

# Collectif réfugiés luxembourg - lëtzebuenger flüchtlingsrot

ACAT, AIL, ASTI, ASTM, CARITAS, CLAE, CEFIS, VIE NOUVELLE

<i>Secrétariat 2013/2014 assuré par :</i>	<i>Adresse de contact :</i>	<i>Personnes de contact :</i>	
<i>CLAE asbl</i>	<i>26, rue de Gasperich L- 1617 Luxembourg Tél 29 86 86 1 Fax 29 86 01</i>	<i>Lucia COELHO Valérie MAHE</i>	<i>lucia.coelho@clae.lu valerie.mahe@clae.lu</i>

## **AVIS DU LFR PORTANT SUR LES DIRECTIVES RELATIVES À LA REFONTE DU « PAQUET ASILE »**

### **INTRODUCTION**

Le paquet Asile désigne un cadre juridique européen régissant notamment les conditions d'évaluation d'une demande de protection internationale (directive Qualification), les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (directive Accueil), les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale (directive Procédure), les mécanismes de détermination de l'État membre responsable d'une demande (Dublin III et une base de données d'empreintes digitales (Eurodac). Dans ce cadre des textes de refonte ont été intégrés dans l'ensemble législatif et réglementaire de l'UE le 26 juin 2013. Il s'agit maintenant de passer à la phase de transposition dans nos législations nationales ; elle est déjà engagée et devrait se poursuivre jusqu'en juillet 2015. Dans le droit de l'Union européenne, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments dès sa publication. Il ne peut donc s'appliquer de manière incomplète ou sélective. Il est directement applicable sans aucune mesure de transcription nationale, contrairement à la directive qui est un objectif de l'Union à transposer dans le droit national sous un délai déterminé. Il s'applique de manière simultanée et uniforme à l'ensemble des États membres de l'Union. On dit qu'il est d'application immédiate. Le règlement a une portée générale, il est publié au Journal officiel de l'Union européenne.

Concrètement, les États membres ont donc une marge de manœuvre lorsqu'ils transposent les directives dans leur législation par l'adoption d'un nouveau texte de loi ou la modification de l'existant. C'est pourquoi le LFR invite le gouvernement luxembourgeois à prendre en compte ses observations concernant la refonte au moment de l'adoption des directives.

## **I. LA DIRECTIVE ACCUEIL**

Les associations membres du LFR étant en contact régulier avec les Demandeurs de Protection Internationale (DPI) sont conscientes à quel point les conditions d'accueil peuvent influencer sur la qualité de la demande de protection, le bien-être des concernés et leur intégration dans la société d'accueil. La transposition de la directive dite Accueil nous permet de revenir sur certaines revendications de longue date du LFR dans le domaine d'accueil des DPI ainsi que de formuler quelques nouvelles observations en la matière.

### **a) Conditions matérielles d'accueil**

En 2012, le Collectif Réfugiés s'était autosaisi de la rédaction d'un avis sur le projet du règlement grand-ducal « Aide Sociale aux demandeurs de protection internationale » où il s'était opposé à l'abaissement des allocations mensuelles attribuées aux DPI.

Un an plus tard, d'avril à juin 2013, le LFR en collaboration avec la Croix Rouge luxembourgeoise a effectué une enquête auprès des DPI sur l'impact de l'abaissement des allocations mensuelles à 25€ par personne adulte, respectivement 12,5€ par enfants. Les résultats de l'enquête menée auprès des concernés ont malheureusement en grande partie confirmé nos craintes.

C'est pourquoi le LFR salue le rajout important fait à l'article 17 de la refonte de la Directive Accueil sur les règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil qui au point 5 stipule : « *Lorsque les États Membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État Membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants.* »

➤ ***Le LFR invite le gouvernement luxembourgeois à établir les points de référence qui permettront de mieux « quantifier » l'obligation d'assurer aux DPI un niveau de vie adéquat.***

### **b) Accès au marché du travail**

La législation actuelle permet aux DPI de travailler sous certaines conditions. Ainsi l'article 14 de la loi du 5 mai 2006 prévoit un accès au marché de l'emploi pour un DPI dans le cas où les autorités n'auraient pas statué sur sa demande neuf mois après le dépôt de celle-ci.

Dans son évaluation de juin 2010 sur l'application de la loi du 5 mai 2006, le LFR tout en se félicitant de l'accès au marché de l'emploi des DPI a formulé toute une série de recommandations. Une de ces recommandations concerne notamment l'accès plus rapide des DPI au marché du travail.

