

Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 6775 relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale

INTRODUCTION

1. En adoptant le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) du 14 décembre 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies lui a confié la responsabilité d'assurer la protection internationale des réfugiés¹. Peu après, fut adoptée la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée la Convention de 1951) constituant la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. En vertu de l'article 35 de cette Convention², les Etats contractants se sont engagés à coopérer avec le HCR dans « *l'exercice de ses fonctions et (...) à faciliter sa tâche de surveillance de l'application de cette Convention* ».

2. C'est dans le cadre d'un dialogue constructif établi de longue date, tant avec les autorités et responsables politiques luxembourgeois qu'avec la société civile, que le HCR souhaite formuler les observations suivantes sur le projet de loi relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale³ (ci-après projet de loi) qui a pour objectif la transposition de la directive élaborée au niveau européen en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale⁴ (ci-après Directive Accueil). En effet, les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale sont étroitement liées à la qualité de la procédure d'asile, déterminante pour assurer une protection internationale à ceux qui en ont besoin.

3. Conscient des défis posés en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale ces dernières années, le HCR souhaite préalablement aux considérations mentionnées ci-dessous, saluer la volonté du Gouvernement d'autonomiser les demandeurs de protection internationale dont témoigne ce projet de loi et de renforcer les effectifs de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après OLAI) par la création de 19 postes.

4. Après quelques considérations générales, le présent document exposera les principales réflexions et recommandations du HCR quant à certains aspects du projet de loi. Les commentaires du HCR sur la Directive Accueil, publiés en avril 2015, apportent un éclairage supplémentaire sur sa position quant aux dispositions de celle-ci⁵. Tout en précisant que l'ordre des commentaires ne présume pas de leur importance, les points abordés seront entre autres les suivants :

- La définition des « membres de la famille » (art.2 (h))
- L'accès à, et la prise d'effet des conditions matérielles d'accueil (arts. 2-6) :

¹ Voir Assemblée générale, résolution 428 (V) du 14 décembre 1950 et annexe, Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

² Ainsi que dans l'*acquis* communautaire, notamment l'article 28 de la Convention de 1990 d'application de l'Accord de Schengen, la Déclaration 17 du traité d'Amsterdam, l'article 78(1) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les Directives et Régulations subséquentes.

³ Voir Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg :

http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtenduEuro/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexdpdata/Mag/115/475/141744.pdf

⁴ Directive 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 (refonte) (OJ L 180/96 du 29 juin 2013).

⁵ UNHCR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, avril 2015, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>.

- Définition
- L'accès et le séjour dans un lieu déterminé
- Le contenu des conditions matérielles d'accueil (arts. 11-17) :
 - La structure d'hébergement
 - La possibilité d'effectuer des menus travaux dans la structure d'hébergement
 - Le montant de l'allocation mensuelle et la notion de « niveau de vie adéquat »
- La fin, l'exclusion, la limitation et le retrait des conditions matérielles d'accueil (arts. 8-9, 29-32) :
 - La fin des conditions matérielles d'accueil
 - L'exclusion des conditions matérielles d'accueil : les demandeurs bénéficiant d'une prise en charge
 - La limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil
 - Les motifs de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil additionnels à ceux prévus dans la Directive Accueil
 - Les motifs de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil prévus par la Directive Accueil
 - Les recours
- Les personnes vulnérables (arts. 10, 22-28)
 - L'examen médical et l'identification de la vulnérabilité
 - L'accès à un traitement adapté
 - Les mineurs et les mineurs non accompagnés : l'intérêt supérieur de l'enfant et le rôle du représentant
- L'accès à l'emploi (art. 19)
- La formation du personnel encadrant (arts. 33 et 36)

I. CONSIDERATIONS GENERALES

5. Comme rappelé en 2012 dans les commentaires du HCR portant sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale⁶, les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale sont étroitement liées à la qualité des procédures d'asile, en ce que des conditions d'accueil appropriées sont essentielles à un examen juste et efficace des besoins de protection internationale. Il est en effet primordial de permettre aux demandeurs de protection internationale de subvenir à leurs besoins et de leur garantir un niveau de vie adéquat à compter du moment où ils introduisent leur demande soit à l'intérieur du pays, soit à la frontière, jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise quant au bien-fondé de celle-ci⁷. Les demandeurs de protection internationale, dont certains se trouvent dans des situations de pauvreté et de dénuement extrêmes, sont confrontés à de nombreux problèmes humains et sociaux. Ils peuvent ainsi se retrouver dans un état de faiblesse physique et psychologique ayant un impact négatif sur le déroulement de leur demande de protection internationale ou n'en permettant pas la poursuite.

⁶ Commentaires disponibles sur le site de l'OLAI :

http://www.olai.public.lu/en/actualites/2012/03/asile/commentaires_du_HCR_Projet_de_RGD_Aide_sociale_mars_2012.pdf

⁷ Voir UNHCR, en particulier Conclusions No. 93 « Conclusion sur l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile », No. 44 « Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile », No. 47 « Enfants réfugiés », No. 105 « Conclusion sur les femmes et les filles dans les situations à risque » et No. 107 « Conclusion sur les enfants dans les situations à risque », disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/type/EXCONC.html>.

6. Il est également utile de noter qu'en vertu de l'article 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁸, les conditions d'accueil devraient permettre aux demandeurs d'asile de bénéficier, pendant toute la durée de leur procédure d'asile, de conditions de vie décentes et conformes à la dignité humaine.

7. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: « accorde un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale »⁹. La Cour précise qu'un « traitement est dégradant s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine, ou s'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique »¹⁰. La vulnérabilité évoquée est d'autant plus marquée parmi les enfants et autres personnes fragilisées. L'octroi de conditions d'accueil constitue un moyen d'atténuer la situation de vulnérabilité du demandeur d'asile au moyen notamment d'un accompagnement adéquat compte tenu des difficultés de connaissance d'une des langues nationales, d'absence de tout réseau de soutien ainsi que d'éventuels traumatismes.

8. Plus généralement, les Etats sont responsables du respect des droits de l'homme de toute personne se trouvant sur leur territoire et sous leur juridiction. Tant les législations internationale et régionale relatives aux droits de l'homme que les normes applicables de protection des réfugiés, sont ainsi pertinentes lorsqu'il s'agit de définir des normes de conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile¹¹.

II. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

La définition des « membres de la famille » (art. 2(h))

Art. 2. Aux fins de la présente loi, on entend par :

h) «membres de la famille»: dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale qui sont présents au Grand-Duché de Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:

- le conjoint du bénéficiaire du statut de protection internationale ou son partenaire non marié engagé dans une communauté de vie reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires;
- les enfants mineurs du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire d'une protection internationale à condition qu'ils soient non mariés sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- le père ou la mère du bénéficiaire d'une protection internationale ou tout autre adulte qui en est responsable de par le droit en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg, lorsque ledit bénéficiaire est mineur et non marié;

9. Le HCR souhaite attirer l'attention sur le fait que la Directive Accueil entend par « demandeur » tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement, et par « membres de la famille » les membres (...) de la famille du demandeur (...) ¹². Or, le projet de loi mentionne les membres de la famille du *bénéficiaire* d'une protection internationale et non ceux du *demandeur* de protection internationale.

⁸ Article premier : « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée », disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

⁹ Voir arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête N° 30696/09, Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 21 janvier 2011, disponible sur :

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb2199a2> § 251.

¹⁰ Ibid., § 220, citant *Pretty c. Royaume-Uni*, Requête N° 2346/02, CEDH, 29 avril 2002, § 52.

