

Luxembourg, le 19 juin 2015

## **Communiqué de presse du LFR à l'occasion de la Journée Mondiale des Réfugiés**

Pour les associations membres du Collectif Réfugiés qui sont actives dans le domaine de défense de droits de l'homme, des migrations et du droit d'asile, la Journée Mondiale des Réfugiés est une occasion privilégiée pour évoquer leurs engagements et rappeler leurs revendications.

Depuis début de l'année 2015, l'actualité est marquée par la mort des centaines et des centaines de migrants pérus en Méditerranée. Les naufrages récents ont provoqué des discussions aux plus hauts niveaux européens et alimentent des débats de tout genre dans les états membres. Pendant les débats, les naufrages continuent.

Il est temps d'agir, de passer aux engagements concrets, dans la durée.

Nos revendications portent notamment sur :

- une meilleure orientation de la politique étrangère européenne vers les besoins et objectifs de développement des pays d'origine. La migration doit être considérée en relation avec une politique cohérente de commerce, de finance, de sécurité, de développement, de climat et de droits de l'homme.
- une mise en place d'une politique cohérente pour amortir les causes de la migration et de l'asile : pauvreté, manque de perspectives de développement, guerre, persécutions et catastrophes naturelles
- le développement de canaux légaux d'immigration
- le sauvetage des vies au lieu de se focaliser prioritairement sur la protection des frontières
- une responsabilité et répartition solidaire entre les pays.

La solidarité entre les états membres est essentielle également pour la crédibilité du système d'asile. Les pays les plus exposés du point de vue géographique, comme l'Italie et la Grèce, n'ont pas la capacité de définir d'une manière efficace les besoins en matière de la protection internationale de tous les arrivants. C'est pourquoi les associations membres du Collectifs Réfugiés soutiennent la proposition de la Commission européenne de partager la responsabilité entre les 28 Etats membres et de répartir plus équitablement les réfugiés syriens et érythréens, qui constituent actuellement 40 % des arrivants.

Pour garantir l'accès efficace à la protection, à la procédure d'examen équitable et au droit à l'accueil digne, le Luxembourg doit se munir d'un régime de la protection internationale et de l'accueil des demandeurs de protection internationale (DPI) conforme aux normes européennes.

Les projets de lois relatives à la protection internationale et à l'accueil des DPI au Luxembourg transposent dans le droit national luxembourgeois le Paquet Asile Européen.

Le LFR estime en général que, si ces projets de lois comportent certaines améliorations dans le cadre légal applicable en matière d'asile et d'accueil des DPI, il soulève toutefois différents éléments de perplexité, voire de préoccupations, au regard de plusieurs questions, pour lesquelles, de l'avis du LFR, des changements seraient nécessaires par rapport à l'approche adoptée par le gouvernement dans les projet de lois.

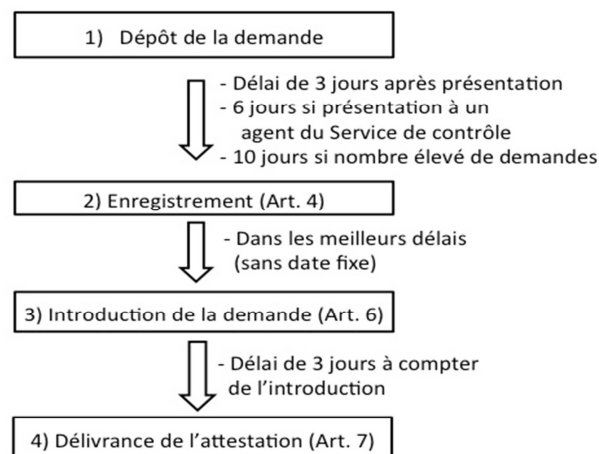
En particulier, le LFR attire l'attention sur les points suivants qui constituent à notre avis les motifs de préoccupation les plus importants soulevés par les projets de lois :

### 1. Enregistrement de la demande et droit à l'accueil

Selon l'article 5 de la loi actuelle : « une pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Plus loin, l'article 7 précise que « l'attestation confère le droit à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Dans le projet de loi à venir, le LFR considère que l'ensemble de la procédure, constitue un recul par rapport à la loi actuelle car elle est plus compliquée et difficile à comprendre. En effet, le demandeur dépose sa demande, puis il y a un enregistrement de la demande, puis il est convoqué pour introduire sa demande auprès du Ministre, puis il reçoit un document attestant son statut de demandeur.

