



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires intérieures

Pacte européen sur la migration et l'asile

PLAN NATIONAL DE MISE EN ŒUVRE
Grand-Duché de Luxembourg

MINISTÈRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES

Direction générale de l'immigration

Décembre 2024

I. Introduction.....	1
II. Aperçu de la situation de départ.....	2
III. Organisation des travaux.....	6
IV. Mesures de mise en œuvre.....	8
BB1 – Un système commun d’information sur la migration et l’asile : Eurodac.....	10
BB2 – Un nouveau système de gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l’UE.....	10
BB3 – Repenser l’accueil.....	11
BB4 – Des procédures d’asile équitables et efficaces qui convergent.....	12
BB5 – Des procédures de retour efficaces et équitables.....	13
BB6 – Un système équitable et efficace permettant la bonne application des nouvelles règles en matière de responsabilité.....	14
BB7 – Une solidarité qui fonctionne.....	15
BB8 – La préparation, la planification des mesures d’urgence et la réaction aux crises.....	15
BB9 – De nouvelles mesures de protection pour les demandeurs d’une protection internationale et les personnes vulnérables et un contrôle accru du respect des droits fondamentaux.....	16
BB10a – La réinstallation.....	17
BB10b – L’inclusion et l’intégration.....	17
V. Volet financier.....	19
VI. Calendrier.....	20
VII. Conclusion.....	21
Annexe – Liste des Règlements et Directive du Pacte.....	22

I. Introduction

Le Pacte européen sur la migration et l'asile constitue un ensemble de plusieurs Règlements et Directive (cf. annexe) qui devront, à partir de leur pleine opérationnalisation en juin 2026, contribuer à mieux gérer les migrations au niveau européen, garantissant la solidarité entre les États membres tout en protégeant les droits fondamentaux des personnes arrivant sur le territoire européen.

Le Gouvernement luxembourgeois soutient entièrement cette approche. Le Luxembourg demeure un pays solidaire, qui est prêt à assumer ses responsabilités, sans pour autant surcharger la société. A l'heure actuelle, le Luxembourg dispose de 8.263 lits pour une population de 672.050 habitants : notre pays est ainsi probablement le pays avec le ratio de lits (pour demandeurs de protection internationale et pour bénéficiaires de protection temporaire) par habitant le plus élevé de l'Union européenne. Dans cet esprit, le principe d'une politique de migration et d'asile responsable restera le fil conducteur du Grand-Duché et guidera les travaux de mise en œuvre.

Le Pacte étant constitué surtout de Règlements européens, qui sont d'application directe à partir de leur entrée en vigueur, les travaux de mise en œuvre portent sur la mise en conformité avec les nouvelles règles sur le plan national, sans en dévier. Une mise en œuvre correcte des nouvelles règles est en effet essentielle pour atteindre les objectifs visés par le Pacte, à savoir créer un cadre commun et cohérent au niveau européen.

La mise en œuvre des règles du Pacte est un défi réel pour tous les acteurs au vu des délais très ambitieux et de l'envergure des travaux à mener, tant au niveau européen qu'au niveau des États membres.

Afin de soutenir les États membres, la Commission a publié en juin 2024 le Plan commun de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile¹ (*Common Implementation Plan – CIP*) qui recense les mesures à mettre en œuvre par les États membres et par les institutions et agences européennes.

Le présent Plan national de mise en œuvre (*National Implementation Plan – NIP*) s'aligne sur le CIP et décline les mesures y contenues au niveau national, en tenant compte de la situation de départ et des spécificités du Luxembourg. Le NIP constitue dès lors la feuille de route pour la mise en œuvre du Pacte par le Luxembourg.

Le présent Plan suit la structure proposée par la Commission. Il commence par une brève présentation de la situation de départ au Luxembourg, suivie d'une description de l'organisation des travaux. Par après, le Plan indiquera plus en détail les mesures de mise en œuvre tout comme les points d'attention identifiés pour chaque composante du Pacte. Le document conclut avec le calendrier des grandes échéances passées et futures et un résumé des défis majeurs à relever au cours des travaux de mise en œuvre.

¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/common-implementation-plan-pact-migration-and-asylum_en

II. Aperçu de la situation de départ

La mise en œuvre du Pacte par les États membres n'intervient pas dans un vide mais s'inscrit dans un contexte national caractérisé par des défis propres à chaque État membre. Au Luxembourg, la situation en matière de migration et d'asile est marquée depuis plusieurs années par une pression continue sur les systèmes d'accueil et de traitement des demandes de protection internationale.

Après une baisse temporaire en 2020 et 2021 dans le sillage de la crise liée à la Covid19, le nombre de demandeurs de protection internationale (DPI) a été en nette progression en 2022 et est resté à un niveau important en 2023. En 2024, le nombre de demandes est en baisse. Depuis 2021, l'Erythrée et la Syrie sont les principaux pays d'origine des demandeurs.

Nombre de demandeurs de protection internationale par mois (jusqu'au 30 novembre 2024)

Année	Jan	Fév	Mar	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc	Total
2021	67	65	82	89	88	108	103	114	134	151	111	137	1249
2022	134	147	174	149	207	128	177	206	297	291	192	169	2271
2023	180	135	161	171	220	199	190	241	243	295	231	181	2447
2024	161	152	145	119	141	109	150	153	177	252	207		1766

Principaux pays d'origine des demandeurs de protection internationale (jusqu'au 30 novembre 2024)

2021		2022		2023		2024 (jan-nov)	
Pays de nationalité	Personnes						
Syrie	392	Syrie	1009	Syrie	711	Erythrée	360
Erythrée	255	Erythrée	356	Erythrée	395	Syrie	242
Afghanistan	117	Afghanistan	174	Afghanistan	128	Venezuela	105
Iraq	50	Turquie	94	Soudan	128	Turquie	101
Soudan	40	Venezuela	84	Venezuela	122	Algérie	90
Venezuela	37	Iran	42	Algérie	75	Colombie	86
Ethiopie	32	Tunisie	33	Turquie	74	Guinée-Conakry	59
Cameroun	26	Algérie	32	Colombie	69	Maroc	51
Algérie	26	Guinée-Conakry	28	Guinée-Conakry	66	Cameroun	47
Iran	25	Ethiopie	26	Cameroun	56	Tunisie	41
Autres	249	Autres	393	Maroc	56	Autres	584
Total	1249	Total	2271	Total	2447	Total	1766

