



Réforme européenne de l'asile

Recommandations à destination
du gouvernement luxembourgeois

Avril 2024

Le 10 avril 2024 le Parlement européen a adopté un nouveau paquet législatif réformant les politiques d'asile et de migration au sein de l'Union européenne. Cette réforme est présentée comme rendant le système plus efficace et résistant aux pressions migratoires afin d'éviter les mouvements secondaires et de combattre les abus (1). Cependant, Passerell craint qu'elle ne mène à une politique irrespectueuse des droits fondamentaux des personnes concernées et risquant d'aggraver les failles du système actuel.

Le pacte nécessite encore l'approbation du Conseil de l'Union européenne avant d'entrer en vigueur. Une fois cette approbation obtenue, une période de six mois s'ouvrira afin que les États membres élaborent un plan de mise en œuvre à soumettre à la Commission européenne. Il est attendu que le Luxembourg opère au cours des prochaines années d'importantes modifications législatives afin d'adapter nos lois nationales en matière d'asile et de migration aux nouvelles exigences européennes.

C'est dans cette optique, et alors que nous observons ces derniers mois un durcissement de la politique d'asile et d'accueil au niveau national, que Passerell publie aujourd'hui ses recommandations à destination du gouvernement luxembourgeois. Nous demandons aux autorités **une mise en œuvre prudente et respectueuse des droits humains de ces nouvelles réformes** tout en gardant à l'esprit que **le respect de la dignité humaine des personnes accueillies en Europe doit être une considération primordiale**.

Nous avons identifié sept thèmes centraux, parmi lesquels les droits de l'enfant, la détection des vulnérabilités, le droit à la vie privée et familiale ou encore l'accès à l'assistance juridique et pour lesquels nous exercerons la plus grande vigilance lors de l'implémentation par les autorités des réformes européennes. **Le Luxembourg doit continuer à jouer un rôle moteur de garant du respect des droits fondamentaux à l'échelle du continent européen mais aussi sur son territoire national.**

Nous rappelons que les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par le droit de l'Union constituent des garanties minimales, ce qui a ici deux implications :

- La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) relative aux droits fondamentaux (des demandeurs d'asile), antérieure au Pacte, reste d'actualité ;
- Ces droits fondamentaux consacrés par le droit de l'Union et interprétés par la CJUE n'empêchent pas le Luxembourg d'être *plus* protecteur.

(1) Conseil de l'Union européenne, pacte sur la migration et l'asile, 16 avril 2024, <<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>>, consulté le 19 avril 2024.

Thème 1 - filtrage et procédure à la frontière

Le nouveau pacte instaure plusieurs nouvelles procédures : une **procédure de filtrage**, dite aussi de *screening*, pour chaque entrée irrégulière aux frontières extérieures de l'Union et en cas de contrôle de police sur le territoire, ainsi qu'une **procédure d'asile « à la frontière »**. La procédure de filtrage devrait permettre d'identifier les personnes entrant de manière irrégulière sur le territoire tout en déterminant la meilleure procédure à suivre par la suite dans leurs chefs. Les Etats disposeront de sept jours maximum pour l'appliquer. Pendant ce temps, les personnes seront enfermées dans des centres clos se situant à proximité des frontières extérieures de l'Union, aussi appelés *hotspots*.

Les personnes dont la demande d'asile est jugée recevable après le screening, mais qui ont statistiquement moins de chance d'obtenir une réponse favorable, seront orientées vers une procédure d'asile à la frontière. Cela concerne les personnes provenant de pays pour lequel le taux d'acceptation du statut est inférieur à 20% en moyenne dans l'UE, celles représentant un danger pour l'ordre public ou bien celles ayant fait de fausses déclarations lors de la procédure de filtrage. Les mineurs non accompagnés faisant courir un « risque pour la sécurité » et les familles avec enfants sont aussi concernés.

