


Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg

Susanna Greijer et René Schlechter

Two white lines intersect on an orange background. One line slopes upwards from left to right, while the other slopes downwards from left to right, meeting the first line at a point.

Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg
June 2017

© Brainiact et ORK, 2017

ISBN 978-2-9199476-0-7

Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg

Introduction

En 2016, en réponse à la « crise des réfugiés »¹ et au grand nombre d'enfants sans famille arrivant au pays, le Luxembourg a vu la création des premiers foyers dédiés exclusivement à des mineurs non accompagnés².

Ce rapport résume les impressions de la situation des enfants et adolescents non accompagnés³ hébergés dans ces foyers « spécialisés » au Luxembourg⁴, et se base sur des recherches et sur des visites effectuées dans trois foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg pendant l'hiver 2016-2017.

Lors de ces visites, des entretiens ont eu lieu avec la direction et des membres du personnel, ainsi qu'avec les jeunes qui y résident. Le but des entretiens était de mieux comprendre la situation et le fonctionnement dans les foyers, d'identifier des bonnes pratiques, mais aussi d'éventuelles difficultés. Un objectif important des visites était aussi d'informer les jeunes résidents de l'existence de l'Ombudsman pour les droits des enfants, et du fait qu'il est à leur écoute en cas de besoin.

Ce rapport n'a pas pour but de critiquer l'une ou l'autre institution ou foyer, mais vise à contribuer à la réflexion sur la situation des enfants et adolescents non accompagnés au Luxembourg. La première partie introduit le contexte et le cadre juridique en vigueur, et la deuxième partie se focalise plus spécifiquement sur les impressions des visites dans les foyers et tient compte des témoignages des jeunes résidents. Des exemples de bonnes pratiques y sont inclus, ainsi que quelques suggestions qui pourraient, à notre avis, amener à des potentielles améliorations afin de garantir le bien-être et la protection de ces jeunes.

1 Dénomination largement utilisée par la presse et dans le discours public pour faire référence à la forte augmentation de réfugiés arrivant en Europe.

2 Le foyer Elisabeth à Troisvierges a été le premier à ouvrir ses portes, en janvier 2016, suivi ensuite par deux autres en septembre et novembre 2016. Voir le communiqué de presse de la Croix Rouge et de la Fondation de la Maison de la Porte Ouverte lors de l'inauguration officielle des deux foyers d'accueil pour réfugiés mineurs non accompagnés Villa Nia Domo et St Martin Jeunes, 25 novembre 2016, disponible sur : http://www.croix-rouge.lu/wp-content/uploads/2016/11/CP_Inauguration_Villa_Nia_Domo_25112016_vf.pdf

3 Ce rapport se réfère aux « enfants et adolescents non accompagnés » et utilise ce terme comme un synonyme du terme juridique « mineurs non accompagnés », y incluant toute personne de moins de 18 ans arrivée seule au Luxembourg d'un pays tiers, ou laissée seule suite à son arrivée.

4 Des visites ont eu lieu dans les foyers suivants : Foyer Elisabeth à Troisvierges, où résidaient, au moment des visites, 8 garçons (automne 2016 – visites séparées ORK / Brainiact) ; Foyer St Martin Jeunes de la Fondation de la Maison de la Porte Ouverte où résidaient 10 garçons, (février 2017) ; et la « Villa Nia Domo » de la Croix Rouge, où résidaient 9 garçons (février 2017).

The background is a black and white photograph of two children standing in a field of tall grass, looking away from the camera. A large, semi-transparent orange rectangle is overlaid on the image. A white diagonal line crosses the orange rectangle from the bottom left towards the top right. Another white line branches off from this diagonal line towards the top right corner of the page.

1

Contexte et cadre juridique

Contexte et cadre juridique

En 2015 et 2016, le Luxembourg a reçu un nombre élevé de réfugiés en demande de protection internationale. Parmi ces personnes, qui sont arrivées principalement de Syrie, d'Irak, et des pays des Balkans de l'ouest⁵, se trouvent de nombreux enfants et adolescents, souvent seuls, sans famille⁶. Ces jeunes, définis comme des « *mineurs non accompagnés* »⁷, arrivent au pays avec des vécus différents, inconnus, et souvent inquiétants. Depuis 2010, le nombre d'enfants et adolescents non accompagnés demandant la protection internationale a augmenté considérablement dans les Etats membres de l'Union européenne⁸, y inclus le Luxembourg⁹.

Bien qu'étant un pays de migration, le Luxembourg n'a pas une très forte tradition en tant que pays d'accueil de réfugiés¹⁰, et on peut sans doute dire que la « vague de réfugiés » qui a touché le pays depuis mi-2015 a bousculé le système en place.¹¹ Pour faire face à la situation, le Gouvernement a, entre autres, adopté une nouvelle loi relative à la Protection internationale et à la protection temporaire en décembre 2015¹².

La nouvelle loi introduit, pour la première fois dans le cadre juridique luxembourgeois, une définition du « *mineur non accompagné* », ¹³ et établit les standards minimums pour sa prise en charge. Notamment, « *afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, le mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible un (...) administrateur ad hoc (...)* »¹⁴. L'administrateur ad hoc est chargé d'assister et de représenter l'enfant lors des démarches liées à sa demande de protection internationale.

5 Gouvernement de Luxembourg, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Rapport d'activité 2016, p. 76. Disponible sur : <http://www.gouvernement.lu/6806551/2016-rapport-affaires-etrangees-europeennes.pdf>. Parmi les enfants et adolescents non accompagnés on constate aussi une présence importante de citoyens afghans.