Evolution des décisions en matière de protection internationale (jusqu'au 30 novembre 2024)

Type de décision	2021	2022	2023	2024 (jan-nov)
Décisions d'accord d'une protection internationale	898	1038	954	938
Décisions de refus	274	221	388	472
Taux des décisions positives / total des décisions	76.62 %	82.45 %	71.09 %	66.52 %

Plan national de mise en œuvre

L'accueil des DPI constitue un vrai défi, d'une part, en raison du nombre important d'arrivées et, d'autre part, en raison de la situation tendue sur le marché de l'immobilier au Luxembourg qui freine la sortie des bénéficiaires de protection internationale (BPI) des structures de l'Office national de l'accueil (ONA).

L'ONA dispose de 73 structures d'hébergement avec un taux d'occupation très élevé. A la date du 9 décembre 2024, le dispositif de primo-accueil ne comporte plus que 109 lits disponibles. Par ailleurs, de nombreux BPI continuent à être hébergés dans les structures de l'ONA, légalement réservées aux DPI et BPT. L'ONA doit donc faire face à une saturation de son réseau et est constamment à la recherche de nouveaux bâtiments ou terrains afin d'augmenter ses capacités d'accueil.

Le flux constant de DPI pèse également sur le système de traitement des demandes de protection internationale qui se traduit par un allongement des délais de traitement et par l'augmentation du *backlog* des demandes à traiter au niveau de la Direction générale de l'immigration (DGIM) du ministère des Affaires intérieures (MAI). Cette pression se répercute également sur les juridictions administratives, qui font face à un nombre croissant de recours introduits contre des décisions de refus d'octroi de la protection internationale.

L'arrivée au Luxembourg de DPI ayant précédemment déjà fait l'objet d'un enregistrement dans un autre État membre et l'impossibilité d'effectuer des transferts vers certains États membres ne font qu'accroître la pression sur le système d'asile luxembourgeois. Un autre fait marquant est le nombre élevé de mineurs non accompagnés (MNA) qui introduisent une demande de protection internationale au Luxembourg.

La pression sur le système d'accueil et de traitement des demandes de protection internationale a été davantage renforcée par l'arrivée au Luxembourg de plusieurs milliers de personnes en provenance d'Ukraine à la suite de l'invasion russe en février 2022.

Le déclenchement du mécanisme de la protection temporaire en faveur des personnes ayant fui l'Ukraine a permis, dans le cadre d'une procédure administrative simplifiée, une gestion rapide et efficace des demandes des personnes concernées. Alors que cet afflux représentait un réel risque pour le système d'asile en place, le déclenchement du mécanisme de la protection temporaire a permis de garantir la continuité du système d'asile en place, en évitant que les personnes ayant fui l'Ukraine ne soient contraintes de s'engager dans la voie de la protection internationale, qui constitue une procédure beaucoup plus lourde et contraignante.

En matière d'accueil, l'hébergement des personnes venant d'Ukraine a pu être assuré par la création de structures d'urgence. La nouvelle prolongation décidée par les instances européennes du mécanisme de la protection temporaire engendre des mesures supplémentaires à prendre au niveau de l'accueil.

La gestion de l'arrivée des personnes en provenance d'Ukraine a d'ailleurs mis en évidence le besoin de revoir le plan de contingence national afin de couvrir de manière exhaustive les différents aspects de la gestion migratoire.

A noter encore que tant l'ONA que la DGIM ont entamé des projets de modernisation et de consolidation de leurs systèmes informatiques internes par lesquels sont gérés respectivement l'accueil des DPI et la procédure de protection internationale.

Plan national de mise en œuvre

Quant au domaine des retours, on constate, depuis la fin de la crise liée à la Covid19, une hausse du nombre de retours, ceci avec une part grandissante de personnes en séjour irrégulier par rapport aux personnes s'étant vues refuser l'octroi d'une protection internationale. Cette tendance s'explique par le profil des DPI arrivés au Luxembourg au cours des dernières années, qui a entraîné un taux d'octroi plus élevé d'une protection internationale. En parallèle, le nombre de personnes en séjour irrégulier (*overstayers* et entrées irrégulières) au Grand-Duché a augmenté.

Retours effectués en fonction du statut administratif de la personne au Luxembourg (jusqu'au 30 novembre 2024)

Statut administratif de la personne au LU	2021	2022	2023	2024 (jan-nov)
DPI débouté	100	46	68	94
Personne en séjour irrégulier	101	143	211	311
Total	189	189	279	405

Retours effectués par type de retour (jusqu'au 30 novembre 2024)

Type de retour	2021	2022	2023	2024 (jan-nov)
Retour forcé	58	68	113	120
Retour volontaire	143	121	166	286
Total	201	189	279	405

Depuis septembre 2024, une Maison retour a été mise en place pour héberger les personnes en séjour irrégulier se trouvant dans l'obligation de quitter le territoire, ainsi que les personnes qui tombent sous le coup des dispositions du Règlement dit Dublin III pour lesquelles existent une réelle perspective de transfert et une décision de transfert notifiée. L'objectif de la création d'une Maison retour est d'offrir un encadrement social ciblé afin d'accompagner les personnes en amont de leur retour, respectivement leur transfert, et d'encourager le recours au retour volontaire.

Bien que le Luxembourg ait participé dans le passé à plusieurs reprises aux activités de réinstallation et de relocalisation, y inclus au mécanisme de solidarité *ad hoc* et au *voluntary solidarity mechanism*, la saturation du réseau des hébergements de DPI a entraîné une suspension de ces activités.

