




Recommandations 2023

Pour un Grand-Duché garant du respect des droits fondamentaux




Thématique 1 – Droits de l'enfant

1. Mettre en place un mécanisme holistique d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant pour l'ensemble des décisions qui le concernent.
2. Garantir le droit de l'enfant d'être entendu dans toutes les procédures le concernant.
3. Garantir le respect de la présomption de minorité.
4. Créer un statut administratif spécifique pour protéger les mineur.e.s non accompagné.e.s hors procédure d'asile.



Thématique 2 – Accueil et droits fondamentaux des demandeur.euse.s vulnérables

5. Mettre en place un mécanisme de détection holistique et précoce des vulnérabilités pour l'ensemble des demandeur.se.s.
6. Appliquer une approche qui prend en compte les violences fondées sur le genre dans l'accueil des demandeuses de protection internationale et dans l'examen de leurs demandes.
7. Prévoir un suivi rapproché des personnes ayant obtenu un sursis à l'éloignement ou un titre de séjour «vie privée» pour raisons médicales.



Thématique 3 – Droit à la vie privée et familiale et respect de la dignité humaine

8. Garantir le droit à un recours effectif pour les personnes dont la demande de protection est déclarée irrecevable.
9. Permettre le regroupement familial des mineur.e.s avec leurs parents lorsque cela est dans leur intérêt en prenant en compte la jurisprudence récente.
10. Assurer l'hébergement des personnes regroupées qui en ont besoin et stopper la mise à la rue de personnes vulnérables.



Thématique 4 – L'Etat de droit luxembourgeois

11. Les associations et organisations qui œuvrent pour le respect des droits sont signes d'une démocratie en bonne santé. Permettre à ces organisations une existence pérenne via un soutien de l'Etat.



Introduction

Pour la quatrième année consécutive, Passerell publie ses recommandations à destination des autorités luxembourgeoises concernant le respect des droits fondamentaux des personnes exilées.

Ces recommandations s'appuient sur les constats des salariées de l'association sur le terrain et sur les valeurs promues par le Luxembourg à l'occasion de son élection au Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU en octobre 2021, à savoir :

- « 1. L'appui à l'Etat de droit, à l'espace civique et aux défenseurs des droits humains et la lutte contre l'impunité;*
- 2. L'égalité des genre et la lutte contre les discriminations;*
- 3. La protection et la promotion des droits des enfants. »*

A l'aune d'une année électorale décisive, cette note met en évidence certains obstacles rencontrés par les demandeur.se.s, bénéficiaires et débouté.e.s de la protection internationale dans l'exercice de leurs droits au Grand-Duché de Luxembourg. Ces différents points sont regroupés au sein de quatre thématiques que sont **les droits de l'enfant, les droits fondamentaux des demandeur.euse.s vulnérables, le droit à la vie privée et familiale et l'Etat de droit au Luxembourg.**

Certains points cités dans le document faisaient déjà l'objet de recommandations les années passées, c'est notamment le cas des droits de l'enfant. Parce que nous estimons que la situation est toujours extrêmement préoccupante et qu'aucune avancée notable n'a été constatée dans la pratique, nous nous devons de réitérer nos commentaires et recommandations sur ces sujets.

Ce document met en lumière les obstacles auxquels sont confrontés quotidiennement demandeur.euse.s, bénéficiaires et débouté.e.s de la protection internationale ainsi que les conséquences concrètes de ces dysfonctionnements, à la fois pour les individus concernés mais aussi d'un point de vue systémique. Enfin, à la lumière du droit applicable au Luxembourg et en Europe, nous formulons des recommandations à l'attention des autorités administratives et législatives.

.....

Contact

Marion DUBOIS – Directrice - +352 621 592 954

Passerell est une association sans but lucratif. Les problématiques remontées dans ce document sont le fruit de milliers d'heures d'écoute auprès des demandeur.euse.s d'asile et réfugié.e.s au Grand-Duché et du travail de la Cellule de veille et d'action juridique en matière d'asile composée de plus de 30 juristes volontaires.