6 Selon les données d'Eurostat, en 2015 le Luxembourg a reçu 105 mineurs non accompagnés et en 2016 ils étaient 50. (N.B. les chiffres concernent les enfants qui ont introduit une demande de protection internationale, et n'inclut pas les enfants qui ont été dans le pays mais qui ont disparu avant l'introduction d'une telle demande.) Voir Eurostat, « *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors - annual data* », disponible sur : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00194&plugin=1>

7 Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, article 2.m) : « *un mineur qui entre sur le territoire sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui par le droit en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne ; cette expression couvre aussi le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire* ». Disponible sur : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/12/18/n15/jq>

8 European Migration Network, National Contact Point Luxembourg, « Politiques, Pratiques et données sur les mineurs non accompagnés au Luxembourg », 2014. Disponible sur : <http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2015/09/Inform-MNA.pdf>

9 Luxembourg, Question parlementaire numéro 2450 posée par la députée Martine Mergen, 6 octobre 2016, et la réponse par le Ministre Asselborn le 25 octobre 2016.

10 L'immigration au Luxembourg a été principalement une immigration de choix, pas de survie, et n'a pas, dans le passé, entraîné autant de demandes de protection internationale. Voir par exemple ASTI, « L'intégration des réfugiés au Luxembourg : l'ASTI tire un premier bilan et propose des solutions », 10 octobre 2016, disponible sur : <http://www.asti.lu/2016/10/10/integration-des-refugies-au-luxembourg-lasti-tire-un-1er-bilan-et-propose-des-solutions/>

11 De nombreux constats par le personnel de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, transmis notamment par des articles de presse, en témoignent amplement. Voir par exemple Wort, « *Luxembourg is running out of beds for asylum seekers* », 21 octobre 2016, disponible sur : <http://www.wort.lu/en/politics/olai-luxembourg-is-running-out-of-beds-for-asylum-seekers-580a28aa5061e01abe83abb2> ; Woxxx, « Accueil des réfugiés : Ça coince ! », 2 mars 2017, disponible sur : <http://www.woxxx.lu/accueil-des-refugies-ca-coince/>

12 Loi du 18 décembre 2015 relative à la Protection internationale et à la protection temporaire. Disponible sur : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/12/18/n15/jq>

13 Ibid., article 2.m)

14 Ibid., article 20.(1).

Cependant, ladite loi présente aussi des points faibles, qui jette de l'ombre sur l'engagement d'assurer une protection adéquate à tous les enfants. Notamment, nous constatons avec inquiétude que la loi permet au Gouvernement de ne pas appliquer tous les principes de protection quand il est estimé que « *selon toute vraisemblance* », l'enfant aura atteint l'âge de la majorité avant que la décision relative à sa demande de protection internationale soit prise¹⁵. Une telle disposition n'est pas conforme à la Convention Internationale des Droits des Enfants (CIDE), adoptée par l'ONU en 1989 et ratifiée par le Luxembourg, selon laquelle tout enfant a droit à la même protection¹⁶. La situation luxembourgeoise a aussi été relevée avec inquiétude par le Comité de Lanzarote du Conseil de l'Europe, qui souligne que tout enfant non accompagné, indépendamment de son âge, devrait avoir un gardien¹⁷.

En outre, la loi luxembourgeoise n'exclut pas la rétention des mineurs. Même si elle ne prévoit la rétention que comme mesure de « dernier ressort » et établit qu'un placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible¹⁸, on constate que les enfants qui sont retenus sont placés dans le même Centre de rétention que les retenus adultes, malgré le fait que la loi précise que « *tout est mis en œuvre pour placer les mineurs dans des lieux d'hébergement appropriés* »¹⁹. En 2016, au moins 48 mineurs, dont au moins un mineur non accompagné, ont été retenus au Centre de rétention²⁰.

Concernant le cadre législatif national relatif à la rétention des mineurs, nous constatons aussi avec préoccupation que l'adoption de la loi du 8 mars 2017 portant modification 1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration 2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention²¹, a porté de trois à sept jours la durée maximale de rétention des mineurs. Le projet de loi qui a précédé l'adoption de ladite loi avait pourtant été sujet à d'importantes critiques, notamment à travers l'avis du *Lëtzebuurger Flüchtlingsrot* (Collectif Réfugiés)²², qui avait soulevé que le texte proposé porterait atteinte aux droits fondamentaux des enfants. Au niveau international la réaction a aussi été immédiate, avec l'inquiétude exprimée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, exhortant le Gouvernement luxembourgeois à respecter ses obligations juridiques, notamment au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²³.

15 Ibid., article 20.(3).

16 Nations Unies, Convention relative aux droits de l'enfant, New York 1989, disponible sur : <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

17 Conseil de l'Europe, Comité des parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote), Special Report « *Protecting children affected by the refugee crisis from sexual exploitation and sexual abuse* », adopté le 3 mars 2017, Paragraphe 99. Disponible sur : <https://rm.coe.int/168070cab1>

18 Loi du 18 décembre 2015 relative à la Protection internationale et à la protection temporaire, article 22.(1).

19 Ibid. Voir aussi la réaction du *Lëtzebuurger Flüchtlingsrot* (Collectif Réfugiés) – Paquet d'asile : une occasion ratée, 17 décembre 2015, disponible sur : <http://www.asti.lu/2015/12/18/letzebuenger-fluechtlingsrot-paquet-asile-une-occasion-ratee/>

20 Statistiques sur la rétention des migrants au Luxembourg pour la période de janvier à septembre 2016.

21 Loi du 8 mars 2017 portant modification 1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration 2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention, disponible sur : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/03/08/a298/jo>

