

Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023

Introduction

Alors que le Luxembourg siège, depuis octobre 2021, au Comité des Droits de l'Homme de l'ONU et que le gouvernement a à cœur de rappeler ses engagements nationaux et internationaux en faveur du respect des droits fondamentaux, le LFR souhaite, à l'aube des élections législatives et communales qui auront lieu en 2023, faire part de ses revendications en matière de droit d'asile aux partis politiques.

Le LFR est un collectif d'associations¹ et d'organisations autonomes, aux orientations et mandats divers, ayant décidé de mettre en commun leurs efforts pour élargir leur capacité d'action et veiller au respect des droits des personnes qui ont dû quitter leur pays et qui cherchent refuge au Luxembourg. À cet égard, le LFR s'engage pour que soient respectées les normes internationales et européennes, ainsi que la législation luxembourgeoise pour la défense et l'application des droits fondamentaux, tels que définis par la Déclaration des Droits de l'Homme et la Convention de Genève de 1951.

Le Luxembourg a ratifié la Convention de Genève de 1951 qui consacre le droit de demander l'asile et le principe de non-refoulement. En tant qu'État membre de l'Union européenne, les directives et règlements européens entourant la protection internationale sont applicables au Luxembourg, par transposition ou directement. Le Grand-Duché est donc lié par plusieurs textes internationaux dont il se doit de respecter les normes et principes sans distinction.

Le droit d'asile est une matière en constante évolution. Plusieurs discussions sont d'ailleurs en cours auprès des institutions européennes afin de réformer le « paquet asile ». Avec ces nouveaux règlements qui prévoient, entre autres, de nouveaux camps couplés à une nouvelle procédure accélérée aux frontières de l'UE, ainsi qu'un « nouvel écosystème en matière de retour », se pose la question de l'effectivité du droit d'asile et des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne.

Dans le même temps, nous avons assisté, de la part des gouvernements et citoyen.ne.s européen.ne.s, à un élan de solidarité sans précédent vis-à-vis des personnes fuyant le conflit en Ukraine. La réponse rapide et unanime des 27 États membres activant pour la première fois la Directive « protection temporaire » prouve qu'une politique favorable à un accueil digne et protecteur de personnes fuyant un conflit est possible au sein de l'Union européenne et qu'elle pourrait à nouveau être déclenchée dans le cadre d'autres conflits. Nous saluons cette mobilisation dans l'urgence. Pour autant, il nous revient de rester vigilant.e.s et exigeant.e.s face à de potentielles discriminations ou violations, car les droits humains, tout comme le droit de demander l'asile, sont des principes fondamentaux précieux qu'il convient de ne jamais prendre pour acquis.

Au vu de ce qui précède, le LFR a souhaité porter à votre connaissance son expérience et ses revendications concernant, notamment, l'accueil, l'intégration des demandeur.se.s et bénéficiaires de la protection internationale (ci-après les « DPI » et « BPI »), et leur procédure d'asile. Nous souhaitons perpétuer l'une des principales missions du Collectif Réfugiés : l'interpellation des autorités et partis politiques pour échanger sur la mise en œuvre effective et cohérente des droits des personnes qui demandent une protection au Grand-Duché de Luxembourg.

¹ ACAT, Amnesty International Luxembourg, ASTI, Caritas, CLAE, FMPO, JRS-Luxembourg, Médecins du Monde, Passerell, Reech eng Hand, Ryse.

Chapitre I : Accueil

Une politique d'accueil digne et réfléchi des demandeurs de protection internationale est la clé d'une intégration réussie. Ceci est d'autant plus important au moment où le taux de reconnaissance des demandes de protection internationale est de 69% selon les informations de la Direction de l'immigration, justifiant les efforts d'autonomisation et d'intégration à faire en amont, dès l'arrivée de la personne au Luxembourg.

L'élément capital étant l'encadrement adéquat dans toutes les structures d'accueil, le LFR salue la dynamique d'augmentation des structures d'hébergement avec la présence permanente des équipes socio-éducatives, comme prévu par l'accord de coalition de 2018². Pour autant, le LFR plaide pour un concept cohérent d'encadrement de l'ensemble des foyers par des professionnel.le.s et assurant, en même temps, suffisamment de moyens aux équipes sur le terrain afin de soutenir l'égalité des chances pour tous les DPI.

Par ailleurs, dans le souci de soutenir l'égalité des chances pour tous les DPI, il est important de limiter les disparités existantes à ce jour entre l'état des différents bâtiments. À cet égard, nous regrettons que l'intention du gouvernement, affichée dans l'accord de coalition, de fixer par un règlement grand-ducal « le contenu et les modalités d'application des critères minima de salubrité et d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des structures d'hébergement de l'OLAI réservées au primo-accueil et au logement provisoire d'étrangers. »³, n'ait toujours pas vu le jour. Nous insistons sur sa nécessité.

En outre, il est difficilement compréhensible que le montant de l'allocation mensuelle pour les DPI continue à varier en fonction de la possibilité ou de l'impossibilité de cuisiner dans telle ou telle structure d'hébergement. Indépendamment des questions d'autonomisation financière et sociale des DPI, que nous aborderons plus bas, il est également question, dans ce contexte de la qualité et de la variété de la nourriture fournie par les entreprises, du contrôle effectué et du gaspillage alimentaire important dans les structures où les DPI ne peuvent pas préparer la nourriture qui correspond à leurs habitudes. En ce sens, il convient de maintenir, et même d'intensifier, l'effort entrepris d'équiper toutes les structures d'accueil de cuisines.

Concernant le projet-pilote Cash for Food⁴ qui existe depuis quelques années et a même été modestement élargi ces derniers temps, il est important de procéder en urgence à son évaluation et de partager les conclusions avec les acteur.rice.s de terrain, afin de discuter des points d'amélioration possibles et de l'extension du projet à tous les DPI.