¹¹ Pour plus de détails sur le cadre juridique international applicable, voir HCR, « *Recommandations du HCR sur l'harmonisation des normes de conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne* », juillet 2000, pp 4-5, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b1f805f4.html>.

¹² Article 2 (b) et article 2 (c) de la Directive Accueil.

10. Par ailleurs, le HCR note que le projet de loi suit la Directive Accueil en ce qu'il limite la notion de « membres de la famille » à la famille déjà fondée dans le pays d'origine¹³. Cette disposition ne prend ainsi pas en compte les liens familiaux qui ont pu se former pendant ou après la fuite du demandeur de protection internationale, et/ou dans des camps de réfugiés, excluant ainsi les enfants nés de ces relations des garanties prévues par la Directive Accueil telles que la sauvegarde de l'unité familiale.

11. De même, le HCR invite les autorités à interpréter généreusement la définition des membres de la famille en incluant dans la catégorie « conjoints » les couples de même sexe et en tenant également compte « *d'autres parents proches lors de décisions en matière de logement, prenant dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que la situation particulière du demandeur qui dépend des membres de sa famille ou d'autres parents proches tels que des frères ou sœurs mineurs non mariés qui sont déjà présents* »¹⁴ sur le territoire luxembourgeois.

12. Le HCR s'inquiète du fait que le projet de loi, comme la Directive, ne considère pas les enfants mineurs mariés comme des membres de la famille même lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de leur conjoint(e) et lorsqu'il est dans leur intérêt supérieur de les considérer comme membres de la famille. Ceci vaut également pour les frères et sœurs mineurs du demandeur (y compris lorsque le demandeur ou le frère/la sœur est marié(e), s'il est dans l'intérêt supérieur de l'un d'entre eux de considérer ces personnes comme membres de la famille. Le HCR note que ces dispositions pourraient dans certains cas aller à l'encontre de la Convention relative aux droits de l'enfant¹⁵, en particulier l'article 9¹⁶, car l'enfant peut être dépendant d'adultes membres de sa famille.

13. Le HCR recommande :

- de remplacer le terme « *bénéficiaire* » de protection internationale utilisé à cinq reprises dans l'article 2 (h) du projet de loi par « *demandeur* » de protection internationale ;
- de reconnaître les relations formées pendant ou après la fuite du demandeur de protection internationale, conformément au principe de l'unité familiale de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- d'interpréter généreusement la définition de membre de la famille conformément au Considérant 22 et à l'article 4 de la Directive Accueil afin de ne pas exclure du champ d'application de celle-ci des enfants dépendants, en particulier des enfants mariés mais dont le/la conjoint(e) ne se trouve pas au Luxembourg et qui sont autrement dépendants de leurs parents.

Lors de la mise en œuvre :

- d'interpréter la définition de la famille nucléaire de façon à inclure les couples de même sexe dans la notion de « conjoint » ou « partenaire non marié » ;
- conformément à la Directive Accueil et lors de la prise de décision en matière de logement, de dûment prendre en considération la situation particulière de tout demandeur qui dépend des membres de sa famille ou d'autres parents proches tels que des frères ou sœurs mineurs non mariés qui sont déjà présents au Luxembourg.

¹³ Article 2 (c) de la Directive Accueil.

¹⁴ Considérant 22 de la Directive Accueil.

¹⁵ Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989 et ratifiée par le Luxembourg le 7 mars 1994.

¹⁶ Cet article porte sur le droit à l'unité familiale.

L'accès à, et la prise d'effet des conditions matérielles d'accueil (arts. 2-6)

• Définition (art.2)

Art. 2. Aux fins de la présente loi, on entend par :

f) «accueil»: l'ensemble des mesures prises en faveur des demandeurs ; ces mesures comprennent l'hébergement, la nourriture, l'attribution d'une allocation mensuelle, l'utilisation gratuite des transports en commun, les soins médicaux de base ainsi que le suivi social et psychologique ; elles peuvent, en outre, comprendre l'habillement et des aides ponctuelles en cas de besoin;

14. Le HCR salue l'inclusion de mesures telles que l'utilisation gratuite des transports en commun dans la définition de l'accueil à l'article 2 (f) du projet de loi.

• L'accès et le séjour dans un lieu déterminé (art. 3-6)

Art. 3. Pour pouvoir bénéficier de l'accueil accordé par l'OLAI, le demandeur doit être dépourvu des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance et séjourner dans le lieu déterminé par l'autorité compétente.

15. Comme le prévoit la Directive Accueil, les Etats membres peuvent subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance¹⁷.

16. Cependant, pour pouvoir bénéficier des conditions matérielles d'accueil, l'article 3 du projet de loi ne reprend pas la condition du manque de moyens suffisants « *pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé* ». Un demandeur qui ne serait ainsi pas dépourvu des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance mais qui n'aurait néanmoins pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à sa santé ne pourrait pas, à la lecture du projet de loi, bénéficier des conditions matérielles d'accueil.

17. Par ailleurs, le HCR souhaite attirer l'attention sur le fait que lorsqu'est rendu obligatoire comme lieu de résidence un centre collectif d'hébergement, ce séjour devrait généralement être d'une durée limitée afin de permettre aux demandeurs d'intégrer un logement de plus petite taille dès que possible.

18. Lorsque le demandeur dispose d'une alternative à l'hébergement dans des infrastructures publiques, telle que le logement chez des amis ou proches, des restrictions à sa liberté de circulation ne devraient en principe pas être imposées.

19. Le HCR recommande:

- de reformuler l'article 3 du projet de loi par exemple de la manière suivante : « *Pour pouvoir bénéficier de l'accueil accordé par l'OLAI, le demandeur doit être dépourvu des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance et pour avoir un niveau de vie adapté à sa santé et séjourner dans le lieu déterminé par l'autorité compétente* ».

Lors de la mise en œuvre :

- de limiter la durée du séjour dans un centre collectif d'hébergement afin de permettre aux demandeurs d'intégrer un logement de plus petite taille dès que possible ;
- de permettre au demandeur, s'il en dispose, d'avoir accès à une alternative à l'hébergement

¹⁷ Art. 17 (3).

dans des infrastructures publiques, telle que le logement chez des amis ou proches ;

- lorsque les demandeurs sont hébergés dans une/des zone(s) et/ou lieu(x) précis, de prendre en considération les facteurs suivants lors de la détermination de la zone ou du lieu où les demandeurs devront séjourner lors de la procédure d'asile :
 - o la présence d'ONGs, de prestataires d'assistance juridique, de structures offrant des formations linguistiques et, dans la mesure du possible, une communauté établie provenant du même pays ou de la même ethnie que le demandeur de protection internationale ;
 - o les possibilités d'établir des relations harmonieuses entre les demandeurs de protection internationale et les communautés environnantes ; et
 - o le besoin de soutien financier supplémentaire pour couvrir les coûts engendrés par les demandeurs de protection internationale lorsqu'ils devront se déplacer vers la zone désignée.

Art. 4. (1) Le droit à l'accueil visé à l'article 2 au point f) du demandeur prend effet lors de la présentation d'un document délivré à son nom attestant son statut de demandeur et son droit de rester sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et d'y circuler librement.

(2) Pendant la période se situant entre l'introduction de la demande de protection internationale et la présentation de l'attestation visée au paragraphe (1), le demandeur bénéficie d'un accueil de base défini à l'article 2 au point g).