Le tableau ci-dessous récapitule les étapes de cette procédure et conclut à l'augmentation considérable des délais.



Cette procédure n'est certainement pas dans l'intérêt d'une simplification administrative et de la bonne compréhension des demandeurs. Elle complique considérablement la tâche des fonctionnaires qui sont déjà débordés, c'est une source de conflit potentiel entre des DPI qui ne comprennent pas toujours les démarches administratives et les fonctionnaires qui doivent traiter de plus en plus de demandes.

Si ce « mille-feuille administratif » est maintenu, il faudra pour le moins définir les termes « enregistrement » et « introduction », ce qui n'est pas le cas actuellement ».

De plus, Le LFR s'inquiète du délai imprécis nécessaire pour la délivrance de l'attestation qui affecte l'accès du demandeur à l'accueil et se pose la question sur la prise en charge réservée au demandeur avant l'introduction de la demande de protection internationale.

**Le LFR rappelle sa demande au gouvernement de maintenir des normes plus favorables de la législation actuelle comme ceci est prévu par l'article 5 de la Directive qui stipule « *les États membres peuvent prévoir ou maintenir des normes plus favorables en ce qui concerne les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale* ».**

Le LFR invite le législateur à s'assurer que

- **le demandeur ait accès à l'accueil de base dès le dépôt de sa demande de protection internationale et non pas dès son introduction,**
- **le demandeur commence à bénéficier du droit à l'accueil dans le délai fixe défini par la loi**

## 2. Assistance judiciaire

Si à la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi(p.43), le LFR se réjouit qu' « *il a été décidé de maintenir le système actuel, à savoir le droit pour le DPI de bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite tout au long de la procédure, néanmoins sous certaines conditions* » et que « *le projet de loi dispose que le demandeur a le droit de se faire assister, sur demande, à titre gratuit par un avocat* », le LFR marque pour autant son incompréhension quant à la formulation de l'article 11 (3) qui stipule que le demandeur « *a le droit de consulter, à ses frais, un avocat sur les questions touchant à sa demande de protection internationale, à toutes les étapes de la procédure, y compris à la suite d'une décision négative.* »

Concernant le recours devant les juridictions administratives, le projet de loi introduit une limitation à l'octroi de l'assistance judiciaire, à savoir « *sauf si le recours du demandeur est considéré comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès* » (article 17(1) in fine)

Le LFR considère que cette disposition est contraire à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui avait décidé que l'on ne saurait priver quelqu'un d'un recours effectif devant un tribunal en décidant, en dehors de tout contrôle juridictionnel, que ce recours serait de toute façon voué à l'échec (arrêt du 30 juillet 1998 dans une affaire AERTS c. Belgique, n° 61/1997/845/1051).

Ensuite, comment décider qu'un recours n'ait pas de « perspectives tangibles de succès » ?

Cela exclut donc toute possibilité de changer une jurisprudence d'un tribunal ; le risque étant pour une situation donnée, de toujours juger de la même manière, sans pouvoir essayer de convaincre les juges de changer d'opinion.

Le LFR est d'avis qu'en gardant cette disposition dans le texte de loi, on pourrait toujours refuser l'assistance judiciaire pour un recours en se retranchant derrière une jurisprudence constante des tribunaux.

**Le LFR invite le législateur à**

- rendre le texte des articles 11 (3) et 17 plus cohérent quant à la gratuité de l'assistance judiciaire ainsi qu'aux étapes de la procédure couvertes par l'assistance judiciaire, et ce dans un souci de garantir un accès gratuit pendant toute la procédure
- modifier l'article 17(1) en supprimant «..., *sauf si le recours du demandeur est considéré comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès.* »

### 3. Allocation mensuelle

L'article 16 du projet de loi relative à la transposition de la directive 2013/33/UE (normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale) porte sur les montants, la forme et les modalités d'attribution de l'allocation mensuelle qui sont fixés par un règlement grand-ducal.