Dans ce contexte, le LFR réitère son opposition à l'approvisionnement des DPI par l'épicerie sur roues. Le choix limité des produits, leur prix élevé, les horaires de livraison etc. sont à la base des critiques de très longue date que le LFR a déjà pu exposer par le passé aux autorités compétentes avec en appui des témoignages et des exemples d'insuffisance concrets et documentés. Ce système initialement prévu pour des structures d'hébergement éloignées et non desservies par les transports publics, s'est progressivement répandu et représente actuellement aux yeux du LFR un des obstacles considérables à l'autonomisation des DPI.

La promotion de l'autonomisation est une notion clé pour le LFR. Cet élément n'a de sens que si les personnes disposent de moyens effectifs pour y parvenir. Ainsi, pouvoir être maître de ses achats, cuisiner, gérer ses dépenses de santé, programmer des activités de loisir etc. sont des

² Accord de coalition 2018-2023 – page 233

³ Accord de coalition 2018-2023 – page 233

⁴ Versement par l'ONA d'une allocation mensuelle sur le compte d'un DPI, qui permet de faire des achats dans les magasins d'alimentation et cuisiner soi-même ses repas.

éléments primordiaux pour le LFR, qui plaide pour une augmentation de l'allocation mensuelle aux DPI. Le système des bons (bons d'hygiène, bons vestimentaires, bons pour achat du matériel scolaire), mis en place en 2012, crée une dépendance énorme des DPI aux services sociaux, les empêche de se confronter à la réalité quotidienne du pays d'accueil et constitue ainsi un obstacle important dans le processus d'intégration.

Ce fonctionnement étant toujours d'actualité, le LFR considère comme échouée la volonté affichée dans l'accord de coalition de 2018 d'élaborer un dispositif d'autonomisation progressive des DPI dès leur arrivée. Le LFR plaide pour que ce projet soit remis à l'ordre du jour et que les acteurs de terrain y soient associés.

Chapitre II : Intégration

Le LFR souhaite, une nouvelle fois, attirer l'attention des intéressé.e.s sur la nécessité de promouvoir l'intégration le plus tôt possible, dès l'introduction d'une demande de protection. Nos propositions se focalisent en particulier sur des aspects essentiels, qui constituent les piliers d'une intégration réussie: l'accès à la formation et au marché du travail, l'accès au logement, ainsi que l'accès à l'éducation de manière plus générale.

Formation & Travail

En premier lieu, dans nos sociétés, le travail est une activité centrale, vecteur fondamental de cohésion sociale et d'intégration. Dès lors, l'exclusion de la vie professionnelle conduit souvent à l'exclusion sociale : les revenus diminuent, le mode de vie change, les liens avec la société d'accueil se raréfient.

Pour les demandeur.euse.s et bénéficiaires de protection internationale, plusieurs difficultés se conjuguent. D'une part, les restrictions à l'accès au marché du travail et l'absence d'un emploi rémunéré entraînent une situation de dépendance, couplée à une intégration différée, des coûts de prise en charge élevés, ainsi qu'une opinion publique négative et méfiante. D'autre part, les politiques et procédures actuelles ne permettent pas aux DPI et BPI d'intégrer le marché du travail de manière optimale. Les répercussions en terme d'intégration se font ressentir à court et long terme.

Certains secteurs d'activité économique connaissent actuellement une forte pénurie de main d'œuvre. Or, nombreux sont les réfugiés inscrits à l'ADEM⁵ ou à l'ONIS⁶ qui cherchent un travail.

Pour éviter, notamment, que ces personnes restent coincées dans ce type de structures, il est nécessaire de les préparer au marché de l'emploi dès leur arrivé au Luxembourg. À cet effet, il y a urgence à réactiver la deuxième phase du Parcours d'intégration accompagné (PIA) pour proposer des ateliers de préparation au marché de l'emploi aux réfugiés et autres migrants. En outre, il convient de donner aux demandeurs de protection internationale un accès à des mesures d'activation. Il s'agit là de mesures annoncées dans l'accord de coalition 2018-2023, restées à l'heure actuelle sans suite.

L'accès au marché du travail devrait donc être réformé, en tenant compte des aptitudes individuelles à intégrer directement le marché de l'emploi, par :

- la mise en place d'un diagnostic individualisé (screening) à l'attention des DPI, afin d'identifier rapidement les compétences et les besoins de chacun (cours de langues, formations, etc....) ;
- l'inclusion de séances d'information et de workshops de préparation au marché de l'emploi dans le cadre du PIA ;
- la mise en place d'un cadre légal, donnant un accès aux DPI à des mesures d'activation telles que : travail communautaire, stages en entreprises, accès à des sociétés d'insertion à l'emploi, volontariat pour les jeunes, etc., auxquelles ils n'ont pas accès actuellement ;
- un accès effectif à la formation professionnelle des DPI ;

⁵ Agence pour le développement de l'emploi.

⁶ Office national d'inclusion sociale.

- la réforme de la procédure AOT. L'entrée sur le marché de l'emploi et/ou le maintien de l'emploi doivent être les critères prioritaires d'une autonomisation et d'une intégration réussie. Pour cela, il faut :
 - rendre possible un accès au marché de l'emploi immédiat pour les DPI qui sont prêts à intégrer le marché du travail ;
 - maintenir la validité de l'AOT pendant toute la durée de la procédure, auprès des employeurs du même secteur (pas besoin de renouvellement après 6 mois) ;
 - désigner une seule administration compétente pour accorder l'AOT ;
 - la suppression de la préférence communautaire et du test du marché pour les DPI.

Face à la situation vécue par beaucoup de DPI et BPI, qui végètent dans les structures d'accueil et sont coincés à l'ADEM ou à l'ONIS, et en raison du déficit de main d'œuvre dans certains secteurs, il faut réagir en urgence et mettre en place des mesures et des projets favorisant l'insertion professionnelle des migrant.e.s et des réfugié.e.s motivé.e.s. Il en va de l'autonomisation de cette population, de son accès à une vie plus digne et de la cohésion sociale du pays !

