



RECOMMANDATIONS POUR 2020

Pour un Grand-Duché de Luxembourg garant du respect des droits fondamentaux en matière d'asile



Thématiques et recommandations (février 2020)

Thématique 1 : Détection et prise en charge des vulnérabilités (p. 4)

- 1. Organiser la détection précoce systématique des signes de tortures et de violences psychologiques et sexuelles**
- 2. Garantir le respect de la présomption de minorité en confiant la prise en charge administrative à une instance indépendante**

Thématique 2 : Transferts d'individus entre États membres de l'UE (p. 5)

- 3. Responsabiliser l'administration sur l'identification des risques de violation des droits fondamentaux et d'atteinte à la dignité humaine dans les États membres de destination**
- 4. Garantir un recours effectif contre les décisions de transfert vers d'autres États membres de l'UE**

Thématique 3 : Droit au respect de la vie privée et familiale (p. 7)

- 5. Rationaliser la procédure de regroupement familial : allonger le délai de demande sans condition de ressources, simplifier les formalités administratives**
- 6. Tout faire pour que l'enfant mineur puisse retrouver et faire venir ses parents**
- 7. Empêcher la précarisation des femmes de réfugiés en cas de divorce**

Thématique 4 : Accès au marché du travail (p. 9)

- 8. Aligner les conditions légales d'accès au marché du travail sur la directive Accueil**

Introduction

Contexte

La feuille de route de l'actuel gouvernement prévoit qu'en matière d'asile, « le respect des principes inscrits dans la Convention de Genève (1951), des valeurs de l'Union européenne et de la dignité humaine restent au premier plan afin de garantir une protection efficace aux personnes ayant besoin d'une protection internationale. Ces valeurs doivent rester à la base de toute action, que ce soit sur le plan national ou le plan européen et international¹ ».

La présente note propose des recommandations concrètes pour contribuer à la promotion et à la protection de ces valeurs.

Méthodologie

Cette note met en évidence certains obstacles rencontrés par les demandeurs et bénéficiaires de la protection internationale dans l'exercice de leurs droits au Grand-Duché de Luxembourg.

Nous faisons ressortir les conséquences concrètes de ces dysfonctionnements, 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.

Plan

Les recommandations sont organisées suivant les quatre thématiques suivantes :

1. Détection et prise en charge des vulnérabilités
2. Transferts d'individus entre États membres de l'UE
3. Respect de la vie privée et familiale
4. Accès au marché du travail

Passerell est une association luxembourgeoise. Les problématiques remontées dans ce document sont le fruit de milliers d'heures d'écoute auprès de plus de 700 demandeurs d'asile et réfugiés pendant les trois dernières années au Grand-Duché et du travail de la Cellule de veille et d'action juridique en matière d'asile composée de plus de 20 juristes volontaires.

Document réalisé par Cassie Adélaïde, Ambre Schulz et Catherine Warin, le 5 février 2020

contact@passerell.lu

¹ Accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement signé le 3 décembre 2018 par le formateur Xavier Bettel et les chefs de délégation du DP, Corinne Cahen, du LSAP, Étienne Schneider, et de « déi gréng », Félix Braz, disponible sur <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/2018-2023.html>.

Thématique 1 : détection et prise en charge des vulnérabilités

1. Organiser la détection précoce systématique des signes de tortures et de violences psychologiques et sexuelles

Constat

A leur arrivée au Grand-Duché, les demandeurs de protection internationale font systématiquement l'objet d'un examen médical pour des motifs de santé publique. Cet examen est prévu à l'article 4, paragraphe 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale.

L'article 4, paragraphe 3 de la même loi ajoute que cet examen « peut comprendre un examen portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves que le demandeur aurait subies dans le passé. »

Pourtant, en pratique, les demandeurs de protection internationale ne sont pas informés de cette possibilité et il n'existe pas de protocole clair pour la mise en œuvre de cette disposition.

Conséquences

Les demandeurs de protection internationale n'ont pas connaissance de la possibilité de faire état de leur vulnérabilité lorsqu'elle n'est pas immédiatement visible, par exemple lorsqu'elle est liée à des troubles mentaux ou aux conséquences de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

En d'autres termes, des demandeurs de protection internationale qui en ont besoin ne sont pas en mesure de faire usage de cette possibilité prévue dans la loi.

Par conséquent, la détection d'une vulnérabilité est aléatoire et peut survenir très tardivement.