22 Chambre des députés, Projet de loi 6992, Avis du *Lëtzebuurger Flüchtlingsrot* (Collectif réfugiés), disponible sur : http://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServingServletImpl?path=/export/exped/sexdpata/Mag/0001/049/2492.pdf

23 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Déclaration « Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique », Strasbourg, 6 février 2017. Disponible sur : <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/luxembourg-should-not-etend-the-period-of-detention-of-migrant-children-but-work-to-eliminate-the-practice>

D'ailleurs, comme rappelé par le Collectif réfugiés dans son avis, le législateur avait déjà souligné, avant l'adoption de la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, que le projet de loi portait « *une attention toute particulière aux mineurs, accompagnés ou non* » et que, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la rétention des mineurs serait le moins long possible²⁴. Comme mentionné plus haut, ce principe a encore une fois été rappelé dans le texte de la loi du 18 décembre 2015 sur la Protection internationale et la protection temporaire²⁵, et il reste très difficile à comprendre que le Gouvernement ait décidé de reculer, de façon si ouvertement contraire au droit international, en matière de protection des enfants. Les justifications invoquées par le Gouvernement, liées principalement à des soucis organisationnels, ne peuvent pas être considérées proportionnées à une telle violation des droits des enfants. Comme souligné par le Commissaire aux droits de l'homme, « *les enfants migrants sont avant tout des enfants et ont besoin de notre soutien* ». Nous restons fermement convaincus que la rétention des mineurs, accompagnés ou non, est nuisible pour l'enfant et que des alternatives à la rétention doivent être mises en place²⁶.

Au-delà du cadre juridique, la réalité des enfants et adolescents non accompagnés au Luxembourg présente aussi plusieurs autres facteurs d'inquiétude. Notamment, en octobre 2016 il a été remarqué qu'une grande partie de ces jeunes arrivés au Luxembourg avaient « disparu ». Le Gouvernement a préféré voir la situation sous un autre angle, en indiquant que ces jeunes (qui d'ailleurs, selon le Gouvernement, ne sont pas forcément des mineurs mais voient plutôt un « *intérêt de se déclarer mineur non accompagné même si cela n'est pas le cas* ») traitent le Luxembourg comme « un pays de transit, de passage, pour continuer vers un autre Etat-membre »²⁷. Néanmoins, pour un grand nombre d'acteurs de la protection de l'enfance, ce fait a tout de même donné lieu à des inquiétudes par rapport à la situation de ces jeunes et aux risques liés, par exemple, à la traite des êtres humains et à l'exploitation par des groupes criminels²⁸.

24 Chambre des députés, Projet de loi 5947, Exposé des motifs, disponible sur : http://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServingServletImpl?path=/export/exped/sexdpata/Mag/053/707/075026.pdf

25 Loi du 18 décembre 2015 relative à la Protection internationale et à la protection temporaire, article 22.(1) : « *Les mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible. Les mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles. Tout est mis en œuvre pour placer les mineurs dans des lieux d'hébergement appropriés. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.* »

26 A cet égard, il convient aussi de rappeler le rapport du Comité des droits des enfants de l'ONU concernant les droits des enfants dans le contexte des migrations, qui souligne que : « *States should expeditiously and completely cease the detention of children on the basis of their immigration status.* »

Voir : « *Report of the 2012 day of general discussion : The rights of all children in the context of international migration* », paragraphes 78-81, disponible sur : http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012CRC_DGD-Childrens_Rights_InternationalMigration.pdf

27 Luxembourg, Réponse par le Ministre Asselborn à la Question parlementaire numéro 2450 du 6 octobre 2016 posée par la députée Martine Mergen, 25 octobre 2016.

28 Voir par exemple Missing Children Europe : <http://missingchildreneurope.eu/news/Post/1023/Europol-confirms-the-disappearance-of-10-000-migrant-children-in-Europe> ; Le destin des milliers d'enfants disparus en Europe a aussi été le sujet d'un débat au Parlement européen en avril 2016, voir : <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160419IPR23951/fate-of-10-000-missing-refugee-children-debated-in-civil-liberties-committee>

En outre, on n'est pas, au Luxembourg, dans une situation où tous les mineurs non accompagnés sont pris en charge dans des foyers spécialisés dédiés exclusivement à des personnes de moins de 18 ans. En effet, la situation actuelle montre que les jeunes qui ont la chance de se trouver dans un tel foyer représentent plutôt une minorité, alors que la plupart de ces jeunes continuent à être logés dans des foyers « mixtes » où se trouvent aussi des adultes²⁹. Ceci va à l'encontre des recommandations internationales en la matière, qui soulignent l'importance d'héberger des enfants et adolescents non accompagnés dans des établissements spécifiquement adaptés pour mineurs, de taille réduite³⁰. Comme souligné par la Médiateure Lydie Err³¹ dans son Rapport d'Activité 2016, même s'il y a des mineurs non-accompagnés dans le pays qui sont hébergés dans de très bonnes conditions et bénéficient d'un encadrement adapté, « *ce constat n'est toutefois pas généralisé et la médiatrice regrette que certains mineurs non-accompagnés ne puissent bénéficier d'un encadrement et d'un hébergement similaire* »³².