Même si le Luxembourg ne dispose que d'une seule frontière extérieure, à savoir l'aéroport du Luxembourg, la gestion des frontières extérieures est devenue un sujet d'attention pour le Grand-Duché, et ceci notamment dans le cadre de la mise en œuvre des projets européens en matière de gestion intelligente des frontières, tels que le système d'entrée et de sortie (EES) et le système d'autorisation de voyage (ETIAS).

En ce qui concerne le sujet de l'intégration, force est de constater qu'en dix ans, la population a augmenté de 26 % au Luxembourg, soit 15 fois plus que dans l'Union européenne. Dans la même période, la diversité linguistique et culturelle a explosé, avec une augmentation de 55 % de « nouvelles langues ». 53 % des résidents sont Luxembourgeois et 47 % sont de nationalité étrangère. En outre, parmi les Luxembourgeois, 18 % ont une seconde nationalité et 74 % de la population luxembourgeoise a un passé migratoire sur deux générations. Depuis 1981, la part de ressortissants de pays tiers parmi la population étrangère a continuellement augmenté, atteignant désormais 19 %.

Au regard des spécificités démographiques, sociologiques, linguistiques et économiques du pays, le vivre-ensemble interculturel revêt *de facto* une importance particulière. Dans cet environnement pluriculturel et cosmopolite, le rapport travail et cohésion sociale du STATEC indique que depuis 2022,

Plan national de mise en œuvre

le vivre-ensemble est davantage « sous pression » au Luxembourg. Si le défi pour les années à venir est certes de nature économique (infrastructures, logement, marché de l'emploi...), se pose simultanément la question du vivre-ensemble : comment maintenir un modèle de société fondée sur des valeurs humanistes et démocratiques, à l'épreuve de la diversité culturelle et sans succomber à la tentation du repli sur soi ?

La Loi du 23 août 2023 relative au vivre-ensemble interculturel, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024, adresse cette question notamment à travers ses instruments visant à contribuer à créer une société plus inclusive, solidaire, harmonieuse et équitable. La mise en œuvre du vivre-ensemble interculturel s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de permettre à chaque individu de s'épanouir et de contribuer positivement à la société luxembourgeoise, tout en enrichissant la culture et le vivre-ensemble par la diversité. La Loi et notamment son futur instrument stratégique qu'est le plan d'action national du vivre-ensemble interculturel (PAN VEI) reposera sur une approche privilégiant un échange équilibré, d'égal à égal entre les nouveaux arrivants, les résidents d'installation plus ancienne (incluant les natifs, les naturalisés et les immigrés « établis ») et les travailleurs frontaliers, et appellera à la participation de tous les citoyens pris dans leur diversité, qu'ils soient résidents ou travailleurs frontaliers.

III. Organisation des travaux

Les travaux de mise en œuvre du Pacte au Luxembourg sont organisés suivant le CIP et la structure des *building blocks* proposée par la Commission européenne, et à travers des groupes de travail thématiques.

Actuellement, un total de 11 groupes de travail a ainsi été mis en place au niveau national, soit un par *building block*, sauf pour le *building block* 10 qui est couvert par deux groupes de travail. Chaque groupe de travail est constitué par les parties prenantes concernées par les sujets traités dans le *building block* respectif et la responsabilité pour la coordination des travaux au sein de chaque groupe de travail est attribuée à des représentants de l'entité la plus concernée par le sujet du *building block* en question.

Le tableau suivant reprend la répartition des responsabilités par *building block*.

Répartition par Building Block (BB)

	Building Block	Entité responsable
BB1	Un système commun d'information sur la migration et l'asile : Eurodac	Ministère des Affaires intérieures (MAI) / Direction générale de l'immigration (DGIM)
BB2	Un nouveau système de gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'UE	Ministère des Affaires intérieures / Direction générale de l'immigration
BB3	Repenser l'accueil	Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA) / Office national de l'Accueil (ONA)
BB4	Des procédures d'asile équitables et efficaces qui convergent	Ministère des Affaires intérieures / Direction générale de l'immigration
BB5	Des procédures de retour efficaces et équitables	Ministère des Affaires intérieures / Direction générale de l'immigration
BB6	Un système équitable et efficace permettant la bonne application des nouvelles règles en matière de responsabilité	Ministère des Affaires intérieures / Direction générale de l'immigration
BB7	Une solidarité qui fonctionne	Ministère des Affaires intérieures / Direction générale de l'immigration
BB8	La préparation, la planification des mesures d'urgence et la réaction aux crises	Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil / Office national de l'Accueil
BB9	De nouvelles mesures de protection pour les demandeurs d'une protection internationale et les personnes vulnérables et un contrôle accru du respect des droits fondamentaux	Ministère des Affaires intérieures / Direction générale de l'immigration
BB10	Réinstallation, inclusion et intégration	Ministère des Affaires intérieures / Direction générale de l'immigration → Réinstallation
		Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil / Division du vivre-ensemble interculturel → Inclusion et intégration

Plan national de mise en œuvre

Chaque groupe de travail est responsable de mener les activités suivantes qui touchent à la matière de son *building block* :

- élaboration du Plan national de mise en œuvre ;
- organisation et coordination des travaux de mise en œuvre.

Afin de réaliser ces activités, les responsables des groupes de travail assurent la coordination avec toutes les parties prenantes internes et externes concernées par les travaux de mise en œuvre pour le *building block* respectif. Ils s'assurent que toutes les parties prenantes prennent en charge les tâches qui leur incombent en fonction de leur domaine de responsabilité et que les échéances fixées sont respectées.

Les responsables des groupes de travail se concertent de manière régulière pour faire le point sur les travaux menés par chaque groupe de travail et pour aborder des sujets transversaux.

Des groupes de travail supplémentaires sont créés en cas de besoin pour traiter des sujets transversaux.