Le LFR estime, entre autre, que l'accès à l'emploi plus rapide et effectif des DPI pourrait prévenir leur exclusion de la société d'accueil, favoriser leur autosuffisance permettant ainsi de diminuer le versement de prestations sociales de la part de l'Etat, lutter contre le travail illégal.

Tout en considérant de modestes avancées apportées par la nouvelle rédaction de la Directive Accueil dans le domaine d'accès des DPI à l'emploi, le LFR note toutefois que l'article 15 stipule : « Les Etats membres veillent à ce que le demandeurs aient accès au marché du travail dans un délai maximal de neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale lorsque aucune décision en première instance n'a

été rendue par l'autorité compétente... tout en garantissant que les demandeurs ont un accès effectif à ce marché ».

- ***Le LFR invite le gouvernement luxembourgeois à faciliter l'accès au marché de l'emploi pour les DPI en raccourcissant, voire supprimant le délai d'attente et en révisant la procédure administrative actuelle.***

## **II. LA DIRECTIVE PROCEDURE**

La directive « Procédure » fixe les règles relatives aux procédures d'examen des demandes de protection internationale, à savoir les conditions d'accès à la procédure, les garanties procédurales, les règles relatives aux entretiens, les conditions d'accès à l'aide juridique, les conditions de recevabilité et d'accélération des demandes, les notions de pays « sûr », les réexamens, les règles relatives au droit à un recours effectif. La directive « Procédure » doit être transposée d'ici le 20 juillet 2015. Or, la transposition pourra se faire en deux temps en raison d'une disposition relative à l'encadrement de la durée de procédure d'examen en première instance, prolongée jusqu'en juillet 2018, soit un délai supplémentaire de 3 ans. La justification de ce délai supplémentaire serait due à des aménagements d'organisation administrative et matérielle.

- ***Le LFR demande une application rapide de la Procédure Asile, sans délai supplémentaire.***

On peut observer que les conditions d'accès à la procédure sont améliorées comme l'enregistrement de la demande trois jours ouvrables au plus tard après le dépôt de la demande. On peut regretter que le texte de la nouvelle directive « procédure » permette aux États membres d'étendre ce délai à 10 jours en cas d'arrivées massives de demandeurs, sans préciser le nombre. On se trouve face à une formulation vague qui permet des interprétations larges de la part des États membres, allant des plus restrictives aux plus ouvertes, avec de nombreuses possibilités d'aménagements, voire de dispense.

- ***Le LFR demande à ce que les dérogations soient formulées de manière moins vagues dans les lois nationales de transcription et éviter les nombreuses exonérations d'application d'articles contraignants.***

L'article 25, point 5, faisant référence à des examens médicaux pour déterminer si le demandeur est mineur doit nous interpellé, notamment la pratique de tests osseux, couramment utilisés, dont on sait pertinemment la non-fiabilité.

- ***Le LFR demande à l'Etat Luxembourgeois de se doter d'un dispositif d'examens plus complets.***

La possibilité d'une liste européenne commune de pays d'origine sûr est supprimée, alors que le concept de pays d'origine sûr et la possibilité de listes nationales sont maintenus. Chaque État membre pourra donc établir sa propre liste. Comment un pays peut-il figurer sur une liste d'un État membre et pas sur une autre ? Cette situation entraînera un traitement inégal des DPI selon le pays d'accueil et va à l'encontre du projet d'élaboration d'un Régime d'Asile Européen Commun qui voulait réduire les disparités entre les procédures nationales.

- ***Le LFR demande à l'Etat Luxembourgeois de demander une liste européenne commune des pays sûrs.***

Au Luxembourg, une demande de protection internationale peut être considérée comme irrecevable s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr. L'application du Premier

pays d'asile n'est pas forcément le meilleur choix pour un demandeur de protection internationale. L'exemple de la Bulgarie et de la Hongrie est édifiant. Ainsi, Amnesty international déclare dans un communiqué de presse en date du 31 mars 2014 que « *Les pays européens ne doivent plus transférer de demandeurs d'asile vers la Bulgarie tant que le pays n'aura pas amélioré ses conditions d'accueil épouvantables et remédié aux déficiences de la procédure d'asile* ».