Art. 2. Aux fins de la présente loi, on entend par :

g) «accueil de base»: les aides transitoires comprenant l'hébergement au centre de premier accueil, la nourriture et les soins médicaux de base.

20. La Directive Accueil prévoit que les demandeurs doivent avoir accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale¹⁸. Ces conditions matérielles d'accueil sont définies comme étant « *les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière* »¹⁹.

21. Le HCR accueille favorablement une telle obligation de fournir des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de la demande de protection internationale. En effet, des conditions d'accueil adéquates sont indispensables à la présentation effective d'une telle demande et devraient être fournies dès qu'un demandeur manifeste son intention de demander la protection internationale.

22. Cependant, le projet de loi prévoit que le demandeur ne peut bénéficier des conditions matérielles d'accueil qu'à partir de la présentation d'un document délivré à son nom attestant de son statut et de son droit de rester sur le territoire et non à partir de la présentation de la demande. Or, des délais peuvent exister entre la présentation d'une demande de protection internationale et la réception de l'attestation par le demandeur. Durant cette période des conditions matérielles d'accueil « de base » comprenant l'hébergement au centre de premier accueil, la nourriture et les soins médicaux de base, sont prévues.

23. Par ailleurs, il semble nécessaire d'apporter une clarification quant au terme « introduction » d'une demande de protection internationale, en ce qu'il pourrait différer du terme « présentation » tel qu'évoqué par la Directive Accueil²⁰.

¹⁸ Article 17(1)

¹⁹ Article 2(g)

²⁰ Cette clarification est également jugée nécessaire dans le projet de loi n°6779 relatif à la protection internationale et à la protection temporaire, qui a pour objectif la transposition de la directive élaborée au niveau européen en matière de procédures communes relatives à l'octroi et le retrait de la protection internationale (ci-après « Directive Procédure »).

24. Le HCR recommande :

- de prendre les dispositions nécessaires pour que les conditions matérielles d'accueil soient accessibles dès que le demandeur présente une demande de protection internationale, tel que prévu par la Directive Accueil. Celles-ci pourraient consister en l'octroi complet des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de la demande de protection internationale ou en l'ajout d'une allocation journalière aux conditions matérielles d'accueil de base ;
- de remplacer au paragraphe 2 de l'article 4 le terme « introduction » par « présentation » d'une demande de protection internationale afin de clarifier le moment de la prise d'effet des conditions matérielles d'accueil.

Art. 5. (1) La demande en obtention de l'accueil est introduite par écrit auprès du directeur.

(2) Lors de l'introduction de sa demande d'accueil, le demandeur est informé par écrit ou par oral si nécessaire, dans les quinze jours et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, des aides dont il peut bénéficier, y compris les coordonnées des entités ou personnes susceptibles de l'assister ou de l'informer, ainsi que de ses obligations.

25. Comme mentionné *supra* (voir para. 23), le HCR est d'avis qu'une précision est nécessaire quant au moment à partir duquel le demandeur bénéficie des conditions matérielles d'accueil, car il n'apparaît pas clairement à la lecture du projet de loi si le demandeur est couvert dès la « présentation » de sa demande de protection internationale, l'« introduction » de sa demande d'accueil ou encore, si un rendez-vous avec l'OLAI est indispensable préalablement à l'octroi des conditions matérielles d'accueil.

26. Le projet de loi reprend les termes de la Directive Accueil en prévoyant la possibilité d'informer le demandeur « *dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend* ». Les demandeurs de protection internationale ne comprennent souvent pas leurs droits et devoirs en matière de conditions d'accueil car ceux-ci ne leur ont pas été expliqués sous une forme et dans une langue qu'ils comprennent ou en tenant compte de leurs circonstances individuelles en particulier leur âge et genre. Informer le demandeur dans une langue « *dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend* » pourrait limiter ce droit et entraver l'accès aux droits accordés par la Directive Accueil.

27. Le HCR recommande :

- de clarifier à partir de quel moment le demandeur bénéficie des conditions matérielles d'accueil. Si un rendez-vous avec l'OLAI est préalablement nécessaire, le HCR recommande de fixer cet entretien dans les meilleurs délais à compter de la présentation de la demande de protection internationale.

Lors de la mise en œuvre :

- afin d'assurer en pratique la communication effective d'informations en vue de garantir la compréhension totale et le plein engagement dans la procédure d'asile, de fournir l'information sur les conditions matérielles d'accueil dans une langue que le demandeur peut réellement comprendre et sous une forme qui tient compte de ses circonstances individuelles y compris et en particulier de son âge et de son genre.

Art. 6. (3) Le demandeur qui dispose des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance doit contribuer au coût de l'accueil prévu par la présente loi, sinon le couvrir.

Le ministre veille à réclamer le remboursement des coûts de l'accueil accordé au demandeur disposant au moment où il bénéficie de l'accueil visé à l'article 2 au point f) des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance.

28. Le projet de loi reprend la possibilité offerte par la Directive Accueil d'exiger du demandeur qui dispose des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance de contribuer, voire de couvrir le coût des conditions matérielles d'accueil. Cependant, la Directive Accueil ne prévoit cette possibilité que si les ressources peuvent couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé²¹.

29. De même, le projet de loi reprend la possibilité offerte par la Directive Accueil de réclamer le remboursement des coûts de l'accueil au demandeur lorsque celui-ci disposait au moment où il a bénéficié de cet accueil des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance. Cependant, la Directive Accueil ne prévoit ce remboursement que si les ressources étaient « *suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé (...)* »²². Ainsi, un demandeur qui disposait des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance mais qui n'aurait néanmoins pas eu de moyens suffisants pour couvrir ses soins de santé ne serait pas tenu de rembourser les coûts des conditions matérielles d'accueil (ou du moins la totalité de ceux-ci).

30. Par ailleurs, bien que l'article 6(2) du projet de loi précise que lors de sa demande en obtention de l'accueil, le demandeur est tenu d'informer l'OLAI (...) de la présence de personnes ayant des besoins particuliers (...), le HCR souhaite rappeler que l'évaluation des besoins particuliers des personnes vulnérables en matière d'accueil ne saurait incomber aux seuls demandeurs et doit être mise en place par les autorités. Des précisions quant à une telle évaluation sont élaborés *infra* dans la partie « Les personnes vulnérables (arts. 10, 22-28) » de ces commentaires²³.

31. Le HCR recommande :

- de reformuler l'article 6(3) alinéa 1 du projet de loi par exemple de la manière suivante : « *Le demandeur qui dispose des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance et ses frais de santé doit contribuer au coût de l'accueil prévu par la présente loi, sinon le couvrir.* » ; et de reformuler l'article 6(3) alinéa 2 du projet de loi comme suit : « *Le ministre veille à réclamer le remboursement des coûts de l'accueil accordé au demandeur disposant au moment où il bénéficie de l'accueil visé à l'article 2 au point f) des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance et ses soins de santé.* ». De telles dispositions seraient par ailleurs conformes à la Directive Accueil.

Le contenu des conditions matérielles d'accueil (arts. 11-17)

• La structure d'hébergement

Art. 11. (1) Le demandeur est logé dans une des structures d'hébergement suivantes:

- a) structures d'hébergement publiques;
- b) structures d'hébergement privées.

(2) Lors de son séjour dans une structure d'hébergement :

- a) le demandeur a droit au respect de sa vie privée et familiale ;
- b) le demandeur a la possibilité de communiquer avec sa famille, ses conseils juridiques, les représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et les organisations non gouvernementales reconnues.

