

Analyse du chapitre migration de l'accord de coalition

Le LFR présente ci-dessous une analyse complète du chapitre migration de l'accord de coalition 2023-2028 :

1/ Procédure et délais

Le nouveau gouvernement entend réduire le temps passé par les demandeurs dans la procédure de protection internationale pour que celle-ci soit aussi courte que possible. Le LFR est également d'avis que le temps de la procédure doit être écourté, car une attente prolongée se fait souvent au détriment des demandeurs et de leur intégration future au Luxembourg. En revanche, une procédure plus rapide et efficace ne peut avoir lieu que dans le respect des droits fondamentaux et des garanties procédurales spéciales offertes aux demandeurs. Le LFR rappelle par ailleurs que les textes de loi prescrivent déjà des délais stricts quant à la durée maximum de la procédure en première instance et nous encourageons les autorités à les respecter. Surtout, la procédure accélérée ne doit pas se traduire par une analyse superficielle des demandes mais doit se faire à travers le recrutement de davantage de personnels formés (en formation initiale mais aussi en formation continue tout au long de la carrière des agents), à la fois à la Direction de l'Immigration et auprès des juridictions administratives.

2/ Recours aux tests ADN

Conformément à la directive 2003/86/CE, le recours aux tests ADN ne devra avoir lieu que si aucun autre moyen adapté et moins restrictif n'est disponible pour établir l'existence de liens familiaux, et si cela est nécessaire et motivé par la loi, particulièrement, pour la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. Si en dernier ressort, des tests ADN sont ordonnés, le LFR demande que leur coût soit entièrement à la charge de l'Etat tout en prenant en compte les réalités concrètes dans le pays de résidence de la ou des personnes concernées. Le Luxembourg ne devrait demander ces tests uniquement pour des personnes qui se trouvent déjà au Luxembourg ou pour des personnes qui ont un accès réaliste à ce type de tests dans leur pays de résidence, afin d'éviter toute forme de discrimination. Enfin, le Luxembourg devra respecter les principes du Haut-Commissariat aux réfugiés, qui, dans une note de 2008, invite les États à établir des critères clairs afin de définir les situations dans lesquelles le recours à l'ADN est nécessaire. Les personnes soumises à ces tests doivent bénéficier d'une assistance appropriée, avant et après, afin qu'elles comprennent pleinement la raison de ces tests, leurs droits dans ce processus et l'utilisation des résultats des tests. Elles doivent donner leur consentement total et éclairé avant que les tests soient réalisés.

Le Luxembourg devra s'assurer en amont qu'un cadre juridique respectueux des droits fondamentaux des personnes concernées soit établi, en conformité à la loi du 2 août 2002, relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, et à la directive 2003/86/CE, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial.

Actuellement, la loi de 2002 interdit « le traitement des données génétiques » (art. 6, § 1), à l'exception des cas prévus (art.6, §2), à savoir, notamment, lorsque la personne concernée a donné son consentement exprès à un tel traitement, que le traitement est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice, ou encore que le traitement s'avère nécessaire pour un motif d'intérêt public. Si, en l'état actuel, nous sommes conscients de l'intérêt que pourrait revêtir ces tests, le LFR appelle à ce que leur mise en place se fasse dans les limites du strict nécessaire et d'un encadrement rigoureux. À cet égard, la Loi du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale, pourrait être prise pour exemple.

Ainsi, dans le cadre des demandes de protection internationale ou de regroupement familial, l'établissement du test ADN puis, le cas échéant, le traitement des données qui y sont relatives, devront au préalable faire l'objet d'une demande de consentement auprès des personnes concernées et d'une autorisation par les autorités administratives compétentes – autres que les autorités compétentes en matière d'asile, mais toujours dans l'intérêt de la personne concernée. Ces autorités devront ensuite également s'assurer que le traitement des données se fasse dans le respect de la loi de 2002. Celles-ci ne devraient être accessibles que pour une durée limitée et à un nombre de personnes déterminées, uniquement aux fins de déterminer les informations nécessaires à l'établissement des liens familiaux.

3/ Détermination de l'âge

Le gouvernement compte également « recourir à toutes les méthodes appropriées permettant de définir l'âge d'un demandeur d'asile ». Le Collectif Réfugiés encourage fortement les autorités à mettre en place une méthode holistique et multidisciplinaire de détermination de l'âge privilégiant notamment des entretiens psycho-sociaux (comme cela se fait en France et recommandé par le HCR). Le LFR continue de s'opposer à l'unique usage des tests osseux (fortement critiqués par de multiples professionnels de santé en raison de leur absence de fiabilité) et demande au gouvernement de ne pas revenir sur les acquis passés et de ne pas pratiquer d'examen des organes génitaux. Nous rappelons enfin qu'à chaque étape de la procédure, le principe de présomption de minorité doit être respecté par les autorités comme dérivé de l'intérêt supérieur de l'enfant et que, si des doutes sur l'âge du demandeur persistent, celui-ci doit être présumé mineur.