La coordination des travaux de mise en œuvre est attribuée à la Direction générale de l'immigration du ministère des Affaires intérieures. Elle assure notamment les tâches suivantes :

- coordonner les travaux de mise en œuvre menés par les groupes de travail ;
- centraliser les informations pour le suivi des travaux ;
- superviser les travaux en vue de leur cohérence ;
- identifier les sujets nécessitant une coordination transversale ;
- veiller au respect des échéances prévues ;
- faciliter le partage d'informations entre les groupes de travail et avec les parties prenantes externes associées aux travaux des groupes de travail ;
- assurer la gestion des connaissances et la documentation adéquate des travaux ;
- coordonner les relations avec la Commission européenne ;
- coordonner les relations avec les autorités de gestion des fonds européens ;
- coordonner les relations avec des acteurs externes.

IV. Mesures de mise en œuvre

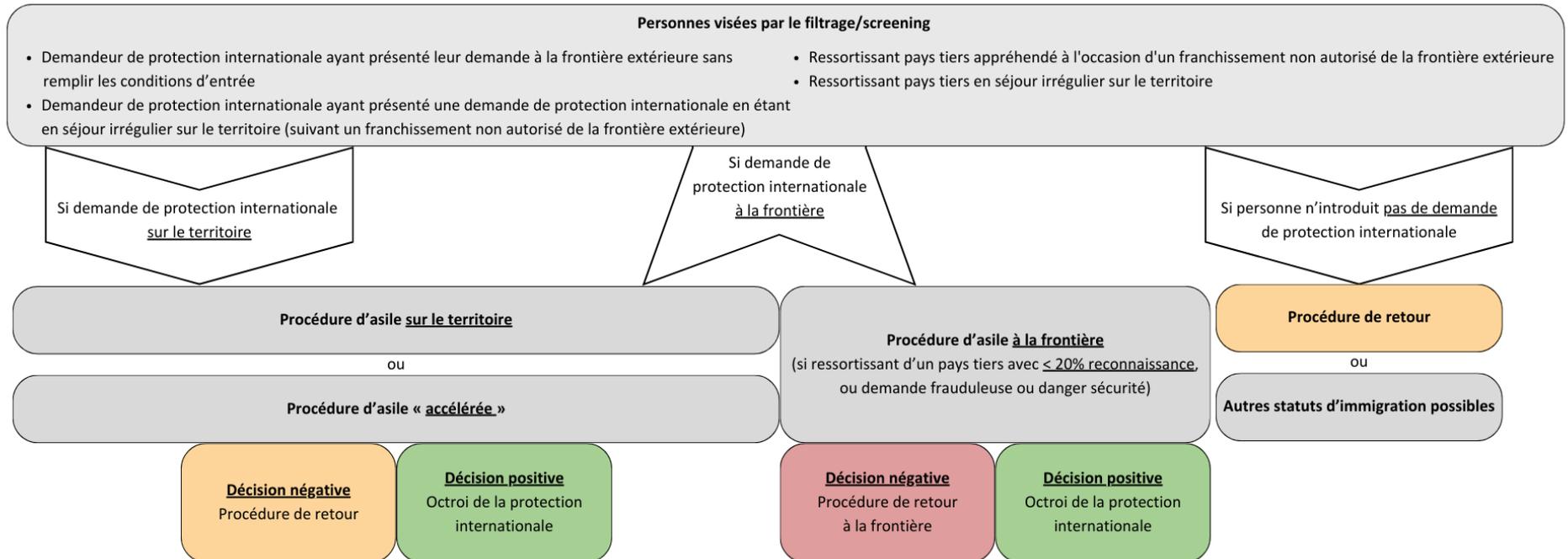
En tenant compte de la situation de départ au Luxembourg, telle que décrite dans la Partie II, et sur base d'une analyse du CIP et des textes constitutifs du Pacte, les mesures nécessaires pour la mise en conformité avec les règles du Pacte ont été identifiées pour chaque *building block*, tout comme les points d'attention et principaux défis.

Ces mesures couvrent différents domaines et comportent des travaux législatifs et des adaptations procédurales, tout comme la mise en place de nouvelles infrastructures ou encore le développement de nouveaux outils informatiques. Les mesures identifiées sont spécifiques à chaque *building block* et leur formulation et leur pondération varient en fonction de la spécificité de chaque *building block*. Au vu des fortes interconnexions entre les différents *building blocks*, les mesures présentent également des liens entre elles.

Il convient de noter que les mesures identifiées et énumérées par la suite se limitent aux points qui sont nécessaires ou sont en lien direct avec la mise en œuvre des règles et des objectifs du Pacte et pour lesquelles un besoin d'adaptation au niveau national a été constaté. Si, pour une mesure prévue dans le CIP, l'analyse a permis de conclure que la situation au Luxembourg est déjà à l'heure actuelle conforme aux exigences du Pacte, cette mesure n'a pas été reprise dans l'énumération qui suit. Par ailleurs, des mesures ou adaptations qui seraient envisageables, mais qui ne sont pas en lien avec le Pacte ne sont pas incluses. De ce fait, l'énumération qui suit ne constitue pas une liste exhaustive de l'ensemble des mesures que le Gouvernement luxembourgeois entend mener dans le domaine migratoire, mais uniquement des mesures identifiées comme nécessaires à la mise en œuvre du Pacte.

Le schéma qui suit visualise l'agencement des différentes procédures qui sont prévues par le Pacte et auxquelles sont liées une partie des mesures de mises en œuvre.

Schéma : Agencement des procédures prévues par le Pacte



BB1 – Un système commun d’information sur la migration et l’asile : Eurodac

Eurodac est un système informatique à grande échelle qui aide les États membres à identifier les DPI et les personnes ayant été appréhendées dans le contexte d’un franchissement irrégulier d’une frontière extérieure de l’Union et qui facilite la mise en œuvre des règles de détermination de la responsabilité pour le traitement des demandes de protection internationale au sein de l’Union européenne. Dans le cadre du Pacte, il deviendra un outil supplémentaire dans la lutte contre l’immigration irrégulière par l’élargissement de son champ d’application. Il permettra ainsi de mieux recenser les personnes en séjour irrégulier et de constater les mouvements secondaires. Au niveau national, le travail principal consiste à mettre en place une solution technique pour la connexion à la nouvelle base de données européenne, à assurer son intégration avec les systèmes informatiques nationaux et à établir les procédures nécessaires à l’utilisation correcte de la solution technique conformément au Règlement Eurodac. De plus, il faut prendre en considération les liens avec d’autres éléments du Pacte, dont notamment les nouvelles procédures à la frontière (cf. BB2), la procédure d’asile (cf. BB4), la détermination de la responsabilité (BB6) et la procédure de réinstallation (cf. BB10a).

