procédures et traitements ultérieurs. Pour Caritas Luxembourg, il faut :

- > traiter le jeune comme mineur jusqu'à preuve du contraire ;
- > mettre en place des structures et programmes transitoires pour jeunes entre 18 et 27 ans.

Administrateur public et administrateur ad hoc

À la première présentation du jeune auprès de la direction de l'immigration, il n'y a pas d'administrateur ad hoc et d'administrateur public présents. Beaucoup de jeunes ne connaissent pas leurs droits et il est ensuite très difficile de modifier les premières déclarations. Le système juridique luxembourgeois prévoit la désignation d'un administrateur public pour gérer les affaires courantes du mineur. L'administrateur public est responsable pour que le mineur puisse bénéficier de ses droits. Il a sur l'enfant et ses biens les mêmes attributions qu'un administrateur légal sous contrôle judiciaire. La présentation de la demande de protection internationale déclenche la requête pour la nomination d'un administrateur ad hoc (un avocat), mais la loi n'établit pas de délai pour faire cette requête ni de délai de désignation de l'administrateur ad hoc par le juge aux affaires familiales. En pratique, cette attribution peut prendre plusieurs mois et retarder le dépôt de la demande de protection internationale de

l'enfant, ainsi que d'autres droits ou démarches administratives (ouverture compte en banque, affiliation à la CNS etc.). Ce retard et manque de soutien légal lors des premières démarches peut aussi affecter les mineurs non accompagnés s'approchant de l'âge adulte : si la désignation de l'administrateur ad hoc tarde à venir, le risque existe que la demande du mineur non accompagné soit traitée de manière procédurale comme celle d'un adulte. Caritas Luxembourg demande que l'administrateur ad hoc soit présent dès la première rencontre du mineur avec la direction de l'immigration.

En outre, Caritas Luxembourg considère que tout MNA jusqu'à l'âge de 18 ans doit se voir désigner un administrateur ad hoc, ce qui n'est pas prévu par la loi actuelle du 28 décembre 2015 relative à la protection internationale et protection temporaire. En effet article 20 par. 3 dit que le ministre peut s'abstenir à faire désigner un administrateur ad hoc au MNA qui atteindra selon toute vraisemblance l'âge de 18 ans avant qu'une décision ne soit prise par le ministre.

Au niveau de l'attribution d'un administrateur public, il y a des délais de plusieurs mois avant de recevoir l'ordonnance de tutelle. Durant ce laps de temps, le mineur n'a aucun représentant légal. Dans l'optique de créer un statut de protection pour les mineurs non accompagnés il serait intéressant d'attribuer directement un administrateur public à l'enfant et non pas d'attendre que l'institution qui l'accueille fasse cette démarche.

Pour garantir que les MNA demandeurs de protection internationale puissent bénéficier de leurs droits, il faut :

- > qu'un administrateur ad hoc soit désigné à tout mineur jusqu'à l'âge de 18 ans dès la première rencontre du mineur avec la direction de l'immigration ;
- > attribuer directement un administrateur public à l'enfant et non pas attendre que l'institution qui l'accueille fasse cette démarche.

3 « L'âge adulte à 18 ans est un rite de passage qui marque une nouvelle étape de la vie. Une définition plus large de la transition d'âge (de 18 à 27 ans selon la loi du 16 décembre 2008) met l'accent sur cette phase comme un processus qui offre de la flexibilité et des espaces d'expérimentation. Ainsi, en considérant la jeunesse comme un processus de transition entre l'enfance et l'âge adulte, il est essentiel de prendre en compte les caractéristiques psychosociales et les efforts de développement spécifiques à cette période, dans un cadre de référence plus ou moins institutionnalisé ». Le capital social dans l'intégration des jeunes adultes issus de la migration au Luxembourg : [Université de Luxembourg https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/47972/1/Uni-Nienaber-Resultats-Final-Report.pdf](https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/47972/1/Uni-Nienaber-Resultats-Final-Report.pdf)

Fonctionnement de la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés

Le 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 a fixé la composition, ainsi que le mode de fonctionnement, de la commission consultative chargée d'évaluer individuellement l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés dans le cadre d'une éventuelle décision de retour. Cette commission a été créée par l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Caritas Luxembourg regrette que ni la loi sur la protection internationale de 2015 ni le règlement grand-ducal de 2020 sur la composition et le fonctionnement de la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des MNA ne prévoient l'obligation pour les autorités de consulter régulièrement l'avis de l'administrateur public du mineur non accompagné demandeur de protection internationale. Pourtant c'est ce dernier qui connaît le mieux les besoins du jeune et les spécificités de sa situation individuelle du fait de le côtoyer au quotidien et d'être une personne de confiance.

Caritas Luxembourg propose que l'administrateur public du mineur non accompagné demandeur de protection internationale soit régulièrement invité à l'entretien du mineur non accompagné dans le cadre de l'examen de sa demande de protection internationale et y participe avec le consentement du mineur non accompagné concerné. Ce changement pourrait élargir les garanties procédurales en faveur des mineurs non accompagnés considérés par la loi en question comme des demandeurs de protection internationale au profil vulnérable. De plus, il est important que l'administrateur public du mineur non accompagné demandeur de protection internationale soit régulièrement invité à participer à la réunion de la commission consultative afin de « contribuer à une meilleure compréhension du dossier » individuel, le texte actuel prévoyant uniquement qu'il peut être invité (art.2 point 3 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).