Logement

Il convient de rappeler que l'accès au logement digne est une thématique qui touche au Luxembourg l'ensemble des résident.e.s. Le droit de vivre dans la dignité est un droit fondamental et le logement en est une composante cruciale.

Pour les demandeur.euse.s et bénéficiaires de protection internationale, la question du logement est intrinsèquement liée aux autres thématiques mentionnées précédemment et depuis longtemps soulevées par le LFR. À cet égard, le LFR souhaite que, dès le début de la procédure, soient mises en place des conditions adéquates pour favoriser l'intégration des personnes à la recherche d'une protection : un accès au logement digne en fait partie.

En particulier, les BPI font face à de grandes difficultés pour sortir des foyers. Actuellement, la durée de résidence moyenne d'un BPI en structure d'accueil est de 600 jours (chiffre en augmentation constante)⁷. En plus du manque cruel de logements abordables et dignes sur le marché privé, les BPI font alors face à tout type d'obstacles supplémentaires : discriminations, manque d'information sur les droits des intéressé.e.s, hébergement dans des structures insalubres et non conformes, etc.... Il ne fait aucun doute que cette situation impacte l'intégration au sein de la société d'accueil luxembourgeoise.

Le LFR encourage la société luxembourgeoise à continuer à créer davantage de places d'accueil dans les foyers d'hébergement et à améliorer les conditions de vie pour les personnes à la recherche d'une protection.

Ainsi, il est aujourd'hui primordial de faciliter l'accès au logement pour les BPI, notamment en assurant plus de moyens financiers aux acteur.rice.s de terrain qui accompagnent lesdits bénéficiaires, afin que ces derniers puissent sortir des foyers d'accueil et s'intégrer pleinement dans notre société.

⁷ QP 6099 : <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0130/062/260623.pdf>

Accès aux études

Dès lors qu'il est question d'intégration, il ne faudrait pas oublier que l'accès des réfugié.e.s à l'enseignement supérieur figure parmi les priorités du Pacte mondial sur les réfugiés, ratifié par la communauté internationale en 2018, lequel est destiné à aider les gouvernements à s'assurer que les communautés d'accueil obtiennent le soutien nécessaire et que les réfugié.e.s puissent mener des existences productives. En effet, l'accès aux études représente un véritable tremplin vers l'emploi et l'intégration durable. Toutefois, à ce jour, seule une minorité de réfugié.e.s poursuivent des études supérieures dans leur pays d'accueil, en raison des obstacles qu'ils rencontrent sur leur parcours, tels que la barrière de la langue ou la complexité des démarches administratives.

S'il est vrai, qu'au Luxembourg, l'aspect linguistique représente un obstacle encore plus important que dans d'autres pays, d'autres difficultés s'y ajoutent, dans la mesure où les réfugié.e.s doivent également faire face au problème de reconnaissance des diplômes lorsqu'ils ne sont plus en possession des documents qui en attestent. De plus, au Luxembourg, l'accès aux études universitaires est très limité pour les demandeur.euse.s de protection internationale, qui ne peuvent accéder à l'université qu'en tant qu'auditeurs libres.

Pour autant, face au drame qui touche l'Ukraine depuis février 2022, poussant plusieurs millions de personnes à fuir le pays, l'Université du Luxembourg a su se mobiliser pour accueillir les étudiant.e.s ukrainien.ne.s détenteur.rice.s d'un diplôme universitaire ou ayant complété au minimum un an d'études auprès d'une université ukrainienne. Une fois la reconnaissance des diplômes obtenue, ces étudiant.e.s ont pu s'inscrire pour l'année académique 2022/2023.

La vague de solidarité qui a investi le pays et les efforts mis en œuvre par le gouvernement afin de faciliter l'accès aux études universitaires pour les détenteur.rice.s de la protection temporaire est un signal fort, qui montre la faisabilité de l'accueil inconditionnel, non seulement des étudiant.e.s ukrainien.ne.s et non-ukrainien.ne.s mais aussi, en général, des demandeur.euse.s de protection internationale qui se trouvent actuellement au Luxembourg et qui aspirent à reconstruire leur avenir. En effet, il semble difficile d'expliquer la raison pour laquelle il serait possible pour les bénéficiaires de la protection temporaire d'accéder aux études, sans que ce soit également le cas des DPI, alors même que les deux statuts présentent un caractère temporaire.

Chapitre III : Procédure

Le LFR, dans un communiqué du 11 août 2020,⁸ avait déjà fait part de ses inquiétudes au sujet des témoignages de nombreux demandeur.euse.s d'asile qui se trouvent découragé.e.s, voire intimidé.e.s, de demander la protection internationale dans les locaux de la Direction de l'Immigration.

Ainsi, force est de constater que de nombreux obstacles persistent encore dans l'accès à la procédure de demande de protection internationale au Luxembourg. Le nombre élevé de témoignages reçus par les associations membres du LFR dans lesquels des personnes expliquent n'avoir pas pu enregistrer leur demande au guichet de la Direction de l'Immigration témoigne de violations du droit d'asile et du principe de non-refoulement. En dissuadant certaines personnes d'introduire leur demande, l'administration luxembourgeoise les prive d'un droit universel, celui de demander l'asile, ainsi que des garanties liées à la procédure administrative.

Cette situation touche en particulier certains groupes de demandeur.euse.s dont la demande risquerait d'être déclarée irrecevable, à savoir, d'une part, les personnes passées par un autre État membre et dont le Luxembourg suppose ne pas être responsable de l'examen des demandes et, d'autre part, les demandeur.euse.s se déclarant mineur.e.s d'âge.