Une autre difficulté dans la prise en charge d'enfants et d'adolescents non accompagnés, qui arrivent avec un passé récent souvent douloureux, est le fait que ces jeunes se voient obligés à bouger entre différents centres d'accueil ou foyers dans le pays et ne trouvent pas forcément le milieu stable dont ils auraient besoin³³. Après un premier accueil au Luxexpo, ils sont transférés vers un foyer mixte (comme par exemple le foyer Lily Uden de la Croix Rouge) où ils commencent leur processus d'insertion dans la vie luxembourgeoise. Plusieurs mois après, et en cas de places disponibles, certains se voient encore transférés vers un foyer pour mineurs, où ils peuvent rester jusqu'à ce que la décision concernant leur demande d'asile soit prise. Encore après cela, leur situation reste incertaine, et ni les jeunes ni le personnel des foyers ne savent très bien ce qui se passera en cas d'acceptation ou de rejet de la demande³⁴.

29 Nous comparons ici les données d'Eurostat avec la trentaine de places des foyers pour mineurs non accompagnés, voir Eurostat, "Asylum applicants considered to be unaccompanied minors - annual data", disponible sur : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00194&plugin=1>

30 Voir par exemple : Human Rights Watch, "In the Migration Trap: Unaccompanied Migrant Children in Europe", disponible sur : <https://www.hrw.org/world-report/2010/country-chapters/europe/central-asia-0> ; Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Special Report « Protecting children affected by the refugee crisis from sexual exploitation and sexual abuse », adopté le 3 mars 2017, p. 18.

31 Remplacée par Claudia Monti depuis avril 2017.

32 Ombudsman, Rapport d'activité 2016, p.69, disponible sur : <http://www.ombudsman.lu/userfiles/files/Rapports%20annuels/RA%202016.pdf>

33 Notons ici les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, adoptées par la Résolution 64/142 de l'Assemblée Générale des Nations Unies le 24 février 2010, et qui précisent, dans le paragraphe 60, que « les changements fréquents de cadre de protection nuisent au développement de l'enfant et à sa capacité de nouer des liens affectifs, et devraient être évités. Les placements de courte durée devraient avoir pour objectif de mettre en place une solution permanente adaptée. Une solution stable devrait être trouvée sans délai, en réintégrant l'enfant dans sa famille nucléaire ou élargie, ou, si cela s'avère impossible, en le plaçant dans un cadre stable de type familial ou {...} dans un cadre stable de type institutionnel. » Disponible sur : <https://www.unicef.org/protection/files/100426-UNGuidelines-French.pdf>

34 La grande majorité des jeunes résidents des foyers pour mineurs non accompagnés n'avait pas encore reçu de réponse à leur demande de protection internationale lors de nos visites, et il y avait un grand flou quant à leur futur. Depuis, nous avons pu constater que parmi les jeunes qui ont reçu une réponse à ladite demande (sous le statut de protection internationale ou sous un statut subsidiaire et temporaire), quelques-uns ont été transférés vers des foyers « classiques » luxembourgeois afin de poursuivre leur intégration dans le pays. Ceci ne concerne pourtant pas la totalité des jeunes.

Cette incertitude qui continue à les entourer pendant plusieurs mois (parfois plus d'un an) ne favorise pas le bien-être de ces jeunes et rend leur situation plus difficile que ce qu'elle pourrait être. En effet, bien que la situation de vie pour un jeune sans famille ne soit pas idéale dans un foyer mixte, c'est là que la personne commence son processus d'insertion et d'intégration dans le pays. Il commence donc sa scolarité dans une école luxembourgeoise, et intègre peut-être des équipes sportives ou d'autres activités à proximité de son foyer. Une fois qu'une place se libère pour lui dans un foyer pour mineurs, la décision de le transférer est prise (par l'Office Nationale de l'Enfance, ONE) sans consultation préalable avec la jeune personne. Nous avons constaté que certains jeunes se sont vus transférer d'un jour à l'autre de Luxembourg ville à une commune à plus d'une heure de distance, et ont dû changer leur personne de référence, leurs amis et compagnons de foyer, ainsi que leur école, équipe, etc. sans la possibilité de s'y préparer avant et sans le sentiment d'avoir été ni informés ni écoutés dans le processus de prise de décision qui les concerne directement. Or, pour une personne qui a déjà été déracinée, et qui arrive au Luxembourg pour (on l'espère !) pouvoir se reconstruire, de tels changements peuvent vite bousculer la stabilité fragile que le jeune avait pu retrouver, et finir par le traumatiser encore une fois.

Cela ne veut, bien entendu, pas dire qu'il ne faudrait pas transférer les jeunes, dans la mesure du possible, vers des foyers spécialement dédiés à des mineurs. Au contraire, un tel foyer reste l'option la plus favorable et la plus respectueuse envers les droits de la personne. Idéalement, tout mineur non accompagné devrait pouvoir être reçu dans un foyer spécialisé dès son arrivée au pays, et le travail des autorités devraient aller dans ce sens³⁵. Quand cela se révèle impossible et qu'un enfant est hébergé dans un foyer mixte au début de son séjour, le transfert pourrait tout de même se faire en ligne avec la Convention relative aux droits de l'enfant, et notamment son article 12, qui prévoit que tout enfant capable de discernement a le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, et voir son opinion dûment prise en considération³⁶. En expliquant au jeune ce qui va se passer et en lui laissant la possibilité de poser des questions, exprimer son opinion ou ses inquiétudes, et en l'accompagnant avant, pendant, et après ce nouveau changement, on peut considérablement réduire le stress et éviter des nouveaux traumatismes chez la personne.

35 Quelques associations au Luxembourg ont d'ailleurs communiqué aux autorités leur disponibilité d'offrir des nouvelles possibilités d'accueil en cas de besoin.