➤ ***Le LFR demande la suppression des notions de premier pays d'asile et de pays tiers sûrs.***

Les cas de figure où les Etats membres peuvent recourir à des procédures accélérées sont beaucoup trop nombreux. En effet, de nouvelles règles prévoient que les Etats membres peuvent accélérer une procédure pour une reconduite à la frontière.

➤ ***Le LFR demande que les autorités luxembourgeoises revoient à la baisse les recours à des procédures accélérées.***

#### **c) La question de la vulnérabilité**

On peut souligner l'importance de l'article 24 de la directive sur les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales qui précise que « les États membres évaluent dans un délai raisonnable après présentation d'une demande de protection internationale si le demandeur nécessite des garanties procédurales spéciales » à savoir un soutien adéquat (victime de torture, de viol, ou d'autres formes de violences psychologiques). La transposition de cet article oblige le Luxembourg de se doter d'une procédure permettant d'évaluer la vulnérabilité des DPI au premier stade de la procédure. Seulement le Luxembourg manque de personnes compétentes en la matière, c'est-à-dire psychologue, médecin psychiatre, et autres personnels soignants pour un public bien ciblé.

➤ ***Le LFR demande à l'Etat Luxembourgeois de se doter d'un personnel médical ayant une expérience et des compétences avec les DPI. D'une façon générale, un effort reste à faire au niveau de la formation des autorités chargées d'accueillir les DPI durant toute la procédure (police, fonctionnaires intervenants dans le traitement des demandes de protection internationale, etc.).***

### **III. LA RETENTION DES DEMANDEURS DE PROTECTION INTERNATIONALE**

#### **d) Le placement en rétention**

Le LFR rappelle tout d'abord que les normes internationales relatives aux droits humains limitent le recours à la rétention à des fins de contrôle de l'immigration, en insistant pour qu'une telle mesure ne puisse être prise qu'en cas de nécessité et de manière proportionnelle, lorsqu'une solution moins restrictive s'avère insuffisante.

L'article 8 point 2 stipule que « Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation, au cas par cas, les Etats membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. »

➤ ***Le LFR demande à ce que la rétention d'asile soit considérée comme une mesure de dernier ressort, sur la base d'une décision individuelle (ce qui exclut une mesure systématique concernant les personnes issues de certains pays tiers).***

« Les Etats membres veillent à ce que leur droit national fixe les règles relatives aux alternatives au placement en rétention, telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé » (article 8, point 4).

Plusieurs mesures alternatives au placement à la rétention sont envisageables (liberté sous caution, résidence dans des centres ouverts ou résidence en centres semi fermés) et sont d'ailleurs prévues par les législations de nombreux états membres.

Les situations d'espèce particulières et extrêmement différentes les unes des autres dans lesquelles se retrouvent les demandeurs devraient donc conduire le législateur luxembourgeois à prévoir d'autres formes de mesures alternatives à la rétention administrative que la seule assignation à résidence telle que proposée.

➤ ***Le LFR demande au législateur de proposer des formes alternatives à la rétention, outre l'assignation à résidence.***

#### **e) Garanties offertes aux demandeurs placés en rétention**

***Le LFR demande à ce que ce placement soit le plus bref possible, et demande ainsi au législateur de fixer une durée maximale du placement en rétention sans aller au delà de six mois, comme tel est le cas actuellement.***

***Par ailleurs, le LFR demande à ce que les retards subis pour obtenir des pays tiers les documents nécessaires ne doivent pas être un motif de prolongement de la durée en rétention, comme tel est le cas actuellement (2 fois 1 mois).***

#### **f) Conditions du placement en rétention**

L'article 11, point 2 précise que « Les mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible et tout doit être mis en œuvre pour libérer les mineurs placés en rétention et les placer dans des lieux d'hébergement appropriés pour mineurs ».

➤ ***Le LFR rappelle son opposition catégorique au placement en rétention des enfants, et plus particulièrement des mineurs non accompagnés et invite le législateur à exclure ces possibilités de la loi.***

C'est d'ailleurs la position de l'organisation non gouvernementale internationale Save The Children, spécialisée sur les questions de droits de l'enfant, qui s'appuie sur l'article 37b de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, affirmant : « ...L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit (...) n'être qu'une mesure de dernier ressort ». Save the Children estime que des considérations liées à l'asile et à l'immigration ne peuvent justifier la privation de liberté d'un mineur en ce qu'elles ne revêtent pas le caractère suffisamment exceptionnel prévu par la Convention.