Thématique 1 – Droits de l'enfant

1. Mettre en place un mécanisme holistique d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant pour l'ensemble des décisions qui le concernent

Constat

Actuellement, lorsque les enfants sont accompagnés d'au moins un parent, quel que soit leur âge et leur discernement, les décisions administratives qui concernent la famille ne **prennent pas en considération l'intérêt supérieur de l'enfant** mais le rattache à celui du parent. Lorsque les enfants ne sont pas accompagnés, c'est uniquement au stade d'une décision de retour que la Commission consultative de l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés est mobilisée.

Malgré le risque de conflit d'intérêt à ce qu'une même institution soit en charge de prendre une décision en matière de protection internationale, d'organiser le retour, ET de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant, c'est depuis sa création en 2018, le Ministère en charge de l'asile qui convoque et préside cette Commission, en nomme les membres et en assure le secrétariat.

Jusqu'en 2023, deux des quatre membres de la Commission étaient des représentants du Ministère en charge de l'asile (un représentant de l'Office National de l'Accueil et un de la Direction de l'Immigration). En cas d'égalité des voix, celle du président – donc celle du représentant de la Direction de l'Immigration – était prépondérante. Bien qu'un cinquième membre représentant la société civile siège désormais au sein de la Commission et que les décisions soient prises à la majorité simple, cela ne change en rien le **manque de neutralité** de cette Commission. Son fonctionnement actuel ne garantit ni son indépendance du Ministère en charge de l'asile, ni une prise de décision par des membres chargés de la protection de la jeunesse.


Enfin, il est regrettable que **l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant ne se fasse qu'au moment où une décision de retour** est envisagée et non tout au long du séjour de l'enfant au Luxembourg, dès que cela s'avère nécessaire et pour chaque enfant, qu'il soit accompagné ou non.

Conséquences

En l'absence d'analyse spécifique de leur situation et de leurs droits, l'administration prend le risque d'une violation des droits de l'enfant.

Recommandations

- **Appliquer l'article 3** de la Convention Internationale des droits de l'enfant: «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.»
- Mobiliser la Commission consultative de l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineur.e.s non accompagné.e.s **chaque fois** que l'intérêt de l'enfant pose question au cours d'une procédure ou à l'occasion d'un recours contentieux.
- **Elargir le champ de travail de cette Commission** afin que l'intérêt supérieur de tous les enfants, accompagnés ou non, soit analysé dans les décisions les concernant.



2. Garantir le droit de l'enfant d'être entendu dans toutes les procédures le concernant qu'il s'agisse d'enfants accompagnés ou non

Constat

Les enfants ne sont généralement **pas entendus** lors de l'examen d'une demande de protection internationale ou dans le cadre d'une demande de regroupement familial. Le nombre de professionnels formés au recueil de la parole de l'enfant au sein du Ministère en charge de l'asile n'est pas connu. Les rapports produits par des pédopsychiatres qui font état des sévices vécus par les enfants ne sont pas pris en compte par le Ministère dans son analyse des dossiers.

Conséquences

Des familles avec des enfants sont déboutées de leur demande de protection internationale pour manque de crédibilité des motifs invoqués liés aux événements vécus par les **enfants qui n'ont jamais été écoutés**. Des enfants se retrouvent séparés d'un de leur parent sans que leur avis n'ait été pris en compte dans la demande de regroupement familial – et doivent prouver de leur capacité à prendre en charge financièrement ce parent.

Recommandations

- Appliquer l'article 12 de la Convention Internationale des droits de l'enfant: donner à chaque enfant la **possibilité d'être entendu** dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant.
- Garantir **l'écoute du ou de la mineur.e** au sein de la Commission consultative de l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineur.e.s non accompagné.e.s.
- **Former les professionnel.le.s** en charge de l'asile à l'écoute active des enfants.