Ceci cause deux types de problèmes fondamentaux. D'une part, la détection tardive (si elle a lieu) des vulnérabilités retarde aussi une prise en charge médicale, psychologique, sociale adéquate, pourtant nécessaire à court terme et importante à plus long terme pour une intégration réussie. D'autre part, il peut arriver que l'administration ne détienne pas tous les éléments pertinents (et potentiellement décisifs) pour sa prise de décision, ce qui occasionne en bout de ligne un contentieux superflu devant les juridictions.

Recommandation

Permettre l'application effective de l'article 4, paragraphe 3 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale : créer un dispositif de détection précoce, continu et systématique des vulnérabilités intégrant la possibilité d'un examen médical portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves, et prévoir les effets (en termes de prise en charge administrative, psycho-sociale, médicale) d'une telle détection.

2. Garantir le respect de la présomption de minorité en confiant la prise en charge administrative à une instance indépendante

Constat

Dans une réponse du Ministre à un courrier dans lequel nous exprimions notre inquiétude au sujet de récurrents constats problématiques en matière de respect de la présomption de la minorité, le Ministre nous a confirmé la réalité du problème dans le paragraphe suivant :

« Au moment du dépôt de la demande de protection internationale, si la minorité invoquée par un jeune semble plausible, aucun test n'est effectué et la présomption de minorité joue pleinement. Par contre, en présence de soupçons de majorité, des tests sont ordonnés et aucune présomption de minorité ne joue. » Courrier daté du 4 novembre 2019.

Conséquences

Certains jeunes se plaignent que leur date de naissance figurant sur l'attestation de dépôt de protection internationale ne correspond pas à la date qu'ils ont déclarée. Si le jeune en question est réellement mineur, il y a un risque de manquement au respect des droits de l'enfant.

Recommandation

Afin de garantir une prise en charge neutre et indépendante des jeunes pour lesquels la détermination de l'âge pourrait être problématique, il y a lieu de confier cette mission particulière à une instance indépendante et formée à la protection des droits de l'enfant pour cette mission très particulière.

Thématique 2 : Transferts d'individus entre États membres de l'UE

3. Responsabiliser l'administration sur l'identification des risques de violation des droits fondamentaux et d'atteinte à la dignité humaine dans les États membres de destination

Constat

Du fait de la situation géographique du Luxembourg, il n'est pas étonnant que de nombreux demandeurs d'asile au Grand-Duché aient transité au préalable par d'autres États membres de l'Union européenne.

Les autorités luxembourgeoises leur appliquent les dispositions du règlement « Dublin III² » permettant de déterminer l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile. Lorsqu'il s'avère qu'un autre État membre est responsable selon les critères prévus par le règlement, les intéressés sont transférés vers cet État.

Plus récemment, nous constatons aussi l'augmentation des cas de décisions d'irrecevabilité rendues par la direction de l'Immigration à des demandeurs de protection internationale, au

² Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 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.



motif que ceux-ci bénéficient déjà d'une telle protection dans un autre État membre de l'UE. Ces individus doivent aussi quitter le Grand-Duché pour être renvoyés dans l'État membre en question.

Dans les deux cas de figure, les autorités luxembourgeoises ne portent qu'une attention très limitée aux conditions qui attendent les personnes concernées dans l'État membre vers lequel elles seront transférées ou renvoyées.

Conséquences

Or, dans certains États membres, ces personnes sont réellement exposées à des violations de leurs droits fondamentaux : révocation des mesures d'accueil en Italie³, problèmes d'accès au logement et même à la scolarisation dans certains cas en Grèce ; inégalité de traitement des candidats à la protection internationale (exemple des Afghans expulsés par la Suède ou la Finlande par exemple ou le cas d'Erythréens déboutés par la Suisse).

Ces incohérences du Régime d'asile européen commun nuisent avant tout aux demandeurs d'asile mais elles alimentent aussi l'errance et les flux migratoires secondaires en Europe.

Recommandation

Il est nécessaire de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Dans les arrêts *Jawo* et *Ibrahim* du 19 mars 2019, la Cour rappelle la responsabilité de l'État membre requérant lorsque le demandeur invoque un **risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant** en raison des conditions de vie qu'il rencontrerait dans un autre État membre (en tant que demandeur ET en tant que bénéficiaire de la protection internationale). Pour déterminer si le seuil de gravité est franchi, la Cour invite, dans ses deux arrêts, à tenir compte de la « **vulnérabilité particulière** » du demandeur de protection internationale⁴.