Cette **procédure ultra accélérée** (12 semaines maximum, recours compris) se déroulera **dans des centres fermés, à proximité des frontières extérieures de l'Union**. Cela signifie que le Luxembourg aura la possibilité de placer en rétention des demandeurs d'asile dans un centre clos proche de l'aéroport du Findel, la seule frontière extérieure de l'Union dont dispose le Grand-Duché.

Passerell, historiquement opposée à la rétention de demandeurs de protection internationale, s'inquiète que ces nouvelles procédures ne viennent porter atteinte aux droits procéduraux des demandeurs ainsi qu'à leurs libertés fondamentales. Il est nécessaire qu'une réduction du délai de traitement d'une demande de protection internationale ne s'accompagne pas d'une analyse superficielle et erronée des risques de persécutions dans le pays d'origine. Il est également important d'instaurer un mécanisme de détection systémique des vulnérabilités et de permettre l'accès à ces centres à la société civile et à des organismes internationaux indépendants afin d'y organiser un contrôle du respect des droits fondamentaux des personnes enfermées.

Nos recommandations

- 1 - Ne pas placer de mineurs non accompagnés ou des familles avec enfants dans la procédure à la frontière ;
- 2 - Utiliser dès que possible des mesures alternatives à la rétention ;
- 3 - Permettre l'accès de la société civile aux personnes placées dans la procédure à la frontière afin de veiller au respect de leurs droits fondamentaux ;
- 4 - Respecter le principe de non-refoulement en conduisant une analyse poussée et rigoureuse des risques de persécution et d'atteintes graves en cas de retour dans le pays d'origine.

Thème 2 - solidarité européenne

Le règlement relatif aux crises et aux cas de force majeure instaure quant à lui un mécanisme de solidarité obligatoire entre Etats membres. L'objectif affiché est d'apporter un soutien aux Etats confrontés à un afflux exceptionnel de demandeurs de protection internationale en se partageant la responsabilité de leur accueil. La solidarité prendra trois formes : soit via la relocalisation de demandeurs, des contributions financières ou bien l'envoi d'experts vers les pays en tension.

Derrière cette volonté de rendre la solidarité obligatoire se cache en réalité de grandes disparités qui permettront aux Etats les plus réfractaires de s'impliquer a minima. Le poids de l'accueil reposera, comme dans le système actuel, sur les épaules des Etats ayant une grande frontière extérieure au sud et à l'est de l'Europe et avec peu de moyens pour mettre en place des politiques d'accueil adéquates et respectueuses des demandeurs (Espagne, Italie, Grèce etc.) Il est probable que les conditions d'accueil dans ces pays soient déficientes, entraînant un **risque que les demandeurs subissent des traitements inhumains et dégradants et/ou une violation de leurs droits fondamentaux.**

A la place de cette solidarité à géométrie variable, Passerell plaide pour une répartition équitable des demandeurs de protection internationale à travers l'UE, afin que chaque pays prenne sa part en offrant des conditions d'accueil dignes et similaires dans chaque Etat. Nous demandons donc au gouvernement luxembourgeois de :

Nos recommandations

- 5 - Prendre part au mécanisme de solidarité en relocalisant autant que possible des demandeurs de protection internationale vers le Luxembourg ;
- 6 - Ne pas procéder à des transferts vers des pays où le demandeur explique avoir subi des traitements inhumains et dégradants ;
- 7 - Garantir l'unité familiale des demandeurs de protection internationale au-delà de la notion de famille nucléaire.