3. Garantir le respect de la présomption de minorité

Constat

Certains jeunes se présentent à la Direction de l'Immigration en se déclarant mineurs mais sans documents d'identité. Au moment de l'enregistrement de la demande de protection, les agent.e.s indiquent que la personne est majeure, bien qu'elle ait déclaré l'inverse. De nombreux jeunes, et depuis plusieurs années, font état de pressions exercées par les autorités au moment du dépôt de protection internationale pour se déclarer majeurs – sans quoi ils n'auraient pas accès aux structures d'accueil. Quelques semaines après le dépôt de la demande, la personne est conviée à un examen médical afin de déterminer son âge.

Les doutes que peuvent avoir les autorités sont parfois légitimes. Pourtant, le cadre légal prévoit qu'en cas de doute, la personne, d'abord enregistrée comme mineure, se soumette à des examens médicaux afin de déterminer son âge avec plus de précision. **Le préalable dans la loi est donc bien son enregistrement en tant que mineur.**

Si les résultats des tests sont défavorables au jeune, alors le ministère peut prendre la décision de modifier l'âge enregistré – et une telle décision, comme toute décision administrative, devrait être susceptible d'un **recours juridictionnel**.

Conséquences

La date de naissance enregistrée sur l'attestation de demandeur.se.s de protection internationale ne correspond pas à celle déclarée par certains jeunes. Entre l'introduction de la demande de protection internationale et l'examen médical, ces jeunes **ne peuvent bénéficier des garanties procédurales offertes aux mineur.e.s**, ce que la présomption de minorité devrait permettre. Enfin, si l'examen médical affirme que la personne est majeure, elle n'a **pas la possibilité d'exercer son droit de recours** contre cette décision.

Il existe donc un risque que des enfants ne soient pas protégés comme il se doit.

Recommandations

- Appliquer l'article 20 (4) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale:

«Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du mineur non accompagné lorsqu'il a des doutes à ce sujet après avoir pris connaissance de déclarations générales ou de tout autre élément pertinent. Si, par la suite, des doutes sur l'âge du demandeur persistent, il est présumé que le demandeur est un mineur.»



4. Créer un statut administratif spécifique pour protéger tous les mineurs non accompagnés

Constat

En dehors de la protection internationale, il n'existe au Luxembourg aucune procédure protégeant les mineur.e.s exilé.e.s non accompagné.e.s, ni de procédure de mise à l'abri.

Conséquences

Ces jeunes sont presque systématiquement orienté.e.s vers la protection internationale, faute de procédure adéquate, alors que cela n'est pas toujours dans leur intérêt. D'autres, qui ne veulent pas demander la protection, continuent leur errance vers d'autres pays européens.

Recommandations

- Appliquer l'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui demande que **tout enfant privé de son milieu familial ait droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat**.
- A l'instar de la recommandation du Comité des droits de l'enfant de l'ONU en 2021: **créer un statut spécial** pour les mineur.e.s non accompagné.e.s qui ne déposent pas de demande de protection internationale, notamment en leur proposant des solutions à long terme.
- Prévoir l'**accueil inconditionnel des mineur.e.s non accompagné.e.s** par un organisme spécialisé dans la protection de la jeunesse, avant de les soumettre à une procédure administrative.

Thématique 2 – Accueil et droits fondamentaux des demandeur.euse.s vulnérables

5. Mettre en place un réel mécanisme de détection précoce des vulnérabilités pour l'ensemble des demandeur.e.s

Constat

Le cadre légal au Luxembourg ne prévoit pas de procédure d'évaluation des vulnérabilités, mais la loi du 18 décembre 2015 prévoit des garanties procédurales spéciales pour «un demandeur dont l'aptitude à bénéficier des droits et à se conformer aux obligations prévus par la présente loi est limitée en raison de circonstances individuelles» (article 2).

L'article 19 de cette même loi prévoit qu'une évaluation des garanties procédurales spéciales peut s'avérer nécessaire pour certains demandeurs du fait notamment de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, d'un handicap, d'une maladie grave, de troubles mentaux, ou de conséquences de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

Est prévu que cette évaluation peut être faite par le ministère d'immigration lui-même, par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), par un professionnel de santé ou un autre expert. .