4/ Analyse des demandes de protection internationale

Enfin le LFR rappelle qu'il n'existe aucun automatisme en matière d'octroi de la protection internationale, sauf quand l'Union Européenne décide d'implémenter des décisions de protection temporaire. Conformément au cadre légal en vigueur, les demandes sont examinées et les décisions sont prises individuellement, objectivement et impartialement.

5/ Renforcer les structures d'accueil et réformer l'ONA

Le LFR salue l'engagement de la nouvelle coalition gouvernementale de « demander à l'Administration des bâtiments publics l'établissement d'un plan pluriannuel afin de construire de nouvelles structures pour le réseau d'hébergement de l'ONA et d'évaluer les besoins de rénovation des structures existantes ».

L'engagement de la coalition gouvernementale d'effectuer une analyse portant sur le fonctionnement de l'ONA est favorablement accueilli par le LFR. Néanmoins, celle-ci devrait être effectuée en concertation avec les ONG de terrain. Additionnellement, une enquête auprès des bénéficiaires des services de l'ONA pourraient constituer une réelle plus-value pour l'analyse.

La volonté exprimée par la coalition gouvernementale de répartir les DPI équitablement à travers le pays est soutenue par le LFR. Cette mesure pourrait également être élargie à l'ensemble des résidents des structures d'hébergement aux BPI et aux BPT. Cette répartition doit se faire en concertation avec les communes et les organisations qui s'occupent de l'accueil et de l'encadrement.

6/ Mettre en place des mécanismes de financement de l'hébergement des BPI et BPT sur le marché privé

Le Gouvernement « étudiera la possibilité de soutenir financièrement les personnes qui hébergent depuis plus de 6 mois des DPI, des BPI ou des BPT. » Le LFR appelle à la matérialisation de ce soutien financier dans un cadre légal prévoyant notamment des soutiens financiers appropriés et des allègements fiscaux pour les familles d'accueil. Que ces familles fassent l'objet d'une sélection minutieuse et d'une formation adaptée. Si ces conditions sont réunies, cette solution peut favoriser l'intégration.

7/ Le REVIS

Le LFR s'oppose fermement à la volonté manifestée par le Gouvernement, de retenir une partie du REVIS « en vue de payer le loyer de l'ONA et de constituer une réserve à disposition pour paiement par exemple d'une garantie locative en cas de location d'un appartement. » Une telle mesure serait à l'encontre de l'autonomisation des personnes. Le LFR soutien que si une réforme de la loi du REVIS devrait voir le jour, ce serait plutôt pour modifier la notion de "communauté domestique" en permettant aux personnes hébergées par des personnes privées de continuer à percevoir le REVIS sans que les revenus des familles accueillantes ne soient pris en compte dans le calcul du montant total attribué. Ainsi que de permettre aux personnes hébergées dans des familles, de continuer à percevoir ce soutien.

8/ Paiement d'un « loyer » à l'ONA

Il convient de rappeler que chaque personne résidant dans les structures de l'ONA et disposant d'un titre de séjour (protection internationale ou autre) paye déjà des "indemnités d'occupation mensuelle" à la suite de la signature d'un "engagement unilatéral" de quitter le logement mis à disposition. Nous exprimons beaucoup de réticences quant à la généralisation de cette pratique puisqu'un engagement unilatéral n'est pas un contrat de bail au sens juridique du terme. Un tel document n'offre aucune protection juridique aux personnes qui le signent. Puisque le nouveau gouvernement utilise ici le terme de "loyer", le LFR demande que des contrats de bail soient signés entre l'ONA et chaque personne devant payer une indemnité d'occupation, afin d'offrir une plus grande sécurité juridique aux personnes concernées.

Le LFR est d'avis que chaque bénéficiaire de la protection internationale ou temporaire a vocation à quitter rapidement les structures de l'ONA. Cependant, un désengorgement des structures d'accueil ne peut se faire que si des mesures concrètes et efficaces pour faciliter l'accès des BPI/BPT à un logement

privé sont mises en place. Le LFR est alarmé par les mises à la rue de plus en plus nombreuses décidées ces derniers mois par l'administration plongeant de nombreuses personnes dans une situation de grande précarité.

9/ Renforcement de l'employabilité des personnes accueillies

L'accord de coalition indique, que quatre mois après l'introduction de leur demande de protection internationale, les DPI pourront conclure un contrat de travail dans les domaines à forte pénurie de main-d'œuvre.