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Mettre en place une solution informatique pour procéder aux consultations et à l’injection de données dans Eurodac
- Mettre en place l’équipement technique pour procéder aux consultations et à l’injection de données dans Eurodac
- Adapter les systèmes informatiques nationaux
- Mettre en place la gestion des *security flags* dans Eurodac
- Mettre en place le *law enforcement access*
- Créer / adapter la base légale
- Mettre en place les procédures nécessaires pour l’exploitation d’Eurodac
- Mettre en place une solution technique spécifique pour la procédure de réinstallation

Points d’attention identifiés :

- Travaux importants à prévoir en vue de l’intégration dans les systèmes nationaux
- Liens avec les travaux de mise en œuvre de la procédure de filtrage

BB2 – Un nouveau système de gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l’UE

Le Pacte prévoit une nouvelle procédure de filtrage (*screening*) avec des contrôles d’identité, de sécurité, de santé et de vulnérabilité pour les personnes ayant franchi de manière irrégulière une frontière extérieure de l’Union européenne et qui ensuite se trouvent en situation irrégulière sur le territoire ou introduisent une demande de protection internationale.

Plan national de mise en œuvre

De plus, les travaux du BB2 incluent la mise en place d'une nouvelle procédure d'asile à la frontière, applicable notamment aux ressortissants de pays tiers, introduisant une demande de protection internationale à la frontière extérieure, originaire d'un pays avec un taux de reconnaissance inférieur à 20% en matière d'asile. S'y ajoute également une procédure de retour à la frontière pour les personnes issues de la procédure d'asile à la frontière. La durée des deux procédures est à chaque fois limitée à 12 semaines maximum.

Si certains éléments de ces nouvelles procédures existent déjà à l'heure actuelle, les exigences du Pacte impliquent le besoin de réorganiser le fonctionnement actuel et de centraliser ces procédures à un endroit, en créant des synergies tant que possible avec d'autres procédures. Ces travaux représentent un défi particulier alors qu'ils entraînent le besoin de disposer d'une infrastructure adaptée et nécessitent une coordination étroite entre tous les acteurs impliqués dans les futures procédures en vue de leur opérationnalisation.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Identifier et aménager une structure pour le filtrage et la procédure à la frontière
- Réingénier et modéliser les processus (y inclus synergies)
- Adapter les applications IT
- Adapter la législation nationale
- Créer une nouvelle entité en charge du filtrage
- Mettre à disposition/installer les équipements informatiques
- Recruter du nouveau personnel
- Former du personnel (MAI/DGIM et autres autorités concernées)
- Mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant (cf. BB9)

Points d'attention identifiés :

- Identification et aménagement d'une infrastructure appropriée
- Conception de nouvelles procédures impliquant tous les acteurs concernés

BB3 – Repenser l'accueil

La législation actuelle en matière d'accueil des DPI répond déjà en grande partie aux exigences de la nouvelle Directive accueil 2024/1346, notamment en ce qui concerne les droits des demandeurs ou la nature des conditions matérielles octroyées. Cependant, des ajustements législatifs devront être opérés pour préciser p.ex. les conditions matérielles d'accueil dont bénéficient les demandeurs se trouvant dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont tenus d'être.

La mise en œuvre de la nouvelle Directive risque toutefois d'être affectée par le manque de logements au niveau national. Une partie importante des capacités du réseau d'hébergement national pour DPI

Plan national de mise en œuvre

est bloquée par des BPI, ces derniers peinant à trouver un logement privé ou même social, une fois le statut obtenu. Par conséquent, le réseau national pour l'accueil des DPI est chroniquement saturé. Bien que la recherche et création de nouvelles capacités d'accueil ne constitue pas en soi un objectif émanant de la nouvelle Directive accueil, l'aboutissement de cette démarche sera crucial non seulement pour offrir des conditions de vie dignes à l'ensemble des DPI, mais aussi pour disposer de capacités d'accueil suffisantes pour l'hébergement des MNA, pour avoir les capacités nécessaires pour les alternatives à la rétention ou encore pour se préparer à un éventuel afflux massif dans le plan de contingence, tout en sachant que la crise du logement est un phénomène national, non limité à la migration, et que la marge de manœuvre des autorités est limitée.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Adapter la législation nationale et transposer la nouvelle Directive accueil
- Assurer le respect du droit à l'information (cf. BB4, BB6, BB9 et BB10b)
- Former les agents d'accueil et d'encadrement
- Renforcer les mécanismes de vérification de la présence réelle des DPI dans les structures d'hébergement
- Renforcer les mesures d'intégration des DPI, notamment au niveau des cours de langue (cf. BB10b)
- Renforcer les mesures de l'employabilité des DPI (cf. BB10b)
- Mettre en place une base de données centralisée pour l'accueil
- Surveiller et contrôler les conditions d'accueil
- Disposer d'un mécanisme de recherche des membres de famille pour l'ensemble des MNA accueillis (cf. BB6)

Point d'attention identifié :