Pourtant, il n'existe **pas de protocole clair** pour la mise en œuvre de cette disposition et nous constatons qu'en pratique, les **autorités ne sont pas proactives** et n'ont pas mis en place de procédure spéciale d'évaluation de ces garanties.

Conséquences

C'est aux demandeur.euse.s de protection internationale de **montrer et faire valoir leur besoin de garanties spéciales**. Ce sont eux et elles qui portent la **charge de la preuve** du besoin des garanties procédurales spéciales, alors que beaucoup d'entre eux n'ont pas connaissance de la possibilité de faire état de leur vulnérabilité. Par conséquent, la détection d'une vulnérabilité est aléatoire et peut survenir très tardivement. Si la détection a lieu de manière trop tardive, cela **retarde la prise en charge médicale, psychologique ou sociale adéquate**. D'autre part, si les vulnérabilités ne sont pas détectées à temps, cela peut avoir des **conséquences négatives sur la demande de protection internationale** d'une personne, qui peut être refusée en raison d'un récit jugé « peu crédible » par les autorités sans qu'il soit tenu compte de l'impact d'une situation de vulnérabilité sur la qualité factuelle des récits.

Recommandations

- Permettre l'application effective de l'article 19 de la loi du 18 décembre 2015 par la **création d'un dispositif de détection précoce**, continu et systématique des vulnérabilités.
- Prévoir les effets en termes de prise en charge administrative, psychosociale, médicale d'une telle détection des vulnérabilités.
- Procéder à **l'évaluation régulière du suivi** dans la mesure où les situations de vulnérabilité peuvent évoluer au fil du temps et proposer une personne de contact à l'ONA, à la cellule santé des DPI et à la Direction de l'immigration pour permettre aux travailleurs sociaux et aux associations en contact avec les DPI et BPI de procéder à un signalement en cas de besoin.



6. Prendre en compte les violences fondées sur le genre dans l'accueil des demandeuses de protection internationale et dans l'examen de leurs demandes

Constat

Le Grand-Duché de Luxembourg a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, appelée communément « la Convention d'Istanbul », par sa loi du 20 juillet 2018.

La Convention d'Istanbul est le premier instrument juridique européen contraignant qui reconnaît que la violence à l'égard des femmes est une violation des droits humains et une forme de discrimination. Un chapitre entier de ce texte est consacré à la protection des femmes exilées victimes de violence et prévoit notamment la délivrance d'un titre de séjour autonome pour les victimes de violence domestique (art. 59), la reconnaissance de la violence fondée sur le genre comme forme de persécution au sens de la Convention de Genève (art. 60§1), l'interprétation sensible au genre des motifs de persécution de la Convention de Genève (art. 60§2) et une procédure d'accueil sensible au genre (art. 60§3).

En ce qui concerne les demandeuses de protection internationale, nous constatons pourtant que ces dispositions ne sont appliquées ni par les autorités administratives ni par les juridictions. Il n'est pas rare de lire dans des refus de protection internationale que les motifs invoqués (que ce soit une mutilation génitale féminine, une crainte de mariage forcé ou des violences domestiques particulièrement graves) ne sont pas liés aux critères de la Convention de Genève et ne peuvent donc pas permettre l'octroi du statut de réfugié. Dans un esprit similaire, les juridictions administratives écartent l'application de la Convention d'Istanbul lorsque celle-ci est invoquée dans des recours liés à la protection internationale, bien qu'elle soit directement applicable suite à sa ratification par le Grand-Duché en 2018.