(3) Une attention particulière est accordée à la prévention de la violence à l'intérieur des structures d'hébergement.

(4) Le directeur veille à ce que le demandeur ne soit transféré d'une structure à une autre que lorsque cela est nécessaire.

Art. 12. Par dérogation à l'article 11, le demandeur peut, lorsque les capacités d'hébergement normalement disponibles sont temporairement épuisées, être hébergé pour une période aussi courte que

²¹ Article 17(4) alinéa 1

²² Article 17(4) alinéa 2

²³ Paras 83 à 107

possible dans une structure d'accueil d'urgence. Dans ce cas, il bénéficie d'un accueil de base se résumant à la nourriture, à l'hébergement et aux soins médicaux de base.

32. Comme le prévoit la Directive Accueil²⁴, le projet de loi offre la possibilité au demandeur de communiquer avec sa famille, ses conseils juridiques, les représentants du HCR et les organisations non gouvernementales reconnues. Cependant, la Directive ajoute que ces mêmes personnes et organisations se voient également accorder un accès en vue d'aider les demandeurs, tout en précisant que des limites à cet accès ne peuvent être imposées qu'aux fins de la sécurité des locaux ainsi que des demandeurs²⁵. Un tel accès n'est pas prévu dans le projet de loi, cet article de la Directive n'ayant pas été transposé.

33. Par ailleurs, la Directive Accueil introduit l'obligation pour les Etats membres de tenir compte des aspects liés au genre non seulement lorsque les demandeurs résident dans des centres d'hébergement, mais également de prendre les mesures appropriées pour prévenir la violence et les actes d'agression fondés sur le genre, y compris les violences et le harcèlement sexuels à l'intérieur des centres d'hébergement²⁶. Cette dernière disposition reconnaît la vulnérabilité particulière des demandeurs de protection internationale et rappelle l'importance de prendre des mesures proactives afin de prévenir notamment cette forme de préjudice grave. Cette prise en compte des aspects liés au genre dans le cadre de l'hébergement des demandeurs n'est cependant pas reflétée dans le projet de loi.

34. D'autre part, le HCR estime nécessaire de veiller à ce qu'en règle générale, les demandeurs majeurs à charge ayant des besoins particuliers en matière d'accueil puissent être hébergés avec des parents proches majeurs déjà présents dans le même Etat membre et qui en sont responsables de par le droit ou la pratique de l'Etat membre concerné²⁷. Toutefois, cette disposition visant à faciliter le processus d'adaptation des demandeurs dans le pays d'accueil et réduire leur vulnérabilité et dépendance vis-à-vis des aides extérieures n'a pas été transposée dans le projet de loi.

35. A l'article 12, le projet de loi reprend la possibilité prévue dans la Directive Accueil de fixer, à titre exceptionnel et dans des cas dûment justifiés, et pendant une période raisonnable et aussi courte que possible, d'autres modalités lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées²⁸.

36. Tout en reconnaissant les défis existants en matière d'octroi des conditions matérielles d'accueil y compris pour les personnes nécessitant des besoins particuliers en période de pression sur le système d'accueil, il est ici utile de noter que la Cour de justice de l'Union Européenne (ci-après CJUE) a établi que la saturation du réseau d'accueil ne pourrait justifier une quelconque dérogation à l'obligation de garantie d'un niveau de vie adéquat, énoncée dans la Directive Accueil²⁹. En conséquence les Etats membres devront s'assurer que le principe du niveau de vie adéquat est respecté en toutes circonstances et qu'il soit compris comme garantissant un niveau de vie plus élevé que les besoins de base.

37. Le rapport de synthèse du Réseau européen des migrations identifie comme bonnes pratiques : (1) l'élaboration d'une stratégie visant à préparer, atténuer et répondre aux pressions pesant sur les systèmes d'accueil au moyen de la mise en œuvre d'un plan d'urgence et le maintien de places « tampons » dans les structures d'accueil ordinaires ; (2) l'instauration d'un mécanisme d'alerte précoce couplée avec une flexibilité budgétaire et (3) la gestion de l'accueil en tant que chaîne (c.à.d.

²⁴ Article 18 (2) (b)

²⁵ Article 18(2) (c)

²⁶ Articles 18(3) et 18(4)

²⁷ Cette obligation est également reprise par la Directive Accueil à l'article 18(5).

²⁸ Article 18(9)

²⁹ CJUE, C-79/13 *Saciri e.a.* para. 50,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148395&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=161686>.

à partir du flux d'entrées, l'accueil, la procédure, le flux de sorties jusqu'au retour/intégration)³⁰. Le HCR recommande également ces bonnes pratiques.

- **La possibilité d'effectuer des menus travaux dans la structure d'hébergement**

Art. 17. Les demandeurs peuvent, dans les conditions à fixer par le directeur de l'OLAI et s'il y en a, effectuer des menus travaux dans les structures d'hébergement et leurs alentours. Le montant alloué ne peut dépasser deux euros par heure prestée.

38. Le HCR salue la volonté reflétée dans l'article 17 du projet de loi d'accorder plus d'autonomie aux demandeurs de protection internationale en leur octroyant la possibilité d'effectuer des menus travaux dans les structures d'hébergement et leurs alentours. Cependant, même si le tableau de transposition fait ici référence à l'article 18 (8) de la Directive Accueil, il semblerait que cette transposition ne soit que partielle, en ce que ce dernier offre la possibilité aux demandeurs de participer à la gestion des ressources matérielles et des aspects non matériels de la vie dans le centre par l'intermédiaire d'un comité ou d'un conseil consultatif représentatif des personnes qui y sont hébergées.

39. Le HCR encourage les autorités à poursuivre leur réflexion sur la possibilité offerte aux demandeurs d'effectuer des menus travaux pour un montant maximum de 2 euros par heure prestée. Une approche plus flexible, ne fixant pas de plafond dans la loi, pourrait ainsi être privilégiée, tenant compte du professionnalisme et de la résilience du demandeur qui pourrait également être impliqué dans d'autres aspects de la gestion du centre d'accueil, comme indiqué au paragraphe précédent.

40. Enfin, bien que ce point ne figure pas dans le présent projet de loi, le HCR encourage les autorités à fournir les moyens nécessaires aux demandeurs afin de leur permettre de préparer leur nourriture, dans un souci de respect des pratiques culturelles et religieuses.

41. Le HCR recommande :

- afin de garantir un accès des personnes et organisations concernées aux demandeurs de protection internationale, et dans le même esprit que l'article 11(2) (b) du projet de loi, de rajouter à ce dernier le paragraphe suivant : *« les membres de la famille, les conseils juridiques ou conseillers, les personnes représentant le HCR et les organisations non gouvernementales pertinentes reconnues par le Luxembourg se voient accorder un accès en vue d'aider les demandeurs. Des limites à cet accès ne peuvent être imposées qu'aux fins de la sécurité des locaux ainsi que des demandeurs »*.
- vu l'obligation contenue dans la Directive Accueil de tenir compte des aspects liés au genre, à l'âge ainsi que de la situation des personnes vulnérables dans le cadre de l'hébergement des demandeurs, d'ajouter le paragraphe suivant à l'article 11: *« Lorsque les demandeurs sont hébergés dans les structures visées à l'article 11(1) (a), il sera tenu compte des aspects liés au genre et à l'âge, ainsi que de la situation des personnes vulnérables »*, et de compléter l'article 11(3) comme suit : *« Une attention particulière est accordée à la prévention de la violence à l'intérieur des structures d'hébergement, y compris les actes d'agression fondés sur le genre et les violences et le harcèlement sexuels. »* ;
- d'instaurer un équilibre entre les genres au sein du personnel en charge des structures d'hébergement afin de garantir l'accès et le soutien aux demandeurs en fonction de leur âge,