Qu'est-ce que l'irrecevabilité ?

Pour rappel, une demande d'asile peut être déclarée irrecevable – c'est-à-dire qu'elle ne sera pas examinée par le pays dans lequel elle a été introduite – pour plusieurs motifs : si le ou la demandeur.euse est un.e ressortissant.e de l'Union européenne ; si une protection internationale a déjà été accordée par un autre État européen; s'il existe un « premier pays d'asile » ou un pays tiers dit sûr ou encore si la demande est une demande ultérieure, dans laquelle n'apparaît aucun élément nouveau.

Le Grand-Duché, à l'instar de beaucoup de ses voisins européens, reçoit de plus en plus de DPI ayant déjà reçu un statut de protection en Grèce, mais qui fuient la péninsule hellénique en raison de conditions de vie particulièrement difficiles et contraires aux droits humains. Si dans certains pays comme l'Allemagne, les juridictions ont reconnu le droit de ces personnes à déposer une nouvelle demande, en raison de la « situation de dénuement matériel extrême » dans laquelle elles se trouvaient en Grèce, ce n'est pas le cas du Luxembourg où la Direction de l'Immigration délivre systématiquement des décisions d'irrecevabilité.

La procédure Dublin

Bien souvent, ces refus d'enregistrement concernent des demandeur.euse.s susceptibles d'être concernés par la procédure Dublin, c'est-à-dire que le Luxembourg estimerait ne pas être l'État compétent pour examiner leur demande de protection internationale. Néanmoins, en décourageant ainsi les personnes d'introduire leur demande, les autorités adoptent une pratique contraire aux règles européennes qui régissent ladite procédure. En effet, le Luxembourg n'est pas le seul État décideur lorsqu'il estime ne pas être responsable de la demande en cause. En vertu du Règlement Dublin III, il se doit de s'enquérir auprès de l'État qu'il estime responsable de sa volonté, ou non, de reprendre en charge l'individu. Ainsi, en cas de refus, le Luxembourg devient de facto l'État responsable d'examiner la demande de protection internationale.

Il est d'ailleurs primordial de rappeler ici que, bien que placé.e.s en procédure Dublin, les DPI restent protégé.e.s par les mêmes textes de droit et doivent, de ce fait, avoir accès aux mêmes

⁸ https://www.lfr.lu/_files/ugd/a35505_6045a5a449c5488e8e8e64518e226e71.pdf

garanties procédurales et aux mêmes conditions matérielles d'accueil que les demandeur.euse.s placé.e.s en procédure dite normale.

Demandeur.se.s de protection internationale se déclarant mineur.e.s

Enfin, le LFR fait également face à des demandeur.euse.s se déclarant mineur.e.s et qui rapportent ne pas avoir pu déposer leur demande d'asile au Luxembourg. D'après les témoignages reçus par le LFR, le déroulé est toujours le même : un.e jeune se déclare mineur.e mais ne possède sur lui ou elle aucun document d'identité permettant de vérifier ses propos. Or, après consultation de la base de données européenne enregistrant les franchissements irréguliers de frontière, il s'avère, selon les autorités, qu'il aurait transité par un autre État européen avant d'arriver au Luxembourg (prise d'empreintes digitales lors de l'arrivée dans ledit pays). Le ou la jeune est alors placé.e face au dilemme suivant : soit il ou elle accepte de s'enregistrer en tant que majeur.e (ce qui le ou la placera donc en procédure Dublin) soit il ou elle quitte les locaux de la Direction de l'Immigration sans attestation d'enregistrement (et sera donc sans accès aux conditions matérielles d'accueil, dont l'hébergement).

Cette pratique, en plus de ne pas prendre en compte la présomption de minorité, ne respecte ni les garanties procédurales allouées aux DPI ni l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Il est d'ailleurs important de préciser que le Règlement Dublin ne s'applique pas aux demandeur.euse.s mineur.e.s non accompagné.e.s. Seule la présence de membres de sa famille dans un autre État-membre pourrait faire changer la balance en faveur d'une application du Règlement et ce, uniquement si cela est dans l'intérêt de l'enfant (le Luxembourg a alors la responsabilité d'évaluer son intérêt supérieur⁹).

En tout état de cause, ces cas de figure présentent les mêmes conséquences désastreuses pour ces personnes, qui ressortent des locaux de la Direction de l'Immigration sans attestation d'enregistrement d'une demande de protection internationale. Sans accès aux conditions matérielles d'accueil, ces personnes, parfois vulnérables, se retrouvent à la rue et de nouveau en errance, rendant encore plus difficile pour elles d'exercer leur droit à un recours effectif. Par ailleurs, l'absence de décision administrative formelle leur refusant l'accès à la procédure complique l'accès à ces voies de recours.

Par conséquent, il est impératif de mettre fin aux pratiques qui empêchent ces personnes d'exercer leur droit à demander l'asile et qui aboutissent à leur mise à la rue.

C'est pourquoi le LFR demande aux autorités de veiller à ce que :

- toutes les personnes qui souhaitent introduire une demande de protection internationale au Luxembourg voient leur demande effectivement enregistrée ;
- les personnes dont la demande de protection a été déclarée irrecevable aient accès aux conditions matérielles d'accueil pour qu'elles puissent exercer leur droit au recours de manière effective ;
- l'Office National de l'Enfance (ci-après « ONE ») apporte un soutien concret pour la protection des mineur.e.s demandeur.euse.s de protection internationale, afin

⁹ Voir article 8 du Règlement No 604/2013 du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 : un.e mineur.e non accompagné.e peut demander à être transféré.e vers l'Etat membre dans lequel un.e membre de sa famille se trouve légalement pour y voir sa demande de protection analysée uniquement si cela est dans son intérêt. L'Etat membre confronté à une demande de transfert se doit d'effectuer une évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant pour chaque demande

que ces jeunes soient d'abord traités et protégés comme des enfants avant d'être considérés comme DPI.