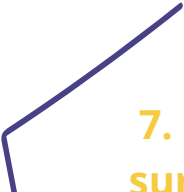
Cette absence d'application de la Convention pourrait s'expliquer par un manque de formation et/ou de sensibilisation des agent.e.s de la Direction de l'Immigration, des magistrat.e.s et du personnel encadrant dans les structures d'accueil. Les données en termes de formation continue des agents de la Direction de l'Immigration ne sont par ailleurs pas mentionnées dans le rapport remis par le gouvernement au GREVIO (le mécanisme chargé d'évaluer la mise en œuvre de la Convention par les Etats Parties).

Conséquences

En plus d'être une **violation totale des engagements internationaux du Luxembourg**, ces décisions ont des répercussions très néfastes pour les femmes concernées, qui sont dans **l'impossibilité de faire reconnaître leur besoin de protection**. Déboutées de l'asile, elles courent le risque d'être renvoyées vers leur pays d'origine où les persécutions ont eu lieu.

Recommandations

- Prendre en compte les **violences fondées sur le genre comme forme de persécution** pouvant donner lieu à l'octroi d'un statut de protection internationale.
- Prévoir une **formation systématique et obligatoire de tous les agents** en contact avec un public exilé ayant potentiellement subi des violences liées au genre.



7. Prévoir un suivi rapproché des personnes ayant obtenu un sursis à l'éloignement ou un titre de séjour « vie privée » pour raisons médicales

Constat

La loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et à l'immigration permet aux personnes en situation irrégulière (dont les débouté.e.s de l'asile) de ne pas être éloignées du territoire si leur état de santé est suffisamment grave et qu'il nécessite une prise en charge médicale qui ne peut pas leur être apportée dans leur pays d'origine (art. 130). Ces personnes bénéficient d'un sursis à l'éloignement, une tolérance sur le territoire valable 6 mois et renouvelable (art. 130§1). Au bout de deux années, si leur état de santé le nécessite toujours, ces personnes peuvent obtenir une autorisation de séjour pour raisons médicales (art. 130§2). En 2022, 28 sursis à l'éloignement ont été délivrés par les autorités luxembourgeoises.

Bien que ces personnes soient tolérées sur le territoire en raison de leur état de santé, on ne leur donne **pas les moyens d'accéder aux soins médicaux adéquats**. La législation actuelle ne prévoit aucune prise en charge médicale des bénéficiaires d'un sursis à l'éloignement, qui sont livrées à elles-mêmes si elles veulent se soigner. Aucune affiliation à la caisse nationale de santé n'est prévue, comme c'est le cas pour les DPI et BPI. Ces personnes ne bénéficient non plus d'aucune mesure d'accueil, que ce soit au niveau de l'hébergement ou de l'alimentation. Si elles ont été déboutées de l'asile et qu'elles ont déjà dû quitter les structures d'hébergement de l'ONA, leur réintégration dans ces structures ou d'autres similaires n'est pas prévue par la législation en vigueur.

Conséquences

Ces personnes sont tolérées sur le territoire luxembourgeois mais n'ont pas les moyens d'accéder au système de santé. Cela peut amener à des situations dramatiques, surtout lorsqu'il s'agit de troubles psychiatriques dont les personnes n'ont pas toujours conscience. **Livrées à elles-mêmes**, ces personnes sont laissées à leur propre sort. **Leur état de santé se dégrade quotidiennement** (la maladie étant couplée très fréquemment à une grande précarité économique et sociale) sans qu'une prise en charge ne soit possible. Ces personnes peuvent finir par représenter un danger pour elles-mêmes voire pour les autres.

Recommandations

- Affilier toutes les personnes bénéficiant d'un sursis à l'éloignement à la CNS avec une prise en charge des cotisations par un organisme étatique.
- Prévoir la mise à l'abri et le suivi social des bénéficiaires d'un sursis à l'éloignement.