36 Nations Unies, Convention relative aux droits de l'enfant, article 12.

2

Les foyers pour mineurs non accompagnés : Un témoignage



Les foyers pour mineurs non accompagnés : Un témoignage

Comme indiqué dans l'introduction, lors de nos visites dans les trois foyers pour mineurs non accompagnés, des entretiens ont eu lieu avec la direction et des membres du personnel, ainsi qu'avec les jeunes qui y résident. Le but des entretiens était de mieux comprendre la situation et le fonctionnement dans les foyers, d'identifier des bonnes pratiques, mais aussi des éventuelles difficultés.

Nous commencerons ici par un résumé des aspects positifs que nos visites et les témoignages recueillis ont révélé, pour ensuite présenter les quelques difficultés. En conclusion, nous présenterons nos suggestions et recommandations pour des potentielles améliorations.

a) Les points positifs

En règle générale, nous avons pu constater que les jeunes résidents se considèrent chanceux d'être au Luxembourg, et de pouvoir résider dans un foyer spécialisé pour enfants et adolescents. En outre, les jeunes soulignent qu'ils aiment beaucoup l'école, même s'ils souhaiteraient avoir plus d'interaction avec les autres élèves luxembourgeois et européens. Un point très apprécié est aussi la possibilité qu'ils ont de pratiquer des sports (principalement le foot, mais aussi d'autres activités sportives). Les jeunes étaient généralement d'accord que c'est dans les clubs de sport que leur intégration se passe le mieux, et où ils se sentent « comme les autres ».

La majorité des jeunes estiment bien manger, et cette impression est plus forte chez les jeunes qui peuvent parfois cuisiner eux-mêmes et/ou contribuer au choix des plats. Un libre accès à la cuisine est considéré comme un point très important pour eux.

Les jeunes ont généralement une opinion positive de leur administrateur ad hoc (avocat) et du contact et suivi de ce dernier, mais retiennent que trop de temps passe entre les mises à jour concernant leurs demandes de protection internationale. Il y a une envie d'avoir des informations plus régulières à cet égard.

La plupart des jeunes se sentent à l'aise avec les éducateurs qui travaillent auprès de leur foyer, et apprécient les échanges avec eux. Il est très important pour eux de se sentir écoutés et d'avoir la possibilité de pouvoir s'exprimer par rapport à leur situation. L'impression de pouvoir contribuer au processus décisionnel (par exemple en ce qui concerne les courses alimentaires, les activités de groupe, et les tâches ménagères) augmente la sensation de bien-être.

Les jeunes se sont montrés contents (et certains un peu surpris) d'apprendre qu'il y a un Ombudsman pour les droits des enfants au Luxembourg, et qu'ils ont le droit comme toute autre personne de moins de 18 ans dans le pays de se tourner vers lui en toute confidentialité. Ils ont aussi exprimé une curiosité et reconnaissance pour sa visite, et ont tous choisi de lui parler en groupe sans la présence du personnel des foyers.

En ce qui concerne la direction et le personnel des foyers, la plupart des personnes entendues ont retenu que la situation est positive et qu'ils sentent qu'il y a une bonne ambiance dans le foyer et dans le groupe des jeunes. Ceci est aussi dû au petit nombre de jeunes dans chaque foyer (entre 9 et 11 places par foyer) et aux âges assez proches des résidents (qui ont normalement entre 14 et 17 ans)³⁷.

Le personnel a évoqué un besoin d'avoir certaines règles fermes de base, afin de garantir un respect mutuel entre les résidents et entre les résidentes et le personnel. Cependant, un excès de règles semble plutôt amener à une baisse de l'harmonie dans le foyer, et il faut donc en même temps une certaine flexibilité pour permettre aux jeunes de garder un minimum d'autonomie dans leurs choix et rythmes de vie. Les règles sont mieux acceptées par tous quand ce sont des règles basées sur une prise de responsabilité commune, et pas des règles « inutiles », dont la réelle raison d'exister est difficile à discerner.

Certains membres du personnel ont constaté qu'un bon fonctionnement dans le foyer s'établit en faisant « comme à la maison », avec des règles très simples et claires, qui ne sont pas excessives mais qui visent à responsabiliser les jeunes, qui vont bientôt atteindre l'âge adulte et vont devoir se débrouiller seuls. Il faut un juste équilibre entre, d'un côté, traiter les jeunes comme « n'importe quels jeunes » en ne leur mettant pas d'étiquette et, de l'autre côté, être conscient qu'ils peuvent avoir vécu des situations très difficiles et qu'ils ont parfois besoin d'être rassurés et de pouvoir parler avec un membre du personnel en confiance.

Le personnel et les jeunes semblent plus contents et rassurés quand des réunions régulières ont lieu, pendant lesquelles on peut parler tranquillement de ce qui va et de ce qui ne va pas. Il est aussi ressenti comme étant très important que le directeur/personne en charge dans le foyer puisse être présent lors de ces réunions.

En ce qui concerne l'infraction des règles et les conséquences d'une telle infraction, la meilleure solution semble être de trouver une « sanction » qui est proportionnée à, et en lien avec, l'acte. Par exemple, si un jeune détruit quelque chose dans la cuisine, il doit aider les éducateurs à le réparer, ou à réparer quelque chose d'autre à un autre moment. Si un jeune rentre au foyer avec de l'alcool ou de la drogue, il ne peut plus sortir seul, mais doit être accompagné par un cohabitant et doit se représenter régulièrement au foyer pendant la soirée.

³⁷ Nous rappelons aussi que dans les foyers visités, tous les résidents sont des garçons.