Le LFR constate que le Gouvernement a la volonté de permettre aux DPI de travailler après 4 mois de procédure dans les domaines de forte pénurie, ce qui constitue une évolution par rapport aux 6 mois actuels. Cependant quelques interrogations subsistent. L'accord de coalition ne précise pas si cela demeure dans le cadre d'une AOT. Le LFR soutient la nécessité de procéder à une réforme de la procédure AOT. Particulièrement, afin de rendre possible un accès au marché de l'emploi immédiat, pour les DPI qui sont prêt.e.s à intégrer le marché du travail. Cela devrait également maintenir une validité de l'AOT pendant toute la durée de la procédure, particulièrement auprès des employeurs du même secteur (pas besoin de renouvellement après 6 mois). Le LFR souligne également la nécessité de désigner une seule administration compétente pour accorder l'AOT. Toute mesure doit éviter l'exploitation et l'abus des DPI.

10/ Renforcement des mesures d'inclusion sociales

Le Gouvernement prévoit d'organiser des cours de langues et de vivre-ensemble, obligatoires pour tous les DPI.

Le LFR considère qu'un travail d'autonomisation des DPI doit être entamé dès l'introduction de la demande. D'ailleurs, l'expérience de la création d'un Guichet unique pour les demandeurs de protection temporaire devrait être pérennisée pour tous les DPI. Au-delà des cours de langues et de vivre-ensemble, il y a d'autres domaines qui constituent les piliers d'une intégration réussie : l'accès à la formation et au marché du travail, facteurs déterminants pour l'accès au logement et une réelle autonomisation, ainsi que l'accès à l'éducation de manière plus générale. Pourquoi pas, permettre aux DPI de signer le pacte Citoyen ?

En matière d'éducation, le LFR considère que les DPI devraient avoir, de plein droit, l'accès aux études supérieures.

11/ Procédure concernant les demandeurs d'asile déboutés

Le LFR prend note que le nouveau gouvernement ne compte pas procéder à une régularisation générale des demandeurs de protection internationale déboutés et d'autres personnes en situation administrative irrégulière.

Le LFR considère que chaque DPI débouté doit avoir une perspective claire quant à son avenir. Si un retour digne vers le pays d'origine s'avère impossible dans le délai raisonnable qui doit être défini, une autorisation de séjour doit lui être accordée.

Le LFR est préoccupé de retrouver dans le texte du programme la formulation « sans s'être soustrait à une mesure d'éloignement », sans que cette condition soit clairement définie. Cette condition qu'on trouve déjà dans l'article 89 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, est à l'origine de nombreux refus de demandes de régularisation des familles avec des enfants scolarisés qui ont quitté les structures d'hébergement de l'ONA. Tenant compte des évolutions actuelles quant aux pratiques de l'ONA de la mise à la rue des personnes déboutées, le LFR craint que cette condition ne soit un obstacle insurmontable pour une régularisation dans la majorité des cas.

Le LFR salue l'idée d'instaurer une commission pour les cas de rigueur et considère qu'elle devra se pencher sur les cas particuliers aussi bien des DPI déboutés que des personnes en situation administrative irrégulière qui n'ont jamais demandé la protection internationale. Toutefois le LFR plaide pour qu'un règlement grand-ducal précise en amont la composition et les critères de sélection de ses membres ainsi que son fonctionnement. Le LFR préconise que la commission soit indépendante, que la société civile y soit représentée et que les autorités ayant l'immigration dans leurs compétences, appliquent les décisions prises par la commission.

12/ Pays d'origine sûrs

Le LFR salue une évaluation régulière de la liste des pays d'origine sûrs tout en invitant les autorités compétentes à associer également l'UNHCR à cet exercice.

13/ Maisons de retour

Le LFR est conscient que la politique de retour est une partie composante de la politique d'asile.

S'opposant catégoriquement au placement en rétention des enfants, et en particulier des mineurs non accompagnés, le LFR salue depuis des années l'idée de la création d'une maison-retour qui figurait déjà dans les programmes gouvernementaux précédents, sans toutefois être mise en place.

La visite d'une délégation parlementaire luxembourgeoise effectuée en 2017 au centre de retour au Pays-Bas a permis de constater l'importance d'un dispositif de préparation et d'accompagnement des personnes déboutées pour le retour en dignité et en sécurité dans le pays d'origine.

Le LFR insiste que si un retour digne et en sécurité vers le pays d'origine s'avère impossible dans le délai raisonnable qui doit être défini, une autorisation de séjour doit être accordée à la personne concernée.

Les DPI concernés par le transfert Dublin vers un autre état membre UE doivent aussi être accueillis dans la futur maison-retour permettant ainsi la fermeture définitive de la SHUK conçue, il y a des années, en tant qu'une structure « temporaire ».