Thématique 3 – Droit à la vie privée et familiale et respect de la dignité humaine

8. Assurer l'hébergement des personnes regroupées qui en ont besoin et stopper la mise à la rue de personnes vulnérables

Constat

Des personnes venues légalement au Luxembourg grâce au regroupement familial d'un membre de leur famille nucléaire se voient refuser les mesures d'accueil et l'hébergement dans un foyer de l'ONA. Parce qu'elles sont bénéficiaires de la protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne, elles ne peuvent introduire une demande d'asile au Luxembourg, sous peine de recevoir une décision d'irrecevabilité. L'ONA ne permet pas l'accueil de ces membres de famille, expliquant que l'accès aux structures d'hébergement est réservé aux seul.e.s demandeur.euse.s de protection internationale.

D'autre part, nous constatons de plus en plus des **décisions de mise à la rue de personnes vulnérables** (des familles avec enfants, personnes avec des troubles psychiatriques) qui, soit:

- sont déboutées de l'asile mais non expulsables du pays ;
- sont bénéficiaires de la protection internationale mais ne parviennent pas à trouver un logement sur le marché privé ;
- viennent de recevoir une décision d'irrecevabilité et dans l'attente d'une réponse du Tribunal administratif.

Ces personnes se retrouvent à la rue, dans une situation de grande précarité contraire à la dignité humaine.

Conséquences

Considérant le problème du logement au Luxembourg, ces personnes se retrouvent parfois **à la rue** faute de mesure d'accueil. Faute d'adresse, les membres de famille regroupés ne peuvent **pas s'enregistrer à la commune**, ce qui constitue pourtant la première étape en vue de l'obtention du titre de séjour auquel ils ont droit. Commence alors un cercle vicieux qui prend difficilement fin: sans leur titre de séjour, ces personnes n'ont pas un libre accès au marché du travail alors même qu'un contrat de travail augmente considérablement les chances de trouver un hébergement.

Recommandations

- **Autoriser l'hébergement des membres de famille dans les foyers de l'ONA** sur base des articles 56(2) et 64 de la loi du 18 décembre 2015:

Art. 56. (2) Le ministre veille à ce que les membres de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui, individuellement, ne remplissant pas les conditions nécessaires pour obtenir ce statut puissent prétendre aux avantages visés aux articles 57 à 66, dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille.

Art. 64. Les bénéficiaires de la protection internationale ont accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

- **Stopper les mises à la rue brutales des personnes vulnérables** et favoriser l'accès au logement des BPI sur le marché privé.



9. Permettre le regroupement familial des mineur.e.s avec leurs parents lorsque cela est dans leur intérêt en prenant en compte la jurisprudence récente

Constat

De plus en plus de mineur.e.s bénéficiaires de la protection internationale se voient refuser le regroupement familial de leurs parents. Arrivé.e.s sur le territoire en présence d'un membre de leur famille (frère, sœur, oncle, tante ou encore cousin.e), ils et elles ne sont pas considérés par la Direction de l'Immigration comme « mineur.e.s non accompagné.e.s ».

Par conséquent, les autorités estiment qu'ils et elles doivent prouver que leurs parents sont seuls dans le pays d'origine et à leur charge s'ils souhaitent pouvoir les faire venir, ce qui équivaut à leur **imposer les mêmes prérequis qu'aux adultes** souhaitant être rejoints par leurs parents.

Conséquences

Des enfants se trouvent privés de leur droit d'être réunis avec leurs parents simplement car un proche est déjà présent au Luxembourg et se voient imposer les mêmes critères qu'un.e adulte souhaitant faire venir ses parents. De plus en plus, les juridictions administratives annulent ces refus de regroupement familial¹, en s'appuyant notamment sur la protection des droits fondamentaux de ces enfants (respect de leur intérêt supérieur et de leur droit à la vie privée et familiale). Bien qu'encourageantes, ces décisions n'ont pas encore donné lieu à un changement de pratique des autorités luxembourgeoises. Au contraire, lorsque le Tribunal statue en faveur des enfants, le **Ministère des Affaires Etrangères fait systématiquement appel de ces décisions**, refusant de se mettre en conformité avec les conclusions des juridictions et le droit international.