Quelques jeunes ont parlé de la difficulté d'être transférés, sans information préalable et sans pouvoir s'y préparer de façon pour eux adéquate, d'un foyer à un autre, et surtout du changement radical que cela a impliqué vu qu'ils ont dû en même temps changer d'école et d'équipe de sport³⁸. La perte soudaine des amis nouveaux qu'ils y avaient rencontrés était difficile.

Alors que la plupart des jeunes sont très contents à l'école, quelques jeunes ont exprimé des difficultés. Ces difficultés sont liées à un sentiment d'isolement et de distance avec les élèves « locaux », et parfois même une sensation d'être mal vus par ces étudiants. Il y a là une grande envie d'avoir plus de contact avec des étudiants « locaux », et parfois aussi une frustration liée à la sensation de ne pas être compris et de ne pas avoir un espace pour pouvoir expliquer leur situation ou présenter leur pays. Quelques jeunes ont demandé dans leurs écoles s'ils ne pouvaient pas faire une présentation devant les étudiants locaux, mais ont été déçus de voir que cette demande n'aboutissait à rien.

Liée à la sensation d'isolement vient aussi la difficulté d'apprendre la langue luxembourgeoise, notamment vu le manque de possibilités de pratiquer cette langue. La plupart des jeunes trouvent plus facile d'apprendre le français ou l'anglais, mais plusieurs parmi eux ont exprimé leur envie de pouvoir pratiquer le luxembourgeois régulièrement avec d'autres jeunes du même âge.

Par rapport à la situation à l'intérieur du foyer où ils résident, quelques jeunes se sentent très seuls et un peu perdus. D'autres ont exprimé leur frustration de se sentir emprisonnés, et trouvent qu'il y a trop de règles et trop de punitions, et très peu de flexibilité de la part du personnel.

Des exemples concrets évoqués ont été le fait que l'on puisse entrer dans leur chambre sans frapper et sans demander la permission, ou qu'on les oblige à faire entrer les éducateurs dans leur chambre même quand ils ne le veulent pas.

Quelques jeunes ont exprimé qu'ils se sentent en manque de confiance, et que cela les rend nerveux et inquiets. Ce manque de confiance s'est montré de différentes façons selon la personne – pour certains il s'agit d'un manque de confiance envers les autres. Pour d'autres il s'agit plutôt d'une impression que les éducateurs ne leur font pas confiance, et ils se sentent en difficulté par rapport à cela.

Le manque de confiance a été évoqué comme étant un facteur important de stress pour certains jeunes, et cette sensation fait en sorte qu'ils se sentent traités injustement, ou ressentent une différenciation dans le traitement ou les règles qui s'imposent à eux par rapport à la manière dont se comporte le personnel.

³⁸ Nous notons ici que cette difficulté semble être plus ressentie par les jeunes qui ont dû déménager loin, par exemple de Luxembourg ville à une autre commune.

Par rapport aux sanctions suite à une infraction des règles du foyer, quelques jeunes ont parlé de sanctions non proportionnées et trop rigides, et qui n'ont aucun lien avec l'infraction commise. Des sanctions qui, selon eux, ne sont pas justes et contribuent à augmenter les tensions dans le foyer et ne servent pas à améliorer la situation.

Parmi les règles et sanctions les plus difficiles à comprendre et à accepter pour les jeunes sont par exemple le fait qu'on ne leur donne pas accès à la cuisine à toute heure et que l'on garde le frigo fermé avec un cadenas, ou encore le fait qu'une infraction petite d'une règle peut mener à une interdiction de sortir tout court, ce qui leur semble une sanction trop forte et injuste.

Paradoxalement, nous avons pu constater que là où les jeunes se sentent le plus emprisonnés ou sanctionnés, le personnel était de l'avis qu'il fallait « un cadre extrêmement fort et clair ». Un membre du personnel a employé l'expression « si on leur donne le doigt ils te prennent la main ».

Quelques membres du personnel ont témoigné du fait que le ton peut monter très vite entre éducateurs et résidents, et que l'ambiance peut parfois être très agressive, car les jeunes leur parlent mal et il faut réagir avec le même ton pour montrer une autorité. Selon un membre du personnel, il s'est parfois révélé plus difficile pour des éducateurs très jeunes et peu expérimentés de gérer la situation. Parfois la quasi-absence de différence d'âge entre éducateurs et jeunes résidents rend plus difficile pour les jeunes résidents d'accepter des « ordres » ou instructions, et en même temps les jeunes éducateurs sentent un besoin accru de s'affirmer et de maintenir une autorité sur les résidents. Cela peut provoquer des confrontations.

Un souhait fort d'égalité de traitement a été réclamé par les jeunes résidents, et il nous a semblé que ce souhait était lié à une envie plus générale d'être comme les autres, de ne pas être « le réfugié » ou « l'étranger ». De fait, plusieurs jeunes ont exprimé une certaine tristesse liée à ce sentiment d'être à part, ou isolés, des autres, et de ne pas pouvoir interagir comme tout le monde (par exemple à l'école, où ils sont presque tous dans des classes séparées, etc.). À nouveau, les activités sportives ont été évoquées comme étant le seul endroit où cette différenciation n'existe plus, et où ils sentent une intégration et une appartenance à un groupe plus grand.

Par rapport au sport, quelques jeunes ont d'ailleurs expliqué qu'ils ont du mal à comprendre que d'un côté on les encourage à faire des activités externes (sport etc.) mais que de l'autre côté on leur reproche parfois le fait de ne pas pouvoir être tous sur place à la même heure pour manger, ou pour faire des activités de groupe dans le foyer.