Thème 3 – accès à l'assistance juridique et rôle de la société civile

Le pacte « asile et migration » risque de restreindre drastiquement l'accès à l'assistance juridique pour les personnes souhaitant demander la protection internationale, notamment dans le cadre des procédures à la frontière puisque les textes européens ne prévoient pas de la rendre obligatoire. L'accès à l'information juridique et à un avocat constitue pourtant un droit fondamental protégé par plusieurs instruments du droit international. Il est impératif que l'accès à un avocat soit assuré dès la présentation d'une demande de protection internationale, à la fois **lors des phases administratives et contentieuses de la procédure**, et ce, jusqu'à l'épuisement de toutes les voies de recours. Dans ce cadre, l'assistance judiciaire doit être *a minima* maintenue dans sa forme actuelle. L'absence d'un soutien juridique gratuit et personnalisé pourrait compromettre gravement le droit à un recours effectif, tel que consacré à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

De même, la société civile joue un rôle primordial dans l'accompagnement des personnes exilées dans l'exercice de leurs droits. L'Etat doit faire en sorte que les personnes exilées puissent faire appel aux services proposés par les organisations de la société civile, à toutes les étapes de leur parcours au Luxembourg.

Nos recommandations

8 - Garantir l'accès à l'aide juridique et à un avocat dès le début de la procédure jusqu'à l'épuisement des voies de recours et également dans le cadre des procédures aux frontières ;

9 - Maintenir l'assistance judiciaire pour les demandeurs n'ayant pas les moyens financiers suffisant ;

10 - Rendre suspensives l'ensemble des voies de recours dans les différentes procédures afin de maintenir l'accès aux conditions matérielles d'accueil ;

11 - Permettre un accompagnement supplémentaire par des associations spécialisées dans le soutien aux personnes exilées.

Thème 4 – détection des vulnérabilités

Au cours de l'année 2023, 2 454 personnes ont introduit une demande de protection internationale au Luxembourg (2), mettant souvent en danger leur santé et leur vie au cours de leur périple migratoire. L'expérience même de la migration est un facteur de stress énorme pour la santé physique et mentale. Beaucoup d'exilés sont également davantage en danger du fait d'une vulnérabilité inhérente à leur personne ou à leur constitution physique ou mentale (enfants, mineurs, personnes âgées, femmes).

Une accélération des procédures et l'instauration d'un screening aux frontières extérieures risque de détériorer la détection des vulnérabilités, alors même que le Luxembourg ne prévoit déjà pas de mécanisme de détection spécifique. Cela a été reconnu par le gouvernement dans un rapport de la Commission consultative des droits de l'homme : « Or, les responsables de la direction de l'Immigration ont confirmé au rapporteur qu'il n'existe pas de procédure standardisée pour la détection de personnes vulnérables au cours de la procédure de protection internationale, y inclus pour la détection de victimes de la traite des êtres humains.» (3). L'État doit faire en sorte que les personnes en situation de vulnérabilité puissent être rapidement identifiées pour que **leurs procédures et leur accueil soient adaptés à leurs besoins**. Sans cela, les personnes concernées se voient exposées à un risque de violation de leurs droits.

(2) Source : Rapport d'activités 2023 du Ministère des Affaires Intérieures, page 68.

(3) Commission consultative des droits de l'homme, Quatrième rapport de la CCDH sur la traite des êtres humains, 29 février 2024, page 62, < <https://ccdh.public.lu/fr/publications/raptra.html#p.62> >.

Nos recommandations

12 - Mettre en place une procédure holistique et précoce de détermination des vulnérabilités pour tous les demandeurs, dès la procédure de screening tout en permettant aussi de réagir en cas de détection plus tardive d'une vulnérabilité ;

13 - 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 ;

14 - Former les agents de la Direction de l'Immigration et de l'Office National de l'Accueil à la prise en charge de personnes vulnérables.

Thème 5 – droits de l'enfant

Des centaines d'enfants arrivent chaque année au Luxembourg à la recherche d'une protection. Si la majorité voyage avec des membres de leur famille, ils sont de plus en plus nombreux à arriver seuls au Grand-Duché. En 2023, 146 mineurs non accompagnés ont demandé la protection internationale. Qu'ils soient accompagnés ou non, ces enfants nécessitent des garanties procédurales particulières afin que leur séjour et leur procédure se déroulent en accord avec les textes internationaux protecteurs des droits de l'enfant.