En outre, selon Caritas Luxembourg, cette commission consultative doit se réunir non seulement au moment de la prise d'une décision négative concernant la demande d'asile d'un mineur non accompagné, mais dans toute situation où il s'agit d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant. Effectivement, sauf les représentants de la direction de l'immigration au sein de la commission et l'avocat du mineur non accompagné (administrateur ad hoc désigné pour suivre la procédure de protection internationale), les autres membres de la commission ne connaissent pas le jeune en question, d'où l'intérêt indéniable d'y inviter régulièrement son administrateur public représenté par un membre de l'équipe socio-éducative qui accompagne l'enfant.

Pour améliorer le fonctionnement de la commission consultative, il faut :

- > que l'administrateur public du MNA demandeur de protection internationale soit systématiquement invité à participer aux entretiens avec le MNA pour l'examen de sa demande et y participe avec le consentement du MNA concerné ;
- > que l'administrateur public du MNA soit systématiquement invité à toutes les réunions de la commission consultative ;
- > que la commission consultative ne se réunisse pas seulement au moment de prise d'une décision négative concernant la demande d'asile d'un MNA, mais dans toutes les situations où il s'agit d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant.

Assurer le regroupement familial pour les mineurs

Le regroupement familial pour les bénéficiaires de protection internationale est reconnu par des instruments juridiques aussi bien au niveau national qu'europpéen et international. Quand il s'agit de regroupement familial des mineurs non accompagnés, des règles spécifiques s'appliquent. Selon la loi modifiée portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration du 29 août 2008, le mineur non accompagné peut être rejoint par ses ascendants directs au premier degré sans qu'on exige que ces derniers soient à sa charge ou privés du soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine. Le mineur non accompagné peut aussi être rejoint par un « tuteur légal ou tout autre membre de la famille du mineur non accompagné bénéficiaire d'une protection internationale, lorsque celui-ci n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent pas être retrouvés ».

Aucune disposition légale ni pratique administrative ne confère en général au bénéficiaire de protection internationale le droit à une aide financière pour organiser l'arrivée de sa famille au Luxembourg suite à l'accord d'une autorisation de séjour « membre de famille » par les autorités compétentes. Cette organisation a un coût considérable et comporte, entre autres, les frais administratifs tels que, par exemple, les frais pour l'obtention d'un passeport national, les frais liés à la demande de visa pour chaque membre de famille et les frais du voyage. Nombreux sont ceux qui n'ont pas d'autre choix que de s'endetter lourdement, ce qui les met par conséquent dans des situations financières intenable.

Pour assurer un regroupement familial, il faut :

- > la mise en place d'une aide financière avec des conditions d'octroi claires et transparentes.

Éviter la rétention administrative de mineurs

Les mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles⁴. Caritas Luxembourg demande que soit expressément interdite dans la législation nationale la rétention d'enfants en situation de migration. Caritas Luxembourg demande en plus un changement de paradigme et la mise en place de véritables alternatives à la rétention répondant à l'intérêt supérieur de l'enfant et permettant aux enfants de rester avec leur famille dans un cadre non carcéral. Depuis 2013, le programme gouvernemental prévoit la mise en place d'une maison de retour afin d'accompagner les concernés dans les préparatifs du retour. Cependant, à notre connaissance, il n'existe pas encore de projet concret.

Pour éviter la rétention administrative de mineurs, il faut :

- > que soit expressément interdite dans la législation nationale la rétention d'enfants en situation de migration ;
- > développer des alternatives à la rétention administrative.

Une meilleure prise en charge de la santé des MNA

Pour une meilleure prise en charge de la santé des MNA, il faut engager du personnel médical et paramédical supplémentaire tel qu'infirmiers, psychologues et psychiatres. Leurs interventions permettraient de détecter précocement les troubles et les affections psychiques et d'y répondre de manière plus adaptée afin de prévenir d'autres manifestations aux conséquences plus importantes.

Contact:

Caritas Luxembourg
Carole Reckinger
Responsable du Plaidoyer politique
Tél.: +352 40 21 31 – 518
Carole.reckinger@caritas.lu

Retrouvez toutes nos prises de position sur www.caritas.lu/publications/avis-et-positions

© Caritas Luxembourg, octobre 2022

Crédit photo : cloverphoto

Il faut aussi élaborer des concepts pour une meilleure prise en charge de victimes de violence, en particulier sexuelle. Beaucoup de demandeurs de protection internationale ont été lors de leur parcours migratoire victimes d'abus, de viols, de maltraitances. Le travail en réseau de tous les acteurs impliqués, gouvernementaux et non gouvernementaux, est essentiel pour l'identification des victimes et leur encadrement. En outre, il est important, dans les structures d'hébergement, d'assurer la présence d'un infirmier et de renforcer celle des psychologues.

En général il faut améliorer la coordination entre les différents ministères pour faciliter une approche plus transversale. Pour agir sur les besoins des plus démunis, il est souvent nécessaire de prendre des mesures qui dépassent le périmètre d'un seul ministère. La création d'un point de contact unique pour les prestataires pourrait favoriser le travail et faciliter la coopération entre l'aide sociale et le domaine de la santé.

Pour améliorer la prise en charge des MNA du point de vue santé, il faut :

- > engager du personnel médical et paramédical supplémentaire, tels qu'infirmiers, psychologues et psychiatres ;
- > élaborer des concepts pour une meilleure prise en charge de victimes de violence, en particulier sexuelle ;
- > améliorer la coordination entre les différents ministères pour une approche plus transversale et créer un point de contact unique pour les prestataires.

⁴ L'article 22 (1) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire prévoit que « [l]es mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il eut été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible. » Ce même article précise à propos des mineurs non accompagnés que ces derniers « ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles. Tout est mis en œuvre pour placer les mineurs dans des lieux d'hébergement appropriés. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant » https://ccd.h/public.lu/dam-assets/dossiers_thématiques/asile_et_immigration/avis/AI-Retention-MNA-Avis-PL7633-20210517-v10.pdf