³⁰ Réseau européen des migrations (REM), *Rapport de synthèse : L'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile dans les différents États membres de l'Union européenne*, 2014, pp. 33 et 34, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_second_focussedstudy2013_organisation_of_reception_facilities_final_version_28feb2014.pdf.

genre et identité de genre ;

- de transposer dans le projet de loi l'article 18 (5) de la Directive Accueil afin de permettre que les demandeurs qui sont des personnes majeures à charge ayant des besoins particuliers en matière d'accueil puissent être hébergés avec des parents proches majeurs qui sont déjà présents au Luxembourg et qui en sont responsables ;
- d'inclure comme le fait la Directive Accueil³¹, les termes « *offrant un niveau de vie adéquat et adaptés à l'hébergement des demandeurs* » à l'article 11(1). De même, le HCR recommande de rajouter ces termes à l'article 12 du projet de loi et de supprimer la dernière phrase « *Dans ce cas, il bénéficie d'un accueil de base se résumant à la nourriture, à l'hébergement et aux soins médicaux de base.* » ;
- d'autoriser les résidents à participer à la gestion des ressources matérielles et des aspects de la vie dans les centres, comme prévu par la Directive Accueil. Les bonnes pratiques suggèrent que la participation des résidents à travers, par exemple, des conseils consultatifs ou des conseils représentant les résidents avec une réelle distribution entre les genres, peut réduire les tensions dans les centres et mieux prévenir des incidents violents y compris les violences sexuelles et fondées sur le genre ;
- de poursuivre la réflexion entamée quant à la possibilité offerte aux demandeurs d'effectuer des menus travaux dans les structures d'hébergement et leurs alentours, en adoptant notamment une approche plus flexible ne fixant pas de plafond et qui tiendrait compte du professionnalisme et de la résilience du demandeur.

Lors de la mise en œuvre :

- de veiller à ce que, en règle générale, les structures d'hébergement soient aussi petites qu'économiquement possible et d'offrir aux demandeurs les moyens nécessaires à la préparation de leurs repas afin de garantir le respect des pratiques culturelles et religieuses ;
- de veiller à ce que les demandeurs qui ont des besoins spécifiques en matière d'accueil tels que les familles avec enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées, les personnes handicapées ou les mineurs non accompagnés ne se voient pas attribuer des conditions matérielles d'accueil différentes si celles-ci sont des conditions d'accueil amoindries ;
- de veiller à ce que la capacité d'accueil soit flexible et adaptée aux besoins et éclairée par des exercices de planification d'urgence dans le cas où le nombre de demandes augmente de manière significative, afin notamment de satisfaire l'exigence de la CJUE dans l'affaire *Saciri* d'accorder un niveau de vie adéquat à tous les demandeurs et ce, en toutes circonstances.

• **Le montant de l'allocation mensuelle et la notion de « niveau de vie adéquat »**

Art. 13. Tout demandeur a droit à une allocation mensuelle.

Art. 14. L'allocation mensuelle peut être accordée en partie sous forme d'aides en nature ou sous forme de bons d'achat.

Art. 15. Le montant de l'allocation mensuelle versée par l'OLAI varie selon que l'hébergement du demandeur est assorti ou non de la fourniture de repas.

Art. 16. Un règlement grand-ducal fixe les montants, la forme ainsi que les modalités d'attribution de l'allocation mensuelle qui dépendent tant de la volonté du demandeur de participer au projet d'accompagnement mis en place par l'OLAI que du stade de sa procédure de protection internationale.

42. Les articles précités visent à transposer l'article 17(5) de la Directive Accueil. Bien que les détails relatifs à l'allocation mensuelle restent à préciser dans un règlement grand-ducal, il est important de noter que la Directive précise que lorsque les conditions matérielles sont octroyées sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des

³¹ Articles 18(1) (b) et (c)

niveaux établis dans l'Etat membre, soit par le droit, soit par la pratique, *pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants.*

43. En ce qui concerne la notion de « niveau de vie adéquat », le HCR se réfère à l'article 11(1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³², qui dispose que les Etats parties reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.

44. Cette disposition est élaborée dans l'Observation générale n°4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui cite la Commission des établissements humains et la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, affirmant qu'un logement adéquat offre ... suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates (...) ³³. De même, selon le Comité, le droit de toute personne de ne pas être soumise à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance constitue un aspect très important du droit à un logement suffisant³⁴. Les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature. Notamment, la jouissance de ce droit ne doit pas, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, être soumise à une forme quelconque de discrimination³⁵.

45. L'Observation générale n°19 de ce même Comité sur le droit à la sécurité sociale affirme que sur la base du principe de non-discrimination, les demandeurs d'asile devraient bénéficier, dans des conditions d'égalité, des régimes de sécurité sociale non contributifs, notamment d'un accès raisonnable aux soins de santé et aux prestations familiales, conformément aux normes internationales³⁶.

46. Le HCR renvoie à la Conclusion du Comité exécutif du HCR sur l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile³⁷, en ce qui concerne la mise en œuvre des conditions d'accueil adéquates y compris le fait que les différentes mesures d'accueil respectent la dignité humaine ainsi que le droit et les principes internationaux applicables en matière de droits humains.

47. Il est utile de noter que les Etats membres de l'Union européenne peuvent accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants, en particulier lorsqu'une aide matérielle est fournie en partie en nature ou lorsque ce ou ces niveaux appliqués à leurs ressortissants visent à garantir un niveau de vie plus élevé que celui exigé pour les demandeurs au titre de la présente Directive³⁸. Cependant, un rapport de la Commission européenne sur l'application de la Directive Accueil de 2003³⁹ et un rapport du réseau Odysseus⁴⁰ ont fait le constat

³² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f50a22>.

³³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n°4 : Le droit à un logement suffisant (article 11(1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 13 décembre 1991, E/1992/23, para. 7, <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> (en anglais).

³⁴ *Ibid*, para. 9

³⁵ *Ibid*, para. 6

³⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n°19 : Le droit à la sécurité sociale (article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 4 février 2008, E/C.12/GC/19, para. 38, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebcae52>.

³⁷ UNHCR, *Conclusion sur l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile*, 8 octobre 2002, n° 93 (LIII) - 2002, <http://www.refworld.org/docid/3dae853ca.html>.

³⁸ Article 17 (5) de la Directive Accueil

³⁹ Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres*, 26 novembre 2007, COM(2007) 745 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0745&from=FR>.

que plusieurs Etats membres ont octroyé des allocations financières trop faibles pour couvrir les frais de subsistance. Dans certains cas, les montants n'ont que très rarement correspondu au soutien social minimum fourni aux nationaux, et étaient souvent moins élevés.

48. Le HCR rappelle la décision préjudicielle de la CJUE dans l'affaire Saciri⁴¹, où la Cour a jugé que l'aide financière octroyée doit être suffisante pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile et qu'il y a lieu d'entendre par «conditions matérielles d'accueil» les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous la forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière. Comme noté par la Cour, si l'importance de l'aide financière octroyée est déterminée par chaque Etat membre, celle-ci doit être suffisante pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile.

49. Les bonnes pratiques dans ce domaine suggèrent que des conditions d'accueil adéquates réduisent le risque de mouvement secondaire des demandeurs d'asile. En outre, si la procédure d'asile permet un examen efficace et rapide de la demande, accompagné des garanties nécessaires, l'octroi de conditions matérielles d'accueil d'un niveau raisonnable ne devrait pas constituer une charge excessive sur le passif d'asile ou une incitation à l'abus du système.