➤ **A titre préliminaire, le LFR estime que le texte du règlement grand-ducal portant sur les montants, la forme et les modalités d'attribution de l'allocation mensuelle doit être déposé en même temps avec le texte du projet de loi.**

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 ». Le LFR s'était opposé à l'abaissement des allocations mensuelles attribuées aux DPI. Le LFR se posait sérieusement la question de savoir comment ils seraient en mesure d'assurer les frais relatifs à leur hygiène corporelle, au paiement de la part patient pour une consultation médicale, aux besoins spécifiques des nourrissons, aux besoins vestimentaires, aux activités interculturelles et autres.

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, et 12,5 € par enfant. Les résultats de l'enquête menée auprès des concernés ont malheureusement en grande partie confirmé nos craintes.

C'est pourquoi le LFR a salué 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 espère que le législateur tiendra compte de cette disposition de la Directive pour définir le montant de l'allocation mensuelle garantissant un niveau de vie adéquat au demandeur de la protection internationale.**

➤ **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.**

L'article 8 concerne la fin du droit à l'accueil et le LFR attire l'attention sur les points suivants :

L'article 34(2) du projet de loi n°6779 stipule : «*Pour satisfaire à l'obligation de quitter le territoire, le demandeur dispose d'un délai de **trente jours** à compter du jour où la décision de retour sera devenue définitive et peut solliciter à cet effet un dispositif d'aide au retour. ... Si nécessaire, le ministre peut accorder un délai de départ volontaire **supérieur à trente jours** en tenant compte des circonstances propres à chaque cas...* ». Les délais de retour volontaire ci-dessus mentionnés ne commencent à courir qu'à partir de cette annulation. Il est inconcevable que le droit à l'accueil ne soit garanti aux demandeurs endéans les délais légaux de retour volontaire.

Le LFR souhaite signaler l'exemple de la législation belge. La loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile (Moniteur Belge du 17.02.2012) prévoit effectivement dans son article 6 une modification suivante : « *En cas de décision négative rendue à l'issue de la procédure d'asile, l'aide matérielle prend fin lorsque le délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d'asile a expiré.* »

➤ **Le LFR invite le législateur à étendre le droit à l'accueil jusqu'à l'expiration du délai de retour volontaire accordé au demandeur par le ministre ayant l'asile dans ses attributions.**

#### 4. Mineurs non accompagnés (MNA)

Article 20 du projet de loi relative à la transposition de la directive 2013/32/UE (procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale) :

**Le point 1** délimite le champ d'intervention d'un représentant d'un mineur non accompagné qui « *l'assiste et le représente au cours des procédures relatives à sa demande de protection internationale et, le cas échéant, d'accomplir des actes juridiques en son nom* ».

Le LFR se réfère aux commentaires de l'article 27 du projet de loi relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale au Luxembourg (n°6775) : « *...l'article 24 de la directive « accueil » prévoit que le mineur non accompagné peut se voir attribuer un représentant chargé de veiller à son bien-être général. Ses missions consistent notamment à... veiller à ce que le mineur bénéficie d'une scolarité, d'un soutien psychologique, des soins médicaux nécessaires, d'un hébergement adéquat, de l'aide des pouvoirs publics, ... »*

➤ **Le LFR recommande que le juge des tutelles nomme un tuteur qui veille aux besoins d'un mineur et assure son accompagnement au-delà de la procédure d'examen de sa demande de protection internationale. Le législateur doit s'assurer que le tuteur dispose des moyens adéquats pour mener à bien sa mission.**

**Le point 4**, faisant référence à des examens médicaux pour déterminer si le demandeur est mineur, interpelle le LFR qui regrette la **possibilité maintenue de recourir à des tests osseux dont on sait la non-fiabilité**.

➤ **Le LFR appelle le gouvernement luxembourgeois à se doter d'un dispositif d'examens plus complets afin de définir l'âge d'un mineur non accompagné.**

## 5. Rétention et les alternatives à la rétention

Le LFR regrette que le projet de loi maintienne la possibilité du placement des enfants mineurs en rétention et attire l'attention sur le terme « la plus brève possible » qui est un terme plutôt flou et subjectif.