La pratique révèle que le plus souvent les mineurs sont traités comme des adultes, avec une faible reconnaissance des garanties qui leurs sont offertes et d'importantes violations de la présomption de minorité. Selon un rapport de l'Unicef(4), beaucoup de mineurs arrivant au Luxembourg disent avoir ressenti des pressions de la part des agents lors des premiers entretiens ayant pour but de déterminer leur âge. Les enfants ne sont pas toujours entendus lors des examens de leur demande de protection internationale ou dans le cadre d'un regroupement familial. Il n'existe pas non plus de statut pour les mineurs étrangers non accompagnés (MNA) ne faisant pas de demande de protection internationale. Dans un rapport sur la situation des MNA au Luxembourg, l'Ombudsman pour enfants et jeunes (OKAJU) et la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) ont demandé au gouvernement luxembourgeois de « garantir une prise en charge

(4) Comité luxembourgeois pour l'UNICEF, enfants non accompagnés : mettre l'enfant au centre. Focus sur la situation au Luxembourg, novembre 2023, < https://www.unicef.lu/publications/enfants-non-accompagnes/?_adin=11734293023 >

adéquate pour tous les mineurs non accompagnés se trouvant sur le territoire luxembourgeois, nonobstant leur statut légal » (5).

Ainsi il existe encore d'importantes lacunes sur le respect des droits de l'enfant au sein des procédures d'asile au Luxembourg et **le nouveau Pacte ne prévoit que très peu de garanties procédurales pour le respect des droits des enfants**, qu'ils soient accompagnés ou non. Au contraire, il prévoit une détention quasi systématique aux frontières, y compris pour les enfants, accompagnés de leurs familles ou seuls. Passerell s'inquiète de ces risques de privation de liberté, notamment la liberté de circulation des enfants et demande au gouvernement luxembourgeois de ne pas placer en procédure à la frontière des mineurs non accompagnés ou des familles avec des enfants. L'intérêt supérieur des enfants doit prévaloir dans l'ensemble des procédures et tout au long de leur séjour au Luxembourg.

Nos recommandations

15 - Mettre en place un mécanisme d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant pour l'ensemble des décisions le concernant, pas uniquement dans le cadre d'un retour ;

16 - Garantir le respect de la présomption de minorité ;

17 - Mettre en place une procédure de détermination de l'âge holistique, multidisciplinaire et respectueuse de l'intérêt de l'enfant ;

18 - Créer un statut juridique particulier pour les mineurs non accompagnés ne souhaitant pas demander la protection internationale en adaptant la législation en vigueur ;

19 - Ne pas procéder à la rétention ni à l'utilisation de la procédure à la frontière pour les MNA et familles avec enfants.

(5) OKAJU, Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg : sortir les enfants non accompagnés de la pénombre administrative et juridique, 20 novembre 2023 https://www.okaju.lu/wp-content/uploads/2023/11/17112023_Rapport_Expertise_MNA_OKAJU_Passerell.pdf

Thème 6 – droit à la vie privée et familiale

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». En matière d'asile et de migration, le respect de la vie privée et familiale passe en partie par le droit au regroupement familial. La législation luxembourgeoise utilise une définition restreinte du regroupement familial, ne l'autorisant qu'à la simple famille nucléaire alors même que cette notion, plutôt européenne, ne correspond pas à la notion de famille dans bon nombre d'autres pays(6).