Chapitre IV : Vulnérabilités

L'identification des vulnérabilités des personnes est un élément intrinsèque de l'évaluation de l'état de santé d'une personne, non seulement en considération de la santé physique et mentale, et donc des besoins de prise en charge et traitements de celle-ci, mais aussi en considération de la réduction et prévention des risques associés pour elle, sa famille et la collectivité dans laquelle elle vit¹⁰.

Par ailleurs, l'identification des vulnérabilités n'est pas un luxe, mais une obligation qui fait partie, entre autres, du droit à la santé, des normes du droit international des réfugiés et des droits de l'homme... Elle doit avoir lieu de manière précoce, continue et régulière.

À cet égard, les situations de vulnérabilités peuvent notamment être caractéristiques de la personne (enfants, personnes âgées) ou de son état (personnes avec handicaps, souffrants de maladies chroniques...), et découler des circonstances vécues dans le pays d'origine, puis au cours du parcours migratoire, et même après son arrivée¹¹.

Les personnes qui ont subi de graves violations, ayant porté atteinte à leur intégrité physique et/ou psychique, ne sont souvent pas en mesure de rendre compte par elles-mêmes de leur détresse et des traumatismes subis, lors du contrôle médical initial obligatoire prévu par la procédure administrative.

Dès lors, le LFR plaide pour :

- une offre élargie, répétée et d'accès facilité à une détection des vulnérabilités ;
- une bonne communication par le biais, entre autres, de traducteur.rice.s formé.e.s ;
- une prise en charge psychologique, en accord avec les besoins des personnes concernées.

Les vulnérabilités peuvent avoir des caractéristiques très particulières, spécifiques aux circonstances des pays d'origine, aux parcours migratoires ainsi qu'à la situation juridique ou administrative du pays et des intéressé.e.s. Dès lors, nous insistons sur l'importance de formations initiales et continues des professionnel.le.s au contact de ces personnes, afin qu'ils soient d'avantage sensibilisé.e.s aux causes et aux signes divers des vulnérabilités.

Ainsi, le LFR préconise de :

- améliorer, systématiser et officialiser les procédures d'identification des vulnérabilités des personnes demandeuses de protection, en se basant, par exemple, sur des outils et bonnes pratiques d'application ayant fait leurs preuves dans d'autres pays¹² ;
- procéder à l'évaluation régulière du suivi, dans la mesure où les situations de vulnérabilité peuvent changer au cours du temps, s'améliorer, mais aussi s'aggraver ;

¹⁰ HCR, Outil d'examen de la vulnérabilité, 2016,

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5875ecfd4>.

¹¹ Loi du 18 décembre 2015, relative à la protection internationale et à la protection temporaire - Art.19

¹² Voir, en ce sens, Ministère de l'Intérieur français, 10 actions pour renforcer la prise en charge demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables, Mai 2021, <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/actu-du-ministere/10-actions-pour-renforcer-prise-en-charge-demandeurs-dasile-et-des>.

- prendre en considération ces examens dans toutes les décisions, en assurant notamment la transmission et l'échange systématique des informations entre l'ensemble des intervenant.e.s impliqué.e.s dans la prise de décision, et avec le consentement éclairé de chacun.e ;
- élargir les garanties procédurales des DPI vulnérables, suivant leur profil spécifique (présence possible d'un.e psychologue lors des entretiens individuels à la Direction de l'Immigration, adaptation du lieu de l'entretien, prise en charge financière des expertises médicales sur demande motivée de l'avocat.e etc.) ;
- garantir des prises en charge adaptées aux besoins des personnes vulnérables ;
- assurer des formations initiales et continues en matière de vulnérabilités des demandeur.euse.s d'asile et des réfugié.e.s, pour le personnel en contact avec la population concernée.

Chapitre V : Mineur.e.s non-accompagné.e.s

Depuis quelques années, le nombre de jeunes se présentant aux autorités luxembourgeoises en dehors de la présence d'une personne adulte responsable est en constante augmentation. Les statistiques officielles des mineur.e.s non-accompagné.e.s recensaient 36 demandes en 2018, puis 50 en 2021. Pour 2022, les chiffres du Bilan en matière d'asile, d'immigration et d'accueil¹³ ne sont pas clairs : d'une part, à la page 4, le bilan fait état de l'arrivée de plus de 160 mineur.e.s non-accompagné.e.s au Luxembourg, lorsque d'autre part, à la page 39, celui-ci recense 273 arrivées sur le territoire.

D'autant plus, ces statistiques ne reflètent qu'une partie du phénomène, dans la mesure où elles ne tiennent compte que des demandes effectivement enregistrées, pour les jeunes dont la minorité d'âge a été reconnue par les autorités. Autrement dit, elles n'incluent pas les jeunes dont la minorité affichée leur a été déniée, suite à un examen médical de détermination de l'âge, ni ceux qui n'ont pas introduit de demande de protection internationale.

À cet égard, le LFR rappelle que le Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui impose dans son article 3.1 que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Ce rappel s'impose, alors que la situation administrative des enfants en exil au Luxembourg ne semble s'analyser qu'à travers le spectre de la protection internationale. Or, avant de considérer un.e mineur.e comme demandeur.euse de protection internationale, iel devrait être considéré.e comme un enfant et ses besoins devraient être évalués en conséquence de ce constat.

Cependant, ceci est rendu très difficile, voire impossible, dès lors qu'il n'existe actuellement aucune autre alternative à la demande de protection internationale, celle-ci étant l'unique voie qui permette une prise en charge, sans pour autant toujours être en adéquation avec l'intérêt supérieur du ou de la mineur.e.