- Recherche et création de nouvelles capacités d'hébergement

BB4 – Des procédures d'asile équitables et efficaces qui convergent

Le BB4 a pour mission principale la mise en œuvre des Règlements procédure d'asile (APR) et qualification. Cela implique notamment un important travail de rédaction de textes de loi afin de pouvoir prévoir en droit national les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions des outils réglementaires précités. Dans un esprit d'harmonisation au niveau européen, certaines procédures ont besoin d'être adaptées et accélérées à l'échelle nationale. Dans ce contexte, il est essentiel de se coordonner avec les parties prenantes concernées comme le ministère de la Justice et les juridictions administratives. Pour être préparé à l'entrée en vigueur en juin 2026 des nouvelles dispositions et avec elles des nouvelles procédures aux délais raccourcis, il est essentiel de réduire le *backlog* accumulé afin de réduire le plus possible la phase transitoire au cours de laquelle plusieurs textes de loi devront être appliqués. Une pérennisation de cet effort sera visée afin d'être en mesure de respecter les délais impartis par la nouvelle législation européenne. En effet un défi sera la gestion

Plan national de mise en œuvre

de la phase transitoire, sachant que les nouvelles règles ne sont applicables qu'aux demandes de protection internationale introduites dès leur entrée en vigueur et que les demandes introduites avant cette date continuent à être traitées selon les règles actuelles.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Adapter la législation nationale actuellement en place aux nouveaux Règlements APR, qualification et à certains articles de la Directive accueil qui seront transposés dans la nouvelle Loi « protection internationale »
- Adapter les processus internes (documentations, modèles, vadémécum, système informatique)
- Organiser des formations pour les agents en charge du traitement des demandes de protection internationale et autres parties impliquées
- Rédiger du matériel d'information pour les DPI (cf. BB3, BB6, BB9 et BB10b)
- Mettre en place des procédures et une organisation interne pour l'analyse des concepts de « fuite interne », « pays tiers sûr » et « pays d'origine sûr »
- Mettre en place une procédure interne afin de permettre un enregistrement audio et une transcription simultanée des entretiens en mettant en place des outils informatiques nécessaires (cf. BB6)
- Légiférer afin de permettre les échanges de données nécessaires à la bonne exécution des Règlements APR et qualification

Points d'attention identifiés :

- Gestion de la phase transitoire, étant donné que la Loi actuelle reste partiellement en vigueur
- Détermination des délais de recours et des procédures contentieuses en fonction des ressources des juridictions de l'ordre administratif
- Mise en place de nouveaux outils à utiliser dans le cadre de la procédure d'asile

BB5 – Des procédures de retour efficaces et équitables

Les procédures actuelles en matière de retour répondent déjà en grande partie aux exigences du Règlement 2024/1349 relatives à la procédure de retour à la frontière. Cependant, une accélération des procédures est nécessaire afin de respecter les délais impartis. Ces efforts sont complétés par des mesures visant à promouvoir les retours volontaires, à savoir la mise en place d'un nouveau concept proactif en matière de retour volontaire et la création de la Maison retour.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Adapter la base légale nationale
- Mettre en place un nouveau concept en matière de retour volontaire

Plan national de mise en œuvre

- Accélérer les procédures en matière de retour
- Disposer des capacités suffisantes en matière de rétention

Point d'attention identifié :

- Respect des délais de la procédure à la frontière et du retour volontaire

BB6 – Un système équitable et efficace permettant la bonne application des nouvelles règles en matière de responsabilité

Le nouveau Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (AMMR) qui remplacera l'actuel Règlement dit Dublin III a pour vocation de faciliter la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, et de garantir un partage plus équitable des responsabilités entre les États membres, et *in fine* de réduire les mouvements secondaires et demandes multiples. Une adaptation des procédures au niveau national sera nécessaire tant au niveau administratif qu'au niveau contentieux afin de se conformer aux exigences du nouveau Règlement.

Le droit à l'information des DPI étant essentiel, une nouvelle documentation doit être élaborée. En parallèle, un inventaire de diplômes et qualifications reconnus devra être mis en place permettant l'application effective des nouvelles règles de responsabilité. Enfin, afin d'améliorer l'efficacité de l'organisation des transferts, des pistes pour réduire les risques de fuite doivent être analysées.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Adapter la législation nationale
- Réorganiser la structure interne de l'unité « Dublin » au sein de la DGIM, mettre à jour des modèles et développer le système de gestion des dossiers
- Créer un inventaire des diplômes et qualifications reconnus
- Préparer la documentation à fournir aux demandeurs (cf. en BB4, BB7, BB9 et BB10b)
- Organiser des formations pour sensibiliser aux changements/nouveautés du Règlement AMMR
- Mettre en place une procédure interne afin de permettre un enregistrement audio et une transcription simultanée des entretiens (cf. BB4)
- Améliorer les instruments en place pour prévenir le risque de fuite

Point d'attention identifié :

- Développement d'un système intégré de gestion des dossiers pour permettre le traitement rapide des dossiers

BB7 – Une solidarité qui fonctionne

La solidarité mutuelle est un des principes fondamentaux de l'UE. Depuis 2015, le Luxembourg a régulièrement participé aux différents mécanismes de solidarité afin de relocaliser des DPI ayant introduit une demande de protection internationale dans un autre État membre qui subit une pression migratoire démesurée. Avec le Pacte, l'Union aura pour la première fois un mécanisme de solidarité permanent et juridiquement contraignant, qui laissera aux États membres la flexibilité nécessaire, adaptée à leur situation nationale, de choisir entre trois mesures de solidarité, à savoir entre la relocalisation, le support financier et les mesures alternatives.

Dans ce contexte, le Luxembourg doit mettre en place les procédures nécessaires en matière de relocalisation et prévoir les moyens adéquats. S'y ajoute la nécessité de développer un mécanisme de coordination nationale pour la participation au mécanisme de solidarité.