Très peu de jeunes ont dit être en contact régulier avec leurs parents, et quelques jeunes ont exprimé un fort besoin de parler avec des adultes. Cependant, pas tous font confiance à leurs éducateurs pour parler de leur situation personnelle. C'est surtout le soir ou la nuit, avant de dormir (et parfois pour réussir à s'endormir), que le besoin de parler est le plus fort.

Conclusion : Suggestions et recommandations

Le système d'accueil et d'intégration luxembourgeois pour les enfants et adolescents non accompagnés a, comme tout système, des forces et des faiblesses. Heureusement, les faiblesses que nous avons constatées ne nous semblent pas insurmontables. Au contraire, avec une réflexion qui trouve son point de départ dans les droits des enfants, notamment la CIDE, il serait tout à fait possible d'améliorer le système luxembourgeois et de combler les quelques lacunes qui existent afin de garantir une protection de la plus haute qualité à ces jeunes. Afin de contribuer à une telle réflexion, nous souhaitons conclure ce rapport avec quelques suggestions et recommandations, basées sur les recherches et visites dans les foyers pour mineurs non accompagnés décrites ci-dessus.

Aux autorités publiques :

- La rétention des mineurs, accompagnés ou non, est nuisible pour l'enfant et des alternatives à la rétention devraient impérativement être mises en place. La rétention doit rester une mesure de dernier ressort et ne devrait jamais se justifier par des besoins de type organisationnel ou logistique.
- Tout mineur non accompagné devrait être logé immédiatement dans un foyer spécialisé et dédié exclusivement aux mineurs. Le Gouvernement devrait mettre à disposition les ressources nécessaires pour éviter que des enfants soient logés dans des foyers mixtes, et pour limiter au minimum le nombre de transferts de chaque enfant et pour garantir leur protection.
- Tout mineur non accompagné, indépendamment de son âge, devrait avoir droit à un administrateur ad hoc immédiatement suite à son enregistrement dans le pays.
- Toute décision concernant un mineur non accompagné devrait lui être communiquée avant d'être prise et exécutée, et son opinion devrait être prise en compte.
- Aucun jeune ne devrait être transféré d'un foyer à un autre (ou d'une école à une autre) sans en être informé au préalable et sans avoir eu la possibilité d'exprimer son avis et poser des questions concernant le transfert. Nous notons ici que l'information donnée un jour avant l'exécution de la décision ne peut pas se considérer comme suffisant à cet égard.
- Des formations pour tous les membres du personnel des foyers nous paraissent indispensables et devraient être obligatoires afin de sensibiliser les éducateurs et tout autre personnel à la situation spécifique des enfants et adolescents non accompagnés, des potentiels traumatismes, et des potentielles réactions etc.
- Les foyers hébergeant des mineurs non accompagnés devraient être sujet à des contrôles externes et réguliers, et des visites régulières par l'Ombudsman pour les droits des enfants (ORK) devraient être obligatoires. L'ORK devrait être doté des ressources nécessaires pour pouvoir effectuer ces visites et communiquer librement avec les enfants et adolescents.
- Chaque mineur non accompagné devrait recevoir des informations et des mises à jour régulières concernant sa situation et sa demande de protection internationale.

Aux foyers pour mineurs non accompagnés :

- En cas d'absence d'information, l'administrateur ad hoc ou la personne de référence dans le foyer devrait de toute façon avoir un échange régulier avec le jeune afin de répondre à d'éventuelles questions et expliquer la situation.
- Les membres du personnel devraient avoir le droit et l'obligation de suivre une formation. En outre, des échanges réguliers plus informels entre les membres du personnel des différents foyers seraient souhaitables, car nous constatons des différences considérables dans les règles et procédures d'un endroit à un autre. Pouvoir échanger sur des bonnes pratiques et sur des difficultés pourrait amener à un meilleur fonctionnement ainsi qu'à une meilleure cohérence entre les foyers.
- L'importance de se sentir écouté et pris au sérieux, ainsi que de pouvoir s'exprimer par rapport à sa propre situation, ne doit jamais être sous-estimée, et nous encourageons les éducateurs et membres du personnel des foyers à mettre l'accent là-dessus et à s'assurer que tous les jeunes se sentent écoutés.
- Nous encourageons des réunions régulières, planifiées à l'avance, pour tous les résidents des foyers et avec la participation des membres du personnel et le directeur du foyer, afin de créer un espace de discussion et d'échange sur le fonctionnement de chaque foyer, et écouter les éventuels souhaits des jeunes résidents.
- Lors de nos visites, nous avons pu constater, sans aucune ambiguïté, que les jeunes se sentent le mieux quand il y a quelques règles fermes et claires de base, qui sont fondées sur une prise de responsabilité commune et visent à responsabiliser les jeunes. L'excès de règles sans fondement crée de la confusion et un sentiment d'être emprisonné.
- Lors d'une infraction des règles, une sanction peut être envisagée. Cependant, toute sanction devrait être clairement établie et communiquée aux jeunes avant que l'infraction ne soit commise, et avoir du sens pour eux. La sanction devrait toujours, dans la mesure du possible, être en lien avec, et proportionnelle à, l'infraction commise.
- Le souhait d'être respecté et traité « comme les autres » s'est exprimé très fortement chez les jeunes. En suivant les conseils ci-dessus, un sentiment d'égalité de traitement pourrait s'installer, où chacun saurait quelle est la base commune pour tous : les règles et sanctions, mais aussi les droits ! Pour cela, nous encourageons aussi les foyers à aborder le sujet des droits des enfants, potentiellement avec le soutien de l'ORK ou d'autres acteurs travaillant en la matière.
- En dernier lieu, nous rappelons que les mineurs non accompagnés, même avec leurs souhaits d'autonomie et de responsabilité, sont encore des enfants (souvent ayant vécu des situations extrêmement difficiles et traumatisantes) et que parfois le besoin de pouvoir parler avec un adulte des craintes et des inquiétudes se fait sentir. Ces moments ont tendance à venir plutôt tard le soir ou la nuit, quand le sommeil ne veut pas s'installer, et c'est à ces moments-là qu'un éducateur à l'écoute est d'une importance cruciale.