14/ Migration en Europe

Le Gouvernement soutient le Pacte européen sur l'immigration et l'asile et s'alignera à la pratique des autres États membres en matière de traitement de demandes de protection internationale.

Le LFR exprime sa préoccupation pour le soutien du Pacte, particulièrement, à ce qui concerne le traitement des demandes d'asile au-delà des frontières de l'Union Européenne. L'implémentation du

Pacte augmenterait, entre autres, les possibilités de détention en violation des droits humains. Le LFR rappelle le besoin d'évaluer les conditions de respect des droits humains avant d'accepter des accords qui pourraient entraîner des conséquences néfastes pour la vie des personnes concernées.

15/ Immigration irrégulière et protection des frontières

Dans l'accord de coalition, le Gouvernement soutient avec détermination l'action contre l'immigration irrégulière et les phénomènes de mouvements secondaires. Dans cet objectif, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX) sera renforcée afin de lutter contre le commerce des réseaux de passeurs et de remplir ses missions sous une gouvernance européenne réglementée.

Le LFR rappelle que FRONTEX est accusé de nombreuses violations des droits humains, ainsi que des refoulements illégaux de nombreux migrants, et s'oppose donc à tout soutien vers l'agence européenne dans son état actuel.

16/ Le regroupement familial

Le LFR regrette que l'accord de coalition ne se soit pas exprimé sur le regroupement familial.

Plusieurs points restent encore préoccupants – que ce soit la définition que le LFR juge trop restrictive d'un membre de famille ou bien le regroupement familial des parents d'un mineur bénéficiaire de la protection internationale - et il serait souhaitable qu'une solution soit trouvée au cours de cette législature. Le LFR demande ainsi de revoir la législation en la matière en tenant compte des recommandations faites par la Commission européenne dans ses lignes directrices pour l'application de la directive relative au regroupement familial.

17/ Les demandeurs de protection internationale mineur.e.s

De même, il est regrettable qu'il ne soit pas fait mention dans l'accord de coalition des droits et besoins particuliers des enfants demandeurs de protection internationale. Nous souhaitons rappeler au gouvernement que le Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant qui impose que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. Ce rappel impose, alors que la situation administrative des enfants en exil au Luxembourg, ne semble s'analyser qu'à travers le spectre de la protection internationale. Or avant de considérer un mineur comme demandeur de protection internationale, il devrait être considéré comme un enfant et ses besoins devraient être évalués en conséquence de ce constat.

Cependant, ceci est rendu très difficile, voire impossible, dès lors qu'il n'existe actuellement aucune alternative à la demande de protection internationale, celle-ci étant l'unique voie qui permette une prise en charge, sans pour autant toujours être en adéquation avec l'intérêt supérieur de l'enfant concerné.

En ce qui concerne l'accueil des mineurs non accompagnés plus spécifiquement, bien qu'une récente pratique fasse désormais en sorte que l'ONE prenne le relais de l'ONA pour certains mineurs, il ne s'agit que d'une simple pratique non réglementée et donc susceptible d'être renversée à tout moment. Ce

transfert de compétences devra donc être généralisé et pérennisé, par une réforme de la législation concernée.

18/ Vulnérabilités

Le LFR regrette le manque de considération pour l'identification des vulnérabilités dans l'accord de coalition. L'identification des vulnérabilités est un élément intrinsèque de l'évaluation de l'état de santé d'une personne, et de ses besoins de prises en charge.

L'identification de la vulnérabilité doit être menée de manière continue et régulière durant toute la procédure de demande de protection. Les personnes ayant subi des violations portant atteinte à leur intégrité physique et ou psychique, ne sont souvent pas en mesure de rendre compte par elles-mêmes de leur détresse et des traumatismes subis.

Le LFR insiste sur l'importance de formations initiales et continues afin de permettre une meilleure détection des vulnérabilités. Le LFR soutient également le besoin d'assurer les garanties procédurales des demandeurs de protection internationale vulnérables et de garantir des prises en charge adaptées.

19/ Alternatives à la rétention

Le LFR tient tout d'abord à rappeler qu'il s'est toujours opposé à la mesure de rétention et à la perspective d'une banalisation de la rétention des demandeurs de protection internationale et qu'il a toujours revendiqué des alternatives moins coercitives. Le LFR rappelle tout d'abord qu'il s'oppose aux bracelets électroniques en tant qu'alternative à la rétention des DPI, celui-ci pouvant être un facteur de stress supplémentaire pour les personnes déjà souvent traumatisées par un parcours de vie très dur.

Finalement, le LFR considère qu'il est important de développer la promotion du retour volontaire en tant qu'alternative à la rétention déjà existante au Luxembourg, pour les personnes qui n'ont aucune perspective dans la procédure d'asile d'après les conditions dans leurs pays d'origine.