➤ **Des termes fixes et concrets seraient préférables. Le LFR s'oppose catégoriquement au placement en rétention des enfants, et en particulier des mineurs non accompagnés et invite le législateur à exclure ces possibilités de la loi.**

Le LFR s'inquiète de la durée du placement en rétention des DPI. En effet, elle peut aller jusqu'à **12 mois** : 3 mois, renouvelable sur décision du ministre à chaque fois pour 3 mois pour un total maximum de 12 mois. Le LFR attire l'attention sur le fait que la loi, telle qu'elle est proposée actuellement, est discriminatoire ; en effet, l'article 120 (3) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration stipule une durée maximale de **6 mois** (avec des renouvellements pour un mois) alors que le présent projet de loi propose un placement en rétention pour une durée maximale de 12 mois.

➤ **Le LFR invite le législateur à définir clairement une durée maximale de mise en rétention avec des renouvellements plus courts que ceux proposés dans le texte du projet de loi et demande également une durée maximale en rétention de 6 mois afin d'avoir un alignement entre la loi d'asile et la loi sur la libre circulation des personnes et de l'immigration.**

Le LFR salue le principe de l'introduction de mesures moins coercitives. Cependant, le LFR regrette l'absence des mesures annoncées dans le programme gouvernemental, notamment :

- A. La création de places-retour dans les foyers pour demandeurs de protection internationale (par le déplacement dans un autre foyer, les demandeurs de protection internationale déboutés prennent conscience de la fin de la procédure et de la nécessité du retour).
- B. L'ouverture d'une maison-retour pour les familles (structure ouverte destinée à recueillir les familles en attente d'un retour).

Quant aux alternatives à la rétention prévues par le projet de loi :

L'utilisation du bracelet électronique semble peu efficace. En Grande Bretagne par exemple, on a constaté qu'il n'est pas un outil qui diminue le nombre de fugueurs.

Ensuite, le port du bracelet peut être un facteur de stress supplémentaire pour les personnes déjà souvent traumatisées par un parcours de vie très dur.

- **Prenant compte des troubles psychologiques supplémentaires que peut engendrer une telle alternative et de son efficacité peu convaincante, le LFR invite le législateur à exclure les bracelets électroniques en tant qu' une alternative à la rétention des DPI.**

Concernant l'alternative du dépôt de garantie de 5000€, le système de remboursement en cas de retour par exemple reste dans certains pays très flou. En outre, le LFR se demande qui sont les DPI qui peuvent se permettre un tel dépôt ? Le

- **LFR invite les autorités compétentes à diminuer le montant du dépôt de garantie et de s'inspirer des modes de calcul utilisés dans d'autres Etats membres (ex : Allemagne ou Belgique). En même temps, de réfléchir au préalable à un système de remboursement efficace en cas de retour.**

#### 6. Accès au marché du travail et service communautaire

Vu le texte de la directive européenne qui prévoit dans son article 15 que « *Les États membres veillent à ce que les 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* () ,

Vu les dispositions de l'article 26 point 1 du projet de loi n°6779 : « *Le Ministre veille à ce que la procédure (examen individuel de la demande de protection internationale) soit menée à terme dans les meilleurs délais et au plus tard dans les six mois à compter de l'introduction de la demande... » ,*

Le LFR marque son incompréhension que le délai de 9 mois reste inchangé par rapport à la législation actuelle et n'a pas été revu à la baisse ou supprimé.

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

Si le LFR salue la possibilité donnée aux bénéficiaires de l'aide sociale d'effectuer des prestations de service communautaire dans les structures d'hébergement, il se pose néanmoins la question de la faisabilité et du fonctionnement de cette mesure. Le tarif de prestation est fixé à 2€ par heure, ce qui est un prix hors concurrence.

## 7. Liste nationale des pays d'origine sûrs

Le LFR regrette que la possibilité d'établir une liste européenne commune des pays d'origine sûrs ait été supprimée du texte de la Directive. Ce point paraît particulièrement critiquable quant à l'objectif initial de mettre en place un régime commun européen alors qu'à terme, chaque pays peut établir sa propre liste de façon autonome. Comment un pays peut-il figurer sur une liste d'un État membre et pas sur une autre ?