Depuis deux ans, nous avons régulièrement fait état des conditions de reprise en charge des demandeurs d'asile par l'Italie et notamment de la révocation systématique des mesures d'accueil pour les « dublinés ». Devant le tribunal administratif, l'État luxembourgeois a justifié cette pratique italienne sur base de l'article 20 de la directive Accueil⁵. Cette disposition prévoit en effet que des sanctions puissent être décidées contre les demandeurs d'asile qui abandonnent le lieu de résidence qui leur est attribué. Or, dans un jugement du 12 novembre 2019⁶, la CJUE a donné son interprétation de l'article 20. Il s'avère que le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ayant trait au logement, à la nourriture ou à l'habillement ne peut pas être utilisé comme sanction car cela contrevient à l'article premier de la Charte des droits fondamentaux qui consacre le droit à la dignité en toutes circonstances.

³ www.passerell.lu/dublin-italie

⁴ CJUE (gr. ch.), 19 mars 2019, *Jawo*, C-163/17, EU:C:2019:218, para. 95 ; CJUE (gr. ch.), 19 mars 2019, *Ibrahim*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, EU:C:2019:219, para. 93.

⁵ Directive n°2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

⁶ CJUE, 12 novembre 2019, *Haqbin*, C-233/18, EU:C:2019:956.

4. Garantir un recours effectif contre les décisions de transfert vers d'autres États membres de l'UE

Constat

Les recours contre une décision de transfert Dublin ou contre une décision d'irrecevabilité ne sont pas suspensifs et les demandeurs d'asile peuvent être légalement transférés ou renvoyés vers un autre État membre de l'UE avant la décision des juges du tribunal administratif. Une requête en institution d'une mesure de sauvegarde est possible mais est soumise à des conditions restrictives, de sorte que les chances d'obtenir une telle mesure sont extrêmement minces.

Conséquences

En pratique, le fait que ces décisions soient exécutoires d'office nuit gravement à l'exercice effectif des droits des personnes concernées. Les personnes transférées vers des pays où elles ne sont pas logées (comme l'Italie) deviennent très difficiles à localiser dans l'éventualité où leur transfert serait finalement annulé par le tribunal.

Recommandation

Considérant les délais très rapides pour le traitement de ces dossiers (endéans deux mois), il y a lieu de rendre le recours suspensif pour assurer l'exercice effectif des droits dans cette matière.

Thématique 3 : Droit au respect de la vie privée et familiale

5. Rationaliser la procédure de regroupement familial : allonger le délai de demande sans condition de ressources, simplifier les formalités administratives

Constat

Actuellement, après l'octroi d'une protection internationale, le délai pour introduire une demande de regroupement familial sans devoir justifier des conditions de ressources (listées à l'article 69 (1) de la loi sur la libre circulation des personnes⁷) est de 3 mois. Ce délai peut s'avérer trop court pour réunir tous les documents nécessaires selon la situation dans son pays d'origine. Les délais de traduction peuvent également prendre plusieurs semaines et ainsi empêcher un regroupement familial.

En revanche après le dépôt du dossier, les échanges avec l'administration peuvent coûter de longs mois durant lesquelles des formalités administratives non applicables allongent inutilement la procédure. Par exemple l'administration continue à exiger que soient fournis un extrait de casier judiciaire et un passeport alors que c'est impossible pour l'écrasante majorité des réfugiés originaires d'Erythrée en raison du régime totalitaire qui y sévit.

Conséquences

Des personnes qui ont le statut de réfugié au Grand-Duché sont dans l'impossibilité de vivre en sécurité avec les membres de leur famille ou perdent de longs mois avant que les familles

⁷ Loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.



puissent être réunies. Certains membres de famille sont en situation de danger dans des camps de transit dans un pays tiers.

Ces difficultés coûtent beaucoup de temps aux assistants sociaux, aux avocats financés par le service de l'assistance judiciaire : autant de dépenses publiques qui pourraient être évitées pour des regroupements **qui ont vocation à avoir lieu.**

Recommandation

Tenir la promesse formulée dans l'accord de coalition et porter à 6 mois le délai pour introduire une demande de regroupement familial sans condition de ressources. De manière générale, il n'y a aucune raison de priver du droit au regroupement familial une personne à qui les autorités publiques ont jugé nécessaire d'octroyer la protection internationale. (Prenons l'exemple d'un neveu mineur dont les parents sont décédés, il faut fournir les actes de décès. Cette nécessité pose de graves problèmes en cas de disparition ou de décès non documenté sur des zones de conflit généralisé.)