À l'instar de ce qui se pratique en Allemagne ou en Belgique, la prise en charge initiale ne devrait pas être confiée à la Direction de l'Immigration ou à l'ONA, mais plutôt à une institution spécialisée dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse, afin d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant, tout en garantissant une information éclairée et apaisée concernant la procédure d'asile et les autres alternatives de prise en charge.

Bien qu'au niveau de l'accueil des mineur.e.s non-accompagné.e.s, une récente pratique fasse en sorte que l'ONE prenne le relais de l'ONA pour certains mineurs, il ne s'agit que d'une simple pratique non réglementée et donc susceptible d'être renversée à tout moment. Ce transfert de compétences devra donc être généralisé et pérennisé, par une réforme de la législation sur l'accueil des demandeur.euse.s de protection internationale et temporaire, ainsi que de la loi sur la protection de la jeunesse¹⁴ et de celle relative à l'ONE.

Par ailleurs, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant à tous les stades et à tous les niveaux du cheminement administratif est également d'une importance capitale dans le cadre de la procédure d'examen de la demande d'asile. Actuellement, un jeune qui se présente à la Direction de l'Immigration avec l'objectif de faire enregistrer une demande affronte seul les fonctionnaires du service d'enregistrement. Si ces derniers doutent de la minorité ou qu'ils ont

¹³ <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d8/publications/bilan/bilan-de-lanne-2022-en-matire-dasile-dimmigration-et-daccueil.pdf>

¹⁴ Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

des raisons de penser qu'un autre pays de l'Union européenne est responsable de l'examen de la demande, les conséquences pour l'individu concerné peuvent être désastreuses.

L'Administration elle-même se trouve alors dans un conflit d'intérêt manifeste, entre la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant allant de pair avec l'application de la présomption de minorité, d'une part, et la mise en application des dispositions légales sur la protection internationale, l'immigration ou encore le Règlement « Dublin », d'autre part.

S'il ne fait aucun doute que ce conflit d'intérêt donne lieu, de manière générale, à des pratiques contraires aux intérêts des jeunes concernés, le LFR tient, en particulier, à souligner la remise en cause du principe de présomption de minorité par l'Administration. Tel est notamment le cas lorsque cette dernière soumet l'enregistrement de la demande à l'acceptation par le jeune d'une date fictive de naissance, selon laquelle il serait majeur, ou lorsqu'elle impose à un proche du jeune de signer un document engageant à le soutenir – sans qu'il ne soit recherché si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant – ou encore qu'elle ignore simplement des éléments plaidant en faveur de sa minorité¹⁵. Ces actes ont pour seul but de dénier le statut de mineur.e non accompagné.e et doivent dès lors être dénoncés.

La prise en charge du ou de la mineur.e non-accompagné.e dès son arrivée par un organisme tel que l'ONE permettrait, en premier lieu, de mettre un terme à de telles pratiques. En second lieu, elle permettrait que soit désigné.e, dès le départ, un.e administrateur.rice au mineur.e, de sorte à lui éviter de devoir affronter seul.e les fonctionnaires de la Direction de l'Immigration lors de sa première présentation. Ainsi, iel pourrait bénéficier de conseils et d'une assistance précieuse pour introduire sa demande et se défendre lors de possibles doutes émis sur son âge.

En outre, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, à tous les stades de la procédure, doit mener à ce que soit entreprise une réforme de la Commission consultative pour l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés¹⁶. Le LFR, ensemble avec d'autres acteur.rice.s¹⁷, a critiqué à maintes reprises la composition et le fonctionnement de cette commission.

Au regard de ces problèmes structurels, et à la lumière du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, pris en compte à tous les stades de la procédure, cette commission ou tout autre organe appelé à la remplacer, devrait pouvoir être saisi dès la première présentation d'un.e jeune isolé.e à l'Administration. En effet, d'importantes questions pour son avenir se posent dès les premiers instants (procédure à entamer, proche éventuellement responsable etc.) et non seulement après une décision de refus.

Finalement, le statut légal du ou de la mineur.e non-accompagné.e doit également être revu pour uniformiser la définition de ce statut. Actuellement, les définitions législatives sur la protection internationale et sur l'immigration diffèrent¹⁸.

Il faudra, en outre, s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant soit le critère primordial pour décider si un.e membre de famille peut être considéré.e comme adulte responsable de ce dernier. Trop souvent, cet examen n'est pas opéré et engendre des conséquences négatives sur le bien-être des enfants concernés. Notamment, des situations d'enfants abandonnés devant les locaux

¹⁵ Voir jugement du Tribunal administratif du 27.09.2022, n°47055b du rôle ; arrêt de la Cour d'appel, 1. Ch (tutelles), du 27.01.2021, n° du rôle 12/21 CAL-2020-00648.

¹⁶ Prévue à l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et organisée par un règlement grand-ducal du 4 novembre 2020.

¹⁷ Voir, lettre ouverte de la CCDH et de l'OKAJU du 11.07.2022, <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2022/mna.html>.

¹⁸ Voir les articles 68 (d) de la loi modifiée du 29 août 2008 relative à la libre circulation des personnes et l'immigration, et 2 m) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

de la Direction de l'Immigration ont pu être rapportés suite à la crainte des familles de ne pas pouvoir prétendre au regroupement familial si leur enfant ne se voit pas reconnaître le statut de mineur.e non-accompagné.e. Or, cette situation apparaît en réaction à une application trop restrictive de la définition du statut par l'Administration.

Le LFR demande dès lors de :

- prévoir une prise en charge des mineur.e.s non-accompagné.e.s par des organes spécialisés dans la protection de l'enfance et de la jeunesse, indépendamment et en amont de la demande de protection internationale ;
- prévoir l'assistance d'un.e mineur.e déclaré.e, par un.e administrateur.rice et/ou un.e avocat.e dès sa première présentation à la Direction de l'Immigration, en vue de l'enregistrement d'une demande de protection internationale ;
- garantir la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant à tous les stades de la procédure ;
- réformer la Commission consultative pour l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés pour en faire un organe consultatif indépendant, neutre et pluridisciplinaire, dont la saisine n'est pas réservée à la seule Administration et doit être possible à tous les stades de la procédure.