Le mécanisme de solidarité va de pair avec la mise en place d'un cycle annuel de gestion de la migration au niveau européen qui prévoit l'obligation pour les États membres d'élaborer un rapport annuel sur la situation nationale en matière d'asile et de migration.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Adapter la législation nationale conformément au Règlement AMMR
- Disposer d'une coordination nationale pour la participation au mécanisme de solidarité
- Assurer la collecte et transmission de données statistiques et d'informations pour les besoins du rapport annuel sur la situation nationale à établir dans le cadre du cycle annuel de gestion de la migration
- Disposer de procédures nationales en matière de relocalisation
- Disposer d'un budget pour participer aux mesures de solidarité

Points d'attention identifiés :

- Disponibilité de ressources pour participer aux mesures de solidarité
- Rassemblement de toutes les informations pertinentes sur la situation au niveau national pour le rapport annuel à fournir dans le cadre du cycle annuel de gestion de la migration

BB8 – La préparation, la planification des mesures d'urgence et la réaction aux crises

Conformément au Règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côte, le Luxembourg dispose d'un plan de contingence en cas d'afflux massif de migrants. L'arrivée de plus que 2.600 personnes endéans les trois premiers mois de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine a mis en exergue la nécessité de disposer d'un tel plan. Au niveau interministériel les préparatifs à des situations d'urgence doivent être renforcés afin de les rendre plus structurels et systématiques. Le Pacte vise justement à combler toute lacune éventuelle dans ce domaine et demande aux États membres de mettre en place un plan national de contingence couvrant de manière exhaustive aussi

bien les besoins aux frontières (filtrage) que le traitement des demandes de protection internationale et, le cas échéant, les retours.

L'extension du réseau d'accueil, y compris par des infrastructures pouvant être immédiatement réquisitionnées en situation d'urgence, mais aussi par la mise en place de procédures et de mesures favorisant l'augmentation rapide des ressources disponibles en termes de personnel et d'équipement, ainsi que par la disponibilité du budget y afférent, devront faire partie intégrante de l'application de la nouvelle Directive accueil. En matière d'accueil, les mesures devront permettre de s'adapter rapidement en termes de réception, de logistique, et d'autres besoins essentiels, aux flux migratoires, y compris par un système de gestion de dossiers intégré qui permet d'assurer le partage efficace des données essentielles entre entités étatiques concernées.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Mettre en place un système d'alerte précoce robuste pour détecter les situations d'urgence ou les crises potentielles
- Mettre en place un plan de réponse qui décrit différents scénarios d'afflux accru et les mesures à activer pour chaque scénario
- Mettre en place une unité ou une équipe chargée de la gestion et de la supervision de la planification d'urgence au niveau étatique central

Point d'attention identifié :

- Disponibilité de capacités d'hébergement suffisantes

BB9 – De nouvelles mesures de protection pour les demandeurs d'une protection internationale et les personnes vulnérables et un contrôle accru du respect des droits fondamentaux

Au vu de l'importance des protections et garanties pour les DPI, y inclus pour les personnes ayant des besoins spécifiques, prévues dans le cadre du Pacte, le BB9 assure le suivi transversal et intersectoriel de ces mesures. Devront notamment être mis en place un nouveau système de désignation d'un représentant provisoire pour les MNA et dans des délais raccourcis, ainsi qu'un nouveau système pluridisciplinaire de détermination de l'âge. En parallèle, le Luxembourg devra développer un nouveau mécanisme de monitoring dans le cadre de la procédure de filtrage et de la procédure à la frontière, et vérifier si le système actuel de l'assistance judiciaire est en ligne avec la nouvelle réglementation européenne.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Instaurer un mécanisme de *monitoring*
- Développer la représentation des MNA conformément aux exigences du Pacte
- Disposer d'une procédure multidisciplinaire de détermination de l'âge des MNA dans le cadre de la procédure de protection internationale

Plan national de mise en œuvre

- Vérifier la conformité de l'assistance judiciaire
- Développer les informations à donner au demandeurs (cf. BB3, BB4, BB6 et BB10b)
- Prévoir et adapter les formations
- Renforcer les garanties pour les personnes vulnérables
- Adapter et appliquer les garanties prévues pour les mineurs
- Disposer des capacités suffisantes à la rétention et aux alternatives à la rétention pour les personnes vulnérables (cf. BB5)

Point d'attention identifié :

- Nouvelle forme de représentation pour les MNA avec des délais de nomination raccourcis

BB10a – La réinstallation

Afin d'offrir des alternatives à la migration irrégulière, le Pacte réaffirme l'engagement de l'UE à renforcer les voies d'accès sûres et légales pour les personnes ayant un besoin de protection. Depuis 2014, le Luxembourg a régulièrement participé aux efforts de réinstallation et d'admission humanitaire. Vu la saturation progressive du réseau d'accueil, ceci malgré une augmentation considérable des capacités d'accueil, le Grand-Duché n'est depuis 2019 plus en mesure de participer activement à cet effort. Alors que la participation aux réinstallations restera volontaire, le Pacte prévoit l'obligation de disposer de procédures formalisées. La mise en œuvre de cette obligation entraîne le besoin de mettre en place un mécanisme de coordination national. De même, le Luxembourg devra disposer des moyens nécessaires pour financer les activités de réinstallation dès qu'elles peuvent être reprises.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Adapter la législation nationale conformément au Règlement
- Disposer d'une coordination nationale pour participer au mécanisme de réinstallation
- Disposer d'une procédure de réinstallation
- Disposer d'un budget pour financer les activités de réinstallation
- Disposer de capacités d'accueil adéquates (cf. BB3)

Point d'attention identifié :

- Disponibilité de capacités d'hébergement suffisantes

BB10b – L'inclusion et l'intégration

Dans le contexte d'inclusion et d'intégration, le Luxembourg est déjà largement conforme aux nouvelles exigences des différents éléments prévus par le Pacte. Toutefois, dans un esprit

Plan national de mise en œuvre

d'amélioration, le focus sera mis sur la mise en place d'un guichet virtuel pour faciliter l'accès des ayants-droits aux aides étatiques. A cette fin, un échange efficace entre les partenaires pertinents est essentiel. En même temps, il faut renforcer l'offre des cours de langues proposée aux DPI/BPI/BPT. L'intention de passer de actuellement 11 à 21 leçons par semaine vise à accélérer l'apprentissage d'au moins une langue nationale, promouvant ainsi l'intégration et par la suite l'accès au marché de travail. Dans un esprit de faciliter l'intégration des BPI, certains ajustements procéduraux sont nécessaires afin d'assurer que les BPI puissent faire valoir ces droits dès l'octroi de leur protection internationale.