Aux écoles :

- Des efforts accrus sont nécessaires pour faciliter l'intégration des mineurs non accompagnés, notamment dans le milieu scolaire. Aucun enfant ne devrait passer plus d'une année académique dans une classe d'accueil (ou similaire), et les enfants devraient au plus vite être scolarisés dans des classes normales, qui devraient être dotées de ressources suffisantes pour assurer un accueil de qualité³⁹.
- Des rencontres entre des classes d'accueil et des classes normales, par exemple à travers des activités régulières communes, devraient être envisagées.

Nous nous permettons aussi de rappeler la recommandation émise par l'ORK relative aux mineurs non accompagnés dans son rapport annuel 2016 :

« Arrivés au Luxembourg, ces mineurs sont confrontés à une absence de repères culturels et familiaux et sont souvent en situation d'isolement. Ils ont vécu des expériences traumatisantes dans leur pays d'origine ainsi que des épreuves souvent douloureuses sur le chemin de l'exil. Ils s'inquiètent pour leur famille, rencontrent des difficultés de communication, ont un statut juridique incertain et sont pris entre deux mondes : leur pays d'origine et la société d'accueil. Ils rêvent de sécurité, de perspectives de formation, de travail et d'une famille heureuse ici et ailleurs.

Ils ont l'espoir constant d'un avenir meilleur. Ils sont des adolescents comme tous les adolescents ici ou ailleurs.

L'ORK incite le gouvernement à réfléchir sur l'instauration d'un statut spécial pour mineurs non accompagnés, présentant les mêmes garanties juridiques que pour un réfugié politique reconnu.

La loi sur la protection de la Jeunesse devrait être amendée dans le sens qu'elle s'applique aussi aux mineurs non-accompagnés. Ces derniers devraient également bénéficier des mêmes avantages accordés par l'ONE2 pour les résidents luxembourgeois, notamment qu'une aide puisse leur être accordée jusqu'à l'âge de 27 ans. En effet, ces mineurs nécessitent plus que les autres de soins spéciaux.

L'ORK souhaite que l'OLAI obtienne plus de moyens pour l'encadrement général de ces mineurs. Il propose de revoir la position du Gouvernement sur les tutelles à titre privée pour des mineurs non accompagnés. Un encadrement de ces familles d'accueil sur le modèle belge permettrait aux jeunes une meilleure intégration⁴⁰. »

39 Ce point a aussi été soulevé par l'Association de Soutien aux Travailleurs Etrangers (ASTI), dans son communiqué de presse du 10 octobre 2016, disponible sur : <http://www.asti.lu/2016/10/10/integration-des-refugies-au-luxembourg-lasti-tire-un-1er-bilan-et-propose-des-solutions/>

40 Luxembourg, Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK), Rapport 2016 au Gouvernement et à la Chambre des Députés, p. 9, disponible sur : http://ork.lu/files/RapportsORK_pdf/RAPPORT_ORK_2016.pdf

Ce rapport a été rédigé par Dr. Susanna Greijer, experte en droits des enfants chez Brainiact, et René Schlechter, Ombudsman pour les Droits des Enfants (ORK).

Brainiact

Une société luxembourgeoise qui apporte des solutions sur mesure à une variété de structures publiques et privées. Parmi les activités proposées se trouve la recherche dans les domaines des droits fondamentaux et de la santé publique. En tant que membre luxembourgeois du réseau **FRANET** de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, Brainiact possède une vue d'ensemble de la situation luxembourgeoise en termes de respect des droits fondamentaux, et mène régulièrement des enquêtes dans des thèmes tels que les droits des enfants, la migration et les réfugiés, les droits des personnes handicapées, la violence, et la protection des données.

Pour plus d'informations, visitez www.brainiact.com

ORK

L'Ombuds Comité pour les droits des enfants (**ORK**) est un lieu de contact neutre pour faire connaître la convention relative aux droits de l'enfant au Luxembourg et veiller à ce qu'elle soit respectée.

Les missions de l'ORK sont définies dans la loi du 25 juillet 2002 :

L'ORK doit

1. émettre son avis sur les projets de lois et règlements relatifs aux droits de l'enfant et proposer des amendements.
2. informer sur la situation de l'enfance et veiller à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant.
3. présenter au Gouvernement et à la Chambre des Députés un rapport annuel sur ses activités et sur la situation des droits de l'enfant au Luxembourg.
4. promouvoir la libre expression des enfants et leur participation active aux questions qui les concernent.
5. examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et faire des recommandations afin d'y remédier.
6. recevoir des informations, des plaintes et des réclamations transmises par les enfants et essayer de servir de médiateur et de donner des conseils afin d'assurer la meilleure protection possible des enfants.

Les membres de l'ORK peuvent accéder librement à des institutions privées et publiques engagées dans la prise en charge ambulatoire ou stationnaire d'enfants et y consulter les dossiers.

N.B. Aucune photo dans ce rapport ne montre des enfants non accompagnés au Luxembourg
Photos : pexels.com