Chapitre VI : Regroupement familial

En premier lieu, le LFR rappelle que, d'une part, l'unité familiale est garantie par des textes internationaux, tels que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme et que, d'autre part, concernant les réfugié.e.s en particulier, le législateur européen a invité les États-membres à prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial, en raison des causes qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie familiale normale¹⁹.

En deuxième lieu, il convient de considérer le regroupement familial comme un facteur important d'intégration au sein de la société luxembourgeoise, que ce soit au regard du soutien familial qui facilite la poursuite de formations, apprentissages ou la recherche d'emploi, ainsi qu'au regard du soulagement psychologique que ce regroupement apporte, en enlevant le poids de l'inquiétude au sujet du devenir de la famille dans le pays d'origine.

Actuellement, seul le regroupement familial des conjoint.e.s et descendant.e.s mineur.e.s en ligne directe est garanti. Bien qu'il existe des textes tels que les articles 78 (1) et (2) de la loi relative à la libre circulation des personnes et l'immigration, permettant en théorie à d'autres membres de la famille de rejoindre le ou la réfugié.e reconnu.e au Luxembourg, leurs conditions d'application constituent très souvent un obstacle insurmontable. Ainsi, concernant les ascendant.e.s en ligne directe, les textes actuels ne prévoient pas d'exemption de la preuve : les BPI doivent prouver avoir leurs parents à charge et que ces derniers sont privés du soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine²⁰. Cette exigence semble néanmoins en contradiction flagrante avec l'exemption accordée aux BPI pendant les six premiers mois après l'obtention du statut de protection internationale de disposer de ressources stables²¹.

Or, une telle rigidité méconnaît également les réalités de la vie familiale et de ses différentes définitions/composantes, en fonction de la région d'origine des personnes concernées. À cet égard, le LFR recommande d'élargir aux BPI le contenu de l'article 75 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, qui prévoit que le bénéficiaire de la protection temporaire peut solliciter le regroupement familial en faveur du ou de la conjoint.e, des enfants mineurs célibataires qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés, d'autres proches qui vivaient au sein de l'unité familiale et qui étaient entièrement ou principalement à charge du regroupant.

Enfin, en troisième lieu, il convient également de modifier les textes actuels pour tenir compte des évolutions jurisprudentielles récentes concernant le droit au regroupement familial, d'une part, d'enfants majeurs dont les parents ont été reconnus réfugiés²² et, d'autre part, de mineurs en situation de vulnérabilité, bien que le statut de mineur.e non-accompagné.e leur ait été refusé en tant que tel²³. Dans ces deux affaires, la Cour administrative a invoqué, en vertu de l'article 8 de la CEDH, le droit au respect de la vie privée et familiale comme une norme primordiale à prendre en considération pour ne pas éclater des familles, au seul motif qu'une partie de la fratrie aurait atteint la majorité ou dénier à un.e mineur.e le droit d'être rejoint par ses parents au motif qu'iel était accompagné.e à son arrivée par un autre membre de sa famille.

¹⁹ Voir Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, préambule, considérant (8).

²⁰ Article 70 (5) de la loi modifiée du 29 août 2008 relative à la libre circulation des personnes et l'immigration.

²¹ Article 69(3) de la loi modifiée du 29 août 2008.

²² Cour administrative, 26 avril 2022, n°46765C du rôle.

²³ Cour administrative, 21 avril 2022, n°46806C du rôle.

Ce faisant, le respect du droit à la vie privée et familiale doit être mentionné dans les textes afférents au regroupement familial, comme critère à prendre en compte lors de l'examen d'une demande.

Enfin, tel qu'il a été exposé dans le chapitre précédent, le statut de mineur.e non accompagné.e mérite également, à cet égard, d'être revu et uniformisé (voir Chapitre V).

Dès lors, le LFR demande à :

- revoir la définition des membres de famille éligibles au regroupement familial pour tenir compte des liens stables et intenses qui peuvent exister au-delà du conjoint/partenaire et des descendants mineurs ;
- exempter le ou la réfugié.e désireux.se de voir ses ascendant.e.s direct.e.s le ou la rejoindre de charge de la preuve, consistant à devoir démontrer que ces derniers sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine ;
- uniformiser la définition de mineur.e non-accompagné.e et inscrire comme primordial le respect du principe d'intérêt supérieur de l'enfant lors de la recherche d'un éventuel adulte responsable.

Chapitre VII : Rétection

À titre préliminaire, le LFR rappelle que, selon l'article 12 de la constitution du Grand-Duché de Luxembourg et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Il s'en suit que nul ne peut être privé de sa liberté personnelle et qu'une ingérence grave à la liberté personnelle ne serait concevable que dans des cas exceptionnels, légalement prévus, et dans les limites du strict nécessaire.

À cet égard, le LFR tient, en premier lieu, à rappeler qu'il s'est toujours opposé à la rétention administrative des DPI, et qu'il a toujours revendiqué l'application d'alternatives moins coercitives prévues par la législation luxembourgeoise et européenne. Néanmoins, le LFR constate que, **dans la pratique, les alternatives moins coercitives à la rétention prévues dans la loi du 29 août 2008, sont rarement appliquées.**²⁴ De plus, une fois que le placement en rétention a eu lieu, le LFR observe, dans certains cas, **une pratique de prolongement du séjour en rétention**, qui s'approche, ou est poussé même au-delà des 6 mois prévus dans la loi, nonobstant les dispositions du Règlement No. 604/2013.²⁵

Le LFR constate aussi que les promesses faites dans le passé par le Gouvernement pour le renforcement du système de prise en charge, notamment par la création d'une maison retour comme structure **ouverte** destinée à recueillir les personnes à rapatrier, sont restées sans suite. De plus, le LFR se permet de noter que les personnes **introduisant, pendant leur séjour en rétention, une demande de protection internationale considérée comme recevable**, devraient être immédiatement libérées du centre de rétention et transférées vers une structure d'accueil.