Adapter la liste des documents requis pour les principales nationalités qui font des demandes de regroupement familial.

Informers les personnes et émettre le laissez-passer lorsque les critères du Règlement grand-ducal du 9 mars 2015 modifiant le règlement grand-ducal du 7 mai 2009 fixant les modalités pour l'établissement d'un laissez-passer sont réunis.

6. Tout faire pour que l'enfant mineur puisse retrouver et faire venir ses parents

Constat

Des enfants se voient opposer le refus du regroupement familial de leurs parents sous prétexte que leur grand frère ou leur grande sœur majeur(e) est présent au Grand-Duché et a été désigné comme administrateur public (justement en raison de l'absence des parents).

Conséquences

L'enfant est privé de ses parents. Cela constitue une violation claire de la Convention relative aux droits de l'enfant⁸ :

Article 9.1. Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré.

Article 10.1 Toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence.

Cela constitue également une violation de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale :

Article 63 (5) Si un mineur non accompagné se voit octroyer une protection internationale, les membres de sa famille dont la recherche n'a pas encore débuté, sont recherchés dès que possible, après l'octroi de la protection internationale, tout en protégeant l'intérêt supérieur du mineur. Si la recherche a déjà commencé, les opérations de recherche sont poursuivies, le cas échéant.

⁸ Convention relative aux droits de l'enfant (ONU) du 20 novembre 1989.



Recommandation

Appliquer la loi et être proactif pour aider un enfant à retrouver et regrouper ses parents si c'est dans son intérêt.

Pour que ces situations ne se reproduisent pas, mettre en place un suivi spécifique pour les mineurs afin que soit respecté l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « 1. 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. »

7. Empêcher la précarisation des femmes de réfugiés en cas de divorce

Constat

Nous observons une multiplication du nombre de refus de protection internationale pour des membres de famille arrivés grâce au regroupement familial.

Conséquences

Bien que le statut ne puisse pas être automatiquement appliqué aux membres de famille, nous tenons à alerter sur le risque de précarisation de femmes dont le statut administratif ne dépendrait que de leur mari. Une épouse qui ne vit plus effectivement avec son mari peut perdre son titre de séjour membre de famille. Cela peut avoir comme effet pervers que certaines restent mariées alors qu'elles sont victimes de violences domestiques.

Nous avons eu plusieurs exemple (et la problématique est commune aux autres ressortissants de pays tiers) de femmes qui se trouvent doublement précarisées (socialement et administrativement) après avoir eu le courage de dénoncer les violences d'un mari.

Recommandation

Mettre en place une politique de protection des femmes victimes de violences et de promotion des valeurs égalitaires hommes femmes qui ne piège pas les femmes étrangères lorsqu'elles aspirent à ces valeurs d'égalité et de liberté.

Sensibiliser/former les agents au contenu de la Convention d'Istanbul⁹ avant de refuser la protection internationale à une femme.

Thématique 4 : Accès au marché du travail

8. Aligner les conditions légales d'accès au marché du travail sur la directive Accueil

Constat

Nous avons constaté plusieurs cas de demandeurs de protection internationale s'étant vu refuser une autorisation d'occupation temporaire sur base de l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale. Il s'agit de

⁹ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE 210).



personnes dont la demande de protection internationale a été rejetée mais qui ont introduit un recours contre ce refus et qui sont dans l'attente d'un jugement.

Conséquences

Conformément à l'article 36, paragraphe 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale, un tel recours est suspensif.

Il y a lieu de rappeler l'article 15, alinéa 3 de la directive 2013/33/UE, dite « directive Accueil » : « L'accès au marché du travail n'est pas refusé durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision prise lors d'une procédure normale a un effet suspensif, jusqu'au moment de la notification d'une décision négative sur le recours. »

L'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil, tel qu'il est appliqué actuellement, a pour effet d'exclure du marché du travail des demandeurs d'asile ayant formé un recours contre la décision ayant rejeté leur demande.

Recommandation

Modifier l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil afin qu'il soit conforme à la directive Accueil et qu'une autorisation d'occupation temporaire puisse être délivrée à des personnes ayant formé un recours contre un refus de protection internationale et en attente d'un jugement.