50. Le HCR recommande :

- de rajouter au Chapitre 5 du projet de loi la disposition suivante : « *Le montant de l'allocation mensuelle assure aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* ». Par ailleurs, il est également important de préciser qu'en aucun cas la suppression complète des conditions matérielles d'accueil ne saurait être décidée (voir *infra* paragraphe 81) ;
- d'inclure dans la législation nationale un indice national de référence comme les allocations de chômage ou les prestations sociales accordées aux nationaux démunis, afin de garantir un niveau de vie adéquat ; et
- de préciser le contenu du projet d'accompagnement et clarifier les notions de « *volonté du demandeur de participer* » et « *stade de la procédure* » afin de garantir des décisions objectives et motivées.

La fin, la limitation et le retrait des conditions matérielles d'accueil (arts 8-9, 29-32)

• La fin des conditions matérielles d'accueil

Art. 8. Le droit à l'accueil prend fin:

- en cas de restitution de l'attestation au ministre ayant l'Asile dans ses attributions;
- en cas d'expiration de la validité de l'attestation;
- dès l'obtention d'une autorisation de séjour;
- dès l'obtention d'une autorisation de travail;
- dès l'obtention du statut de protection internationale.

⁴⁰ Odysseus Academic Network, *Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers in the EU Member States*, octobre 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html>.

⁴¹ CJUE, C-79/13 *Saciri e.a.*, introduite le 17 février 2013, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148395&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=161686>.

51. Afin notamment de permettre un éventuel retour volontaire ou la mise en place d'un processus d'intégration, le HCR recommande d'instaurer une période transitoire d'au moins 1 mois entre les cas évoqués ci-dessus et la fin réelle du droit aux conditions matérielles d'accueil, ce qui permettrait de garantir de manière effective un niveau de vie adéquat à chaque étape du parcours d'un demandeur de protection internationale.

• **L'exclusion des conditions matérielles d'accueil : les demandeurs bénéficiant d'une prise en charge**

Art. 9. Est exclu de l'accueil le demandeur dont les frais de séjour, y compris les frais de santé, sont pris en charge conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Commentaire de l'article 9 : Cet article vise une pratique désormais bien établie, à savoir celle d'un demandeur qui réclame le droit à l'accueil, alors que ses frais de séjour, de santé et de retour sont pris en charge par un garant pour la durée du séjour fixée dans l'engagement de prise en charge. Le garant reste pour une période consécutive de deux ans solidairement responsable avec l'étranger à l'égard de l'Etat luxembourgeois du remboursement des frais, si ces frais ont été avancés par l'Etat. Il s'agit donc d'éviter tout double octroi d'aide et de garantir une meilleure utilisation des fonds publics.

52. Le HCR comprend que les gouvernements aient un intérêt légitime à s'assurer que leur hospitalité et leur générosité ne soient pas abusées. Cependant, cette exclusion des conditions matérielles de l'accueil des demandeurs bénéficiant d'une prise en charge ne lui paraît pas être une réponse appropriée en ce qu'elle serait contraire à la Directive Accueil.

53. En effet, la Directive Accueil pose un principe clair : les demandeurs de protection internationale ne disposant pas de ressources nécessaires doivent bénéficier des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de leur demande et ce jusqu'à leur départ du territoire⁴². L'article 17 de la Directive Accueil portant sur les règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé ne fait ainsi aucune référence à la famille ou aux proches d'un demandeur qui ont été responsables de sa subsistance sous un autre régime (par exemple une visite de famille faisant suite à la délivrance d'un visa temporaire).

54. Dès que la personne bénéficiant d'une prise en charge devient un demandeur de protection internationale, la Directive Accueil et ses conditions deviennent applicables indépendamment du fait que sa famille ou ses proches pourraient assurer sa subsistance. Cela est d'autant plus pertinent pour les réfugiés « *sur place* », qui arrivent au Luxembourg de manière légale en ne se doutant pas que la situation dans leur pays d'origine va se détériorer. Selon la législation européenne, la famille ou les proches d'un demandeur ne sont pas tenus de subvenir aux besoins de ce dernier lorsqu'ils l'ont fait auparavant sous un régime juridique différent. Il n'y a ainsi donc pas un double octroi d'aide car en présentant une demande de protection internationale, la personne concernée change de statut, mettant par conséquent ainsi fin à l'accord de prise en charge, ce qui lui permet de bénéficier des conditions matérielles d'accueil prévues par la Directive.

55. Le HCR recommande de supprimer l'article 9 du projet de loi et de prévoir la possibilité pour une personne bénéficiant d'une prise en charge de changer de statut lors de la présentation d'une demande de protection internationale afin qu'elle puisse bénéficier des conditions d'accueil prévues par la Directive Accueil et que soit mis fin à l'accord de prise en charge.

⁴² Articles 17 (1), 17(2) et 3. Egalement mis en évidence par les articles 17(3) et 17(4) de la Directive Accueil.

- **La limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil**

Art. 29. (1) Le directeur peut limiter ou retirer l'accueil pendant une période déterminée lorsque le demandeur :

- a) dissimule ses ressources financières et bénéficie indûment de l'accueil. Les aides indûment touchées, suite à une fausse déclaration ou suite à l'omission par le demandeur de déclarer le changement intervenu dans la composition de son ménage, respectivement suite à l'allégation de faits inexacts, seront récupérées à charge du demandeur;
- b) se comporte de manière violente ou menaçante envers les personnes assurant l'encadrement des demandeurs ou bien envers des personnes exerçant des activités de gestion ou de surveillance dans une structure d'hébergement ou envers d'autres personnes hébergées dans les structures;
- c) abandonne la structure d'hébergement sans en avoir informé l'autorité compétente ou si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue;
- d) refuse le transfert dans la structure d'hébergement lui attribuée;
- e) refuse de se soumettre à l'examen médical prévu à l'article 10;
- f) refuse de coopérer avec les autorités;
- g) ne respecte pas l'obligation de se présenter aux entretiens et convocations fixés par les autorités;
- h) a déjà introduit une demande de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg;
- i) commet un manquement grave au règlement d'ordre intérieur des structures d'hébergement.

(2) Lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision motivée fondée sur des raisons de sa disparition est prise quant au rétablissement du bénéfice d'une partie ou de l'ensemble de l'accueil.

56. Le retrait des conditions matérielles d'accueil reste une mesure exceptionnelle qui doit être assortie d'une décision dûment motivée. C'est d'ailleurs ce que note la Directive Accueil à l'article 20(1) indiquant que « *les Etats membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur (...)* ».

- **Les motifs de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil additionnels à ceux prévus dans la Directive Accueil**

57. Le présent projet de loi prévoit des motifs de limitation ou de retrait de l'accueil, figurant aux points (b), (d), (e), (f) et (i) de l'article 29 (1), additionnels à ceux prévus aux articles 20 (1), 20(3) et 20(4) de la Directive Accueil, qui déterminent les circonstances exhaustives dans lesquelles les conditions d'accueil peuvent être limitées ou retirées. En effet, la Directive ne fait aucunement mention des termes tels que « y compris », « tels que » ou « par exemple » en présentant la liste des cas pouvant donner lieu à une limitation ou au retrait des conditions matérielles de l'accueil à l'article 20(1).