Cependant la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne ont, dans leurs développements récents, adopté une **interprétation plus large et protectrice de la notion de vie familiale** que ce soit pour les parents de mineurs non accompagnés(7), entre frères et sœurs adultes ou encore entre parents et enfants jeunes adultes(8). Cette interprétation plus généreuse se retrouve aussi au sein des juridictions administratives luxembourgeoises **qui autorisent le regroupement familial d'enfants majeurs de réfugiés reconnus(9) ou de parents de mineurs dits « accompagnés »(10)** sur le fondement du respect de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Nous remarquons pourtant que les autorités luxembourgeoises ne suivent pas ces raisonnements et continuent de restreindre l'accès au regroupement familial aux simples enfants mineurs et conjoints de personnes avec un titre de séjour au Luxembourg. Nous les encourageons donc à adopter ces définitions plus larges et protectrices de la famille afin de garantir un droit à la vie privée et familiale effectif et en application de la jurisprudence européenne.

(6) UNHCR, New issues in refugee research, Refugee resettlement, family separation and Australia's humanitarian programme, The UN Refugee Agency, Policy Development and Evaluation Service, novembre 2009, < <https://www.unhcr.org/4b167ae59.pdf> >

(7) Cour de Justice de l'Union européenne, arrêt C-560/20, Landeshauptmann von Wien, 30 janvier 2024.

(8) Cour européenne des droits de l'homme, A.S. c. Suisse, requête. N° 39350/13, 30 juin 2015.

(9) Cour administrative, arrêt n°48692C du rôle, 26 octobre 2023.

(10) Cour administrative, arrêt n°48893C du rôle, 12 octobre 2023.

Nos recommandations

20 - Permettre le regroupement familial des mineurs avec leurs parents lorsque cela est dans leur intérêt ;

21 - Aller au-delà de la définition restrictive prévue par la loi de la famille nucléaire et autoriser le regroupement familial lorsqu'il existe des liens familiaux anciens et intenses ;

22 - Faire du maintien de l'unité familiale une priorité dans l'ensemble des procédures liées à l'asile.

Thème 7 – logement des DPI

Le droit à un logement est une des conditions matérielles d'accueil fournies aux demandeurs de protection internationale afin de leur assurer un niveau de vie adéquat. Passerell constate toutefois depuis l'été 2023 une restriction de ce droit d'abord via la fin du primo-accueil pour les hommes seuls avant le dépôt de leur demande de protection internationale puis par la suspension de l'accès à une structure d'hébergement à ces mêmes hommes une fois leur demande d'asile enregistrée, en violation complète du droit européen et national en la matière. Entre octobre 2023 et janvier 2024, plus de 280 hommes se sont vu refuser l'accès à un hébergement⁽¹¹⁾. Suite à la récente fermeture de la Wanteraktioun, nous craignons que des dizaines de personnes soient de nouveau forcées à passer leurs nuits dans la rue, alors même que le Tribunal administratif a admis que cette situation faisait courir aux personnes concernées un **risque de subir un préjudice grave avec des séquelles sur leur santé physique et psychique**⁽¹²⁾.

Parallèlement, les organisations de la société civile constatent que les décisions d'interdiction d'accès aux foyers se multiplient. Ces expulsions, qui concernent des personnes aux statuts administratifs divers (bénéficiaires de la protection internationale, déboutés du droit d'asile, personnes avec un autre titre de séjour) se font généralement **sans contrôle judiciaire, sans prise en compte des vulnérabilités** et au détriment des structures de bas seuil déjà saturées.

(11) Source : réponse à la question parlementaire n°132, 22 janvier 2024.

(12) Tribunal administratif, ordonnance n°50138R, 8 mars 2024.

Nos recommandations

23 - Héberger l'ensemble des demandeurs de protection internationale dès le dépôt de leur demande, peu importe leur genre, âge, nationalité ou procédure ;

24 - Stopper les mises à la rue des personnes vulnérables hébergées par l'ONA sans qu'une solution de relogement pérenne n'ait été trouvée au préalable ;

25 - Sécuriser juridiquement les personnes vivant dans les structures de l'ONA et payant une contribution à la mise à disposition d'un hébergement par la signature d'un contrat de bail en bonne et due forme ;

26 - Augmenter le nombre de places disponibles dans les structures gérées par l'ONA.