Mesures de mise en œuvre identifiées :

- Adapter les procédures pour assurer que les BPI puissent faire valoir leurs droits dès l'octroi d'une protection internationale
- Développer une plateforme multilingue en ligne pour améliorer la visibilité et l'accès aux informations pour les BPI
- Adapter la procédure relative à l'acquisition du statut de résident de longue durée pour les BPI pour prendre en compte des mouvements secondaires
- Informer les BPI de leurs droits et obligations au moment de l'octroi de leur protection internationale
- Mieux coordonner la prise en charge socio-éducative des BPI
- Assurer une approche coordonnée de l'accès à l'information pour tous les citoyens du Luxembourg
- Accélérer l'apprentissage d'une langue nationale pour les DPI/BPI/BPT (cf. BB3)
- Améliorer la coordination avec les partenaires qui accueillent les DPI/BPI/BPT après les cours d'intégration linguistique prestés au service de la formation des adultes (cf. BB3)
- Mettre à disposition les informations auprès des DPI/BPI/BPT et aussi auprès des services en charge de l'encadrement social (assistants sociaux de l'ONA et de l'Office national d'inclusion sociale, personnel des structures d'hébergement) (cf. BB3, BB4, BB6 et BB9)
- Assurer une approche coordonnée de l'accueil des MNA (cf. BB9)

Points d'attention identifiés :

- Approche coordonnée de l'accès aux informations dès l'octroi d'une protection internationale
- Mise en place d'une plate-forme en ligne multilingue

V. Volet financier

En ce qui concerne le volet financier, le Luxembourg est en train d'élaborer les estimations des coûts prévisionnels des différentes mesures de mise en œuvre et d'analyser les possibilités d'avoir recours à des co-financements par les fonds européens dans le domaine migratoire (AMIF et BVMI).

Plan national de mise en œuvre

VI. Calendrier

Le calendrier suivant reprend les grandes échéances passées et celles à venir dans le cadre des travaux de mise en œuvre du Pacte.

12.06.2024	Présentation du Plan commun de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile par la Commission européenne
18.07.2024	Réunion avec les parties prenantes au niveau national et lancement formel des travaux des groupes de travail
16.10.2024	Réunion de concertation nationale avec la société civile
12.12.2024	Envoi du Plan national de mise en œuvre à la Commission européenne
12.04.2025	Délai pour la mise en place d'un plan de contingence
01.06.2025	Délai pour finaliser la première stratégie nationale en matière de migration
30.09.2025	Dépôt des projets de Loi en matière d'asile, d'immigration et d'accueil à la Chambre des Députés
12.06.2026	Entrée en vigueur de la majorité des dispositions du Pacte

VII. Conclusion

En conclusion, en tenant compte de la situation de départ au Luxembourg et des exigences identifiées à la suite de l'analyse des différents actes européens, les défis majeurs pour les travaux de mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile au Luxembourg peuvent être résumés comme suit :

- Elaboration et mise en place du concept de la future procédure de filtrage et d'une infrastructure adaptée, en tenant compte des synergies possibles avec les procédures connexes à la procédure de filtrage ;
- Mise en place des capacités nécessaires en matière d'accueil, y inclus dans le contexte de la planification de contingence ;
- Mise en place des capacités nécessaires en matière de rétention et d'alternatives à la rétention pour permettre l'application des procédures d'asile à la frontière, des dispositions du Règlement AMMR et des procédures en matière de retour ;
- Adaptation de la législation en matière de protection internationale, y inclus l'identification des dispositions transitoires nécessaires pour le traitement des demandes introduites avant l'entrée en vigueur du Règlement APR ;
- Adaptation de la procédure en matière de protection internationale et mise en conformité avec les nouveaux délais et les nouvelles dispositions concernant les recours contentieux ;
- Adaptation des procédures actuelles en place en matière de prise en charge des personnes vulnérables, et en particulier des MNA ;
- Formalisation des procédures en matière de relocalisation et de réinstallation et mise en place d'un organe de coordination au niveau national et des échanges de données nécessaires entre les parties prenantes ;
- Mise en place des outils informatiques et de l'équipement technique nécessaires à la mise en œuvre du Règlement Eurodac, à la gestion des capacités d'accueil, des procédures de filtrage, de la procédure de protection internationale et du retour ;
- Mise en place d'organismes de coordination et d'outils dans le cadre des mesures d'intégration et d'accès aux informations en faveur des DPI et des BPI.

Le présent Plan national de mise en œuvre a permis d'identifier et de recenser les mesures à mettre en œuvre et les points d'attention à surveiller. Sur base de ces éléments, les travaux de mise en œuvre seront menés par les entités étatiques luxembourgeoises concernées, en étroite coordination avec la Commission européenne, afin que le Pacte puisse être pleinement opérationnel en juin 2026 et produire les efforts escomptés.

Annexe – Liste des Règlements et Directive du Pacte

- **Règlement Qualification :**

Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil

[L_202401347FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1347/01/fmx.xml)

- **Règlement Réinstallation :**

Règlement (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE 2021/1147)

[L_202401350FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1350/01/fmx.xml)

- **Directive Accueil :**

Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte)

[L_202401346FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1346/01/fmx.xml)

- **Règlement Eurodac :**

Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil

[L_202401358FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1358/01/fmx.xml)

- **Règlement Filtrage (*screening*) :**

Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n°767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817

[L_202401356FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](#)

- **Règlement APR :**

Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE

[L_202401348FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](#)

- **Règlement AMMR :**

Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) no 604/2013

[L_202401351FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](#)

- **Règlement Crise :**

Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147

[L_202401359FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](#)

- **Règlement Procédure de retour à la frontière :**

Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148

[L_202401349FR.000101.fmx.xml \(europa.eu\)](#)