Recommandations

- **Appliquer immédiatement la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH** quant au droit à la vie privée et familiale et la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant lors des demandes de regroupement familial tout en donnant à chaque enfant la possibilité d'être entendu au cours de la procédure.
- **Appliquer immédiatement l'article 9.1 et l'article 10.1 de la Convention Internationale des droits de l'enfant** sur le droit d'un enfant de ne pas être séparé de ses parents.

- Dès que possible, mettre en conformité la loi du 29 août 2008 relative à l'immigration avec les dispositions ci-dessus afin que **chaque enfant**, qu'un membre de sa famille soit présent au Luxembourg ou non, **puisse être rejoint par ses parents**, et ainsi préserver son droit de connaître ses parents et d'être élevés par eux, conformément à l'article 7 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

10. Garantir le droit à un recours effectif pour les personnes dont la demande de protection est déclarée irrecevable

Constat

L'article 35(3) de la loi du 18 décembre 2015 prévoit que: «contre la décision d'irrecevabilité prise en vertu de l'article 28, paragraphe (2), un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification». L'article 36(2) mentionne que:«les recours prévus à l'article 35, paragraphe (3), à l'exception du recours contre une décision d'irrecevabilité prise en vertu de l'article 28, paragraphe (2), point c), n'ont pas d'effet suspensif.»

Cette législation a pour conséquence pratique que les personnes dont la demande de protection a été déclarée irrecevable par le Ministère n'ont **plus accès aux conditions matérielles d'accueil** (dont l'hébergement) dès que la décision ministérielle leur est rendue. Si par le passé certaines personnes irrecevables étaient tolérées dans les structures d'hébergement, nous avons récemment remarqué une accélération des refus d'accès aux structures par l'ONA, souvent alors même que le délai pour introduire un recours n'a pas encore expiré.

Il arrive dans certains cas que la décision d'irrecevabilité soit délivrée le jour même où les personnes se présentent la première fois pour demander l'asile, de sorte qu'elles n'ont jamais eu de papier rose ni d'accès aux conditions matérielles d'accueil. Cela concerne aussi bien des familles que des personnes seules.

Conséquences

Parce qu'elles sont à la rue, la préoccupation première des personnes irrecevables est de trouver un abri pour elle et leur famille. Sans toit, elles ne sont pas dans un environnement sécurisant leur permettant d'entamer les démarches auprès d'un avocat pour introduire un recours. Certaines choisissent aussi de quitter le pays sans attendre l'introduction du recours, de sorte qu'elles ne **parviennent pas à aller au bout de la procédure et faire valoir leurs droits**.

Recommandation

- Rendre le **recours contre une décision d'irrecevabilité suspensif**, comme cela a été fait pour les décisions de transfert Dublin en 2021.

Thématique 4 – L'Etat de droit luxembourgeois



11. Les associations et organisations qui œuvrent pour le respect des droits sont signes d'une démocratie en bonne santé. Permettre à ces organisations une existence pérenne via un soutien de l'Etat.

Constat

Au Luxembourg, plusieurs associations sans but lucratif sont engagées dans la défense des droits humains sur le territoire national. Leurs actions sont permises par divers financements, parmi lesquels quelques ponctuels subsides gouvernementaux. La **durabilité de leur travail est sans cesse remise en question**, faute de financement étatique pérenne.

Il est prévu dans le budget du Ministère de la Justice pour 2023 une enveloppe pour le soutien aux organisations œuvrant dans le secteur des droits humains au Luxembourg. Un appel à projet intitulé "promouvoir les droits humains" a été lancé en mai 2023 avec une enveloppe budgétaire de 15 000€ maximum par association retenue.

Conséquences

Faute de financement institutionnel pérenne, les asbl luxembourgeoises qui œuvrent pour le respect des droits peinent à stabiliser leurs activités. Certaines, à l'instar de Passerell en 2022, sont même menacées de mettre un terme à une partie de leurs missions.

Recommandation

- **Ouvrir rapidement un dialogue** avec le secteur des droits humains pour examiner les possibilités d'améliorer et de pérenniser le soutien public à ce secteur.