➤ **Le LFR invite les autorités compétentes à évaluer régulièrement les notions de pays d'origine sûrs du fait de l'évolution du contexte politique rapide.**

## 8. Identification de la vulnérabilité et examens médicaux

Le LFR se félicite de la mise en place d'un professionnel de santé qualifié pour identifier et documenter les signes de persécutions ou d'atteintes graves subies par le demandeur de protection internationale dans le passé. Toutefois le LFR rend attentif au fait qu'à ce jour il n'existe pas au Luxembourg de professionnels de santé formés à cette tâche.

**Le LFR invite le gouvernement à :**

- **mettre en place, en urgence, des formations d'initiation au Protocole d'Istanbul et sensibiliser le corps médical à l'importance de ces formations,**
- **en l'absence d'experts nationaux initiés au Protocole d'Istanbul, envisager le recours à des experts étrangers.**

Le LFR constate également qu'aucune procédure d'identification n'est prévue concrètement par le texte du projet de loi sauf le recours à une évaluation faite par l'OLAI. Le LFR souligne que les besoins particuliers en matière d'accueil, dont l'identification relève de la compétence de l'OLAI, ne sont pas toujours identiques aux besoins en matière des garanties procédurales.

➤ **Le LFR invite les autorités compétentes à se doter d'une procédure permettant d'identifier les demandeurs de protection internationale nécessitant des garanties procédurales spéciales.**

Quant à l'examen pour les motifs de santé publique, le LFR considère comme très long par rapport aux impératifs liés à la santé publique, le délai de 6 semaines pour se soumettre à l'examen. Pour faciliter la mise en pratique de cet examen et ne pas surcharger les services de la Direction de la Santé, le LFR préconise le recours à tout médecin établi au pays et y autorisé à exercer, à l'instar de ce qui est prévu par l'article 41 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.



- **Le LFR recommande d'aligner les dispositions de l'article 10 (1 et 2) aux dispositions de l'article 41 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.**

#### 9. Regroupement familial

La directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial ne fait pas partie du Paquet Asile. Toutefois il nous semble important d'attirer l'attention du gouvernement aux certaines recommandations faite en date du 03.04.2014 par la Commission Européenne concernant les lignes directrices pour l'application de la directive en question. Il serait opportun de profiter de la réforme législative en cours en matière d'asile pour apporter des modifications utiles quant au droit au regroupement familial du bénéficiaire d'une protection internationale.

- **Membres de la famille** : les États membres (EM) sont encouragés à utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humanitaire quant au degré de parenté des « autres membres de la famille » en considérant également les personnes qui n'ont pas de liens biologiques, mais qui sont prises en charge au sein de l'unité familiale, telles que les enfants recueillis, la notion de dépendance étant l'élément déterminant ;
  - **Absence de pièces officielles prouvant les liens de parenté** : la situation particulière des réfugiés suppose qu'il est souvent impossible ou dangereux pour les réfugiés ou les membres de leur famille de produire des documents officiels ou d'entrer en contact avec les autorités de leur pays d'origine. En absence de pièces officielles, les EM sont obligés de tenir compte d'autres preuves de l'existence des liens familiaux qui doivent être appréciées conformément au droit national. L'évaluation individualisée exige que les EM tiennent compte de tous les éléments pertinents lors de l'examen des preuves fournies, notamment l'âge, le sexe, l'éducation, l'origine et le statut social ainsi que les aspects culturels spécifiques.
  - **Délai d'introduction de la demande** : l'article 69 (2) de la loi du 29 août 2008 prévoit le délai de 3 mois pour l'introduction de la demande par le bénéficiaire d'une protection internationale sans qu'il doive remplir les conditions générales applicables en matière du regroupement familial relatives aux ressources personnelles stables et au logement approprié. La Commission estime que vu la situation particulière des réfugiés pour lesquels ce délai peut constituer un obstacle pratique au regroupement familial, il est le plus approprié de ne pas appliquer cette limitation. La Commission invite également les EM à fournir des informations claires sur le regroupement familial aux réfugiés d'une manière opportune et compréhensible, par exemple, lors de l'octroi de la protection internationale.
- **Le LFR invite le gouvernement à modifier la législation nationale en matière de regroupement familial des bénéficiaires de la protection internationale en tenant compte des recommandations faites par la Commission Européenne dans les lignes directrices pour l'application de la directive relative au regroupement familial.**