Concernant la **rétention des mineur.e.s**, la loi du 29 août 2008 prévoit que le ou la mineur.e non-accompagné.e peut être placé.e en rétention dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge et qu'il doit être tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.²⁶ Il s'ensuit que le ou la mineur.e non-accompagné.e ne devrait être placé.e au centre de rétention. Le LFR regrette que, nonobstant l'exigence primordiale de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, depuis l'ouverture du centre de rétention et jusqu'à fin 2021, au moins 366 mineur.e.s y ont séjourné.²⁷ Pour le LFR, il a lieu de supprimer dans la loi la mise en rétention de mineur.e.s, quel que soit leur statut.²⁸

Le LFR constate aussi que les personnes placées en rétention, surtout les plus jeunes, ne peuvent pas accéder à des activités leur permettant d'améliorer leurs compétences de façon que le temps de la rétention risque de se révéler improductif. À ce propos, l'accès à des cours et activités de formation²⁹ pendant la durée de la rétention pourrait offrir une opportunité de croissance personnelle et aider les retenu.e.s à gérer le temps de manière plus productive et sereine.

²⁴ Article 125 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation et l'immigration.

²⁵ Article 28 (3) du Règlement No. 604/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (dit règlement « Dublin »).

²⁶ Article 120 (1) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation et l'immigration.

²⁷ Soit 11% du total des personnes assujetties à la mesure de la rétention dans la même période.

²⁸ Dénonciation de la médiatrice Mme Claudia Monti sur L'Essentiel, décembre 2021, <https://www.lesentiel.lu/fr/story/366-mineurs-ont-sejourne-au-centre-de-retention-886254529339>.

²⁹ Par exemple, dans la modalité en ligne offerte par certains prestataires comme le Luxembourg Lifelong Centre de la Chambre des salariés de Luxembourg.

Finalement, le LFR constate que la Structure d'Hébergement d'Urgence du Kirchberg (SHUK), en tant que structure « temporaire » pour les DPI dont les demandes sont destinées à être traitées dans d'autres États-membres,³⁰ plutôt qu'une alternative à la rétention (comme c'est le cas dans sa conception originaires), est utilisée comme une alternative à l'accueil, pour rationaliser l'espace disponible dans les structures d'accueil classiques. Bien que les DPI destinés au transfert dans d'autres États-membres soient des DPI comme les autres, les premiers sont placés dans un hangar sans intimité plutôt que dans des structures d'accueil dédiées. L'assignation à résidence dans cette structure aussi est donc discriminatoire et représente une mesure de restriction de la liberté.

En matière de la rétention, le LFR rappelle son **opposition au principe même de la rétention pour les DPI**.

Partant de son existence, le LFR :

- Demande la mise en œuvre d'alternatives à la rétention, efficaces et applicables ;
- Demande une application stricte de la durée maximale de rétention ;
- Demande la mise en place d'une maison-retour, tel que prévu dans l'accord de coalition de 2018 ;
- Demande que les personnes retenues posant une demande de protection internationale considérée comme recevable soient immédiatement libérées et placées dans une structure d'accueil ;
- S'oppose catégoriquement au placement en rétention des mineur.e.s, qu'ils soient accompagné.e.s ou non ;
- Demande la mise en place de démarches pour permettant l'accès des personnes placées en rétention à des cours de formation ;
- S'oppose à l'existence de la SHUK.

³⁰ En application des dispositions du Règlement « Dublin ».

Chapitre VIII : Équité de traitement

Le LFR rappelle que l'équité de traitement entre toutes les personnes concernées par la loi relative à la protection internationale et la protection temporaire doit être considérée par le Luxembourg comme une norme primordiale, lors de l'appréciation des demandes individuelles.

Le LFR constate que les différences quant à l'accès aux droits créent des tensions entre les personnes concernées par des situations similaires et regrette l'important manque d'équité de traitement entre les différent.e.s bénéficiaires et demandeur.euse.s de protection. Le LFR encourage l'application des mesures et dispositifs les plus favorables à tou.te.s, afin d'éviter les conflits et d'assurer l'intégration durable de ces personnes au Luxembourg dans le respect de leurs droits dès lors qu'elles se trouvent sur le territoire national.

Concernant l'accès au marché de l'emploi, l'application de la Directive sur la protection temporaire, dans le cadre de la crise ukrainienne, a mis en avant des possibilités qui n'étaient pas ouvertes aux DPI. Le LFR salue la volonté des autorités luxembourgeoises de faciliter l'accès au marché de l'emploi pour les BPT et les invite à s'inspirer de cette expérience afin d'introduire les mêmes règles pour les DPI.

Concernant le retour volontaire, le LFR regrette que l'ONA et la Direction de l'Immigration ne prennent pas en charge, de la même manière, les personnes souhaitant rentrer dans leur pays d'origine, indépendamment de leur statut. Le LFR invite les autorités luxembourgeoises à s'inspirer des pratiques d'autres États-membres, même en absence d'implication de l'OIM.

Alors que le LFR salue le fait que les DPI soient protégés tout au long de la procédure, il regrette que ce ne soit pas le cas pour les personnes qui demandent la protection temporaire.

Enfin, le LFR considère inacceptable que le Luxembourg refuse l'octroi d'un statut de protection à certaines personnes qui vivaient de manière légale en Ukraine avant le 24 février 2022, mais qui n'en avaient pas la nationalité, alors qu'elles fuient le même conflit et sont à la recherche d'une protection.

Luxembourg, mai 2023