58. Le HCR souhaite donc attirer l'attention sur les points suivants relatifs aux motifs additionnels de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil proposés à l'article 29(1) du projet de loi:

Limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil suite à des actes violents ou menaçants ou en cas de manquement grave au règlement d'ordre intérieur (art. 29 (1) (b) et (i))

59. Les articles 29 (1) (b) et (i) du projet de loi se basent sur l'article 20(4) de la Directive Accueil qui permet aux Etats membres de déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent.

60. Or, les cas d'actes violents ou menaces ainsi que les cas de manquement grave au règlement d'ordre intérieur ne sont pas compris dans la liste exhaustive des motifs de limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil précisés à l'article 20 (1) de la Directive Accueil. Selon celle-ci, de telles sanctions ne peuvent donc pas s'appliquer aux cas visés aux articles 29(1) (b) et (i).

61. Le HCR a observé qu'un encadrement socio-éducatif et psychologique adéquat au sein des institutions d'accueil diminue les tensions ainsi que la violence. Si la punition de la violence est nécessaire, sa prévention l'est en effet tout autant.

62. Outre la mise en œuvre, le cas échéant, de mesures d'encadrement psychologique ou psychiatrique adéquates, le HCR recommande aux autorités d'établir des critères clairs pour l'application de sanctions en cas de manquement grave au règlement intérieur des structures d'hébergement ou de comportement violent, notamment l'expression de menaces, lorsque celui-ci n'est pas couvert par des dispositions de droit pénal. La détention ne devrait pas figurer parmi les sanctions applicables à moins que les conditions pour sa mise en œuvre soient remplies aux termes d'une procédure légale et non arbitraire telle que prévue à l'article 8 de la Directive Accueil. Les décisions portant sanctions disciplinaires devraient être enregistrées et pouvoir faire l'objet d'un recours régi par des règles claires.

Limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil suite au refus du transfert par le demandeur dans la structure d'hébergement qui lui est attribuée (art. 29 (1) (d))

63. Il est ici utile de rappeler que la Directive Accueil prévoit aux articles 7(2) et 7(3)⁴³ la possibilité pour les Etats membres de décider du lieu de résidence du demandeur, sur la base de certains motifs qui incluent « *des raisons d'intérêt public, d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande de protection internationale* ». Le paragraphe 3 de l'article 7 énonce que l'octroi des conditions matérielles d'accueil peut être soumis à la condition de résidence dans un lieu déterminé fixé par les Etats membres.

64. Bien que cet article ait été rajouté à une liste des motifs de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil qui se veut exhaustive, étant donné qu'il semble mettre en œuvre les articles 7(2) et 7(3) de la Directive Accueil, il ne semble pas poser de difficulté à condition que son application soit soumise aux garanties mentionnées par la Directive, à savoir que les décisions soient prises au cas par cas et motivées en se basant sur l'un des motifs de l'article 7(2) de la Directive.

Limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil suite au refus du demandeur de se soumettre à l'examen médical prévu à l'article 10 (art. 29 (1) (e))

65. Comme indiqué *infra* au paragraphe 83, le HCR reconnaît que certaines situations puissent rendre obligatoire un examen médical pour des motifs de santé publique. Ainsi, des sanctions pourraient s'appliquer si le refus concerne un examen qui s'inscrit comme une mesure préventive en cas de maladies transmissibles ou d'épidémies spécifiques. Les examens, dont le but n'est pas la protection de la santé publique, ne devraient pas être obligatoires et aucune sanction ne devrait par conséquent s'appliquer, y compris la limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil. Ceci serait par ailleurs conforme à la Directive Procédure qui rend obligatoire le consentement du demandeur en vue d'un examen médical portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves qu'il aurait subies dans le passé⁴⁴. A titre d'exemple, le HCR ne soutient pas les tests de dépistage obligatoires du VIH/SIDA notamment en raison du fait que l'Organisation mondiale de la santé et l'ONUSIDA ont conclu qu'il n'existait pas de justification en termes de santé publique pour le dépistage obligatoire du VIH en ce qu'il ne prévenait pas l'introduction ou la propagation du VIH.

⁴³ Ces articles sont partiellement transposés à l'article 3 du projet de loi.

⁴⁴ Article 18(1) de la Directive Procédure

Limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil suite au refus du demandeur de coopérer avec les autorités (art. 29 (1) (f))

66. Ce motif est similaire à celui mentionné à l'article 29(1) (g) du projet de loi qui prévoit la possibilité de limiter ou de retirer les conditions matérielles d'accueil lorsque le demandeur ne respecte pas l'obligation de se présenter aux entretiens et convocations fixés par les autorités. Compte tenu du sens large qui peut être donné à ce motif laissant ainsi une marge d'interprétation importante, il serait souhaitable de préciser les cas pouvant tomber sous ce motif, à l'instar de l'article 29(1) (g) du projet de loi.

67. Le HCR recommande :

- de compléter l'article 29 (1) du projet de loi en y ajoutant les termes suivants : « *Le directeur peut limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer l'accueil pendant une période déterminée lorsque le demandeur : (...)* » ;
- de supprimer les motifs additionnels de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil prévus aux points (b), (d), (e), (f) et (i) de l'article 29 (1) ;
- de préciser dans la législation les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement d'ordre intérieur y compris en cas de comportement particulièrement violent et de garantir que les informations sur le processus d'appel soient facilement accessibles ;
- en cas de maintien de la possibilité de limiter ou de retirer les conditions matérielles d'accueil du demandeur pour refus du transfert dans la structure d'hébergement qui lui est attribuée, de préciser les motifs pour lesquels les autorités peuvent décider du lieu de résidence du demandeur, conformément à l'article 7(2) de la Directive Accueil ;
- en cas de maintien de la possibilité de limiter ou de retirer les conditions matérielles d'accueil du demandeur pour refus de se soumettre à l'examen médical prévu à l'article 10 du projet de loi, de clarifier que cette sanction ne vaut que si l'examen est effectué pour des motifs de santé publique ; et
- en cas de maintien de la possibilité de limiter ou de retirer les conditions matérielles d'accueil du demandeur pour refus de coopérer avec les autorités, de clarifier ce motif en se référant à des exemples concrets illustrant ce refus.

○ **Les motifs de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil prévus par la Directive Accueil**

68. En ce qui concerne les autres possibilités de limiter ou retirer les conditions matérielles d'accueil prévues par la Directive Accueil et reprises dans le présent projet de loi, le HCR souhaite rappeler que des conditions d'accueil adéquates sont un préalable à la capacité d'un demandeur à présenter sa demande de protection internationale et attire l'attention sur les points suivants :

Limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil suite à l'abandon des structures d'hébergement (art. 29(1) (c))

69. L'article 29 (1) (c) du projet de loi reprend l'article 20 (1) (a) de la Directive Accueil, notamment la possibilité de limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil en cas d'abandon des structures d'hébergement. Le HCR considère que les conditions d'accueil ne peuvent être retirées que temporairement dans les cas individuels où le demandeur abandonne son lieu de résidence dans les circonstances décrites à l'article 29 (1) (c) du projet de loi et devraient être rétablies rapidement à son retour, sous réserve des conditions établies à l'article 29 (2) du projet de loi.

Limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil suite au non-respect des obligations de présentation (art. 29(1) (g))

70. Le HCR exprime sa préoccupation quant à la possibilité de retrait du bénéfice de l'aide sociale pour les demandeurs d'asile qui ne se sont notamment pas conformés aux obligations de présentation. Selon le HCR, les réels abus de procédures devraient être traités dans le cadre de ces mêmes procédures et non dans le cadre de l'accès aux conditions matérielles de l'accueil.

Limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil suite à l'introduction de demandes ultérieures de protection internationale (art. 29(1) (h))

71. Le HCR exprime sa préoccupation concernant l'article 29(1) (h) du projet de loi confirmant la possibilité de limiter le bénéfice des conditions d'accueil à la première demande d'asile.

72. Comme mentionné dans ses commentaires au sujet du projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale⁴⁵, le HCR rappelle que toute personne a le droit d'introduire une nouvelle demande de protection internationale si des éléments nouveaux le justifient. Or, un des moyens de garantir l'effectivité de ce droit est de permettre à cette personne d'être accueillie dans la dignité durant toute la période de l'examen de sa demande.

73. Il peut en effet arriver que des demandeurs d'asile se voient refuser une protection internationale alors qu'ils en ont besoin. De plus, certains demandeurs sont à nouveau contraints de solliciter l'asile en raison par exemple d'un changement de circonstances dans leur pays d'origine (ou pour les apatrides, dans leur pays de résidence habituelle), tel qu'un conflit armé ou un coup d'Etat.

74. Tout en reconnaissant l'intérêt légitime des Etats à éviter tout abus en matière d'asile et à limiter les demandes abusives, le HCR estime qu'il est inopportun d'établir de lien systématique entre demandes d'asile ultérieures et leur caractère prétendument abusif dans la mesure où ces nouvelles demandes ne sont pas automatiquement manifestement non fondées ou abusives. C'est toutefois ce qui pourrait être déduit d'une limitation, ou d'un retrait de l'aide sociale, basé exclusivement sur le fait que la personne a déjà introduit une demande d'asile au Grand-Duché de Luxembourg.

75. Selon le HCR, la limitation ou le retrait de l'aide sociale dans le cadre d'une demande de protection internationale ultérieure ne devrait être possible que si l'autorité compétente a rejeté la demande après un examen au fond adéquat et complet, incluant une entrevue avec l'intéressé. Si la demande est considérée comme une nouvelle demande après un retrait explicite de la première, la limitation ou le retrait de l'aide sociale ne devrait être possible que si le demandeur de protection internationale a été informé des conséquences du retrait de sa demande d'asile.

76. En cas de nouvelle demande, l'aide sociale devrait à tout le moins être rétablie dès le moment où cette nouvelle demande est recevable, après un examen préliminaire établissant que des éléments nouveaux ou des données nouvelles, qui augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre à la protection internationale, ont été présentés par le demandeur.

77. L'examen préliminaire devrait être effectué et clôturé dans un délai raisonnable. L'aide sociale ne devrait en revanche pas être limitée ni retirée en cas de nouvelle demande introduite suite à un retrait implicite tel que prévu par la législation en vigueur.

⁴⁵ Commentaires disponibles sur le site de l'OLAI : http://www.olai.public.lu/en/actualites/2012/03/asile/commentaires_du_HCR_Projet_de_RGD_Aide_sociale_mars_2012.pdf.

78. Le HCR recommande :

- que le retrait des conditions matérielles d'accueil ne soit envisagé que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, à savoir lorsque le demandeur a abandonné sa structure d'hébergement. Les conditions matérielles d'accueil devraient être rétablies rapidement à son retour et s'il/elle expose des raisons valables pour son absence ;
- de supprimer le motif de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil suite au non-respect des obligations de présentation (art. 29(1) (g)) mais en cas de maintien de celui-ci de limiter ce dernier aux obligations de présentation dans le cadre de la procédure de détermination du besoin de protection internationale ;
- de supprimer le motif de limitation ou de retrait de l'aide sociale en cas de nouvelle demande de protection internationale, au minimum lorsque celle-ci fait suite à un retrait implicite de la demande antérieure mais en cas de maintien de celui-ci, et nonobstant les droits des personnes concernées découlant de leur présence sur le territoire luxembourgeois, de veiller à ce que ces mesures ne soient appliquées qu'après une décision d'irrecevabilité de la demande, pour absence d'éléments nouveaux, qui soit prise dans un délai raisonnable.

Art. 30. (1) Avant de prendre une décision visée à l'article 29 et sauf s'il y a des risques caractérisés pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, le directeur informe le demandeur par écrit de son intention en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.

(2) Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai de huit jours, qui prend effet à compter de la date de la remise de la lettre à la poste, est accordé au demandeur pour présenter ses observations. Le demandeur peut être entendu en personne à condition d'en faire la demande dans le délai précité de huit jours.

79. Le projet de loi offre au demandeur un délai de huit jours, à compter de la date de la remise de la lettre à la poste, pour présenter ses observations suite à une décision de limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil. Le HCR observe qu'un tel délai peut s'avérer être très court lorsqu'il est tenu compte d'éventuels délais postaux, des périodes de vacances et jours fériés par exemple, laissant ainsi au demandeur très peu de temps pour formuler ses observations.

80. Le HCR recommande d'accorder un délai plus long au demandeur pour présenter ses observations. Il pourrait ainsi être prévu que le délai de huit jours prenne effet non pas à compter de la date de la remise de la lettre à la poste mais à la date de réception de cet envoi par courrier recommandé.

Art. 32. En aucun cas, la suppression complète de l'accueil ne saurait être décidée. L'accès aux soins médicaux de base, de même qu'un niveau de vie digne et adéquat du demandeur, restent garantis en toutes circonstances.

81. Comme indiqué *supra* au paragraphe 50, et comme le prévoit la Directive Accueil⁴⁶, le HCR recommande de rajouter à l'article 32 du projet de loi les termes suivants : « *En aucun cas, la suppression complète de l'accueil ne saurait être décidée. L'accès aux soins médicaux de base, de même qu'un niveau de vie digne et adéquat du demandeur, **qui garantissent sa subsistance et protègent sa santé physique et mentale** restent garantis en toutes circonstances.* »

⁴⁶ Article 17(2)

- **Les recours**

Art. 31. (1) Les décisions portant limitation ou retrait de l'accueil doivent être objectives, impartiales et être motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, la nature et l'importance du manquement ainsi que sur les circonstances concrètes dans lesquelles il a été commis, compte tenu du principe de proportionnalité.

(2) Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision.

Commentaire de l'article 31 (2) : (...) Le demandeur peut faire recours contre la décision du directeur devant le Tribunal administratif dans un délai de 3 mois à partir du jour de la notification de la décision ou du jour où le requérant a pu prendre connaissance de la décision.

82. Le HCR recommande d'intégrer dans le projet de loi les modalités relatives au recours contre les décisions portant limitation ou retrait des conditions matérielles relatives à l'accueil, qui figurent dans le commentaire de l'article 31(2).

Les personnes vulnérables (arts. 10, 22-28)

- **L'examen médical et l'identification de la vulnérabilité (arts. 10, 22-23)**

Art. 10. (1) Le demandeur doit se soumettre à un examen médical dans un délai de six semaines après son entrée sur le territoire pour des motifs de santé publique.

(2) L'examen médical visé au paragraphe (1) sera effectué par un médecin de la Direction de la Santé délégué à cet effet par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

(3) L'examen médical peut comprendre un examen portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves que le demandeur aurait subies dans le passé.

Commentaire de l'article 10 : Les paragraphes (1) et (2) disposent que tout demandeur doit se soumettre à un examen médical qui lui est proposé au cours des six premières semaines qui suivent son entrée sur le territoire. Cet examen est effectué par un médecin de la Direction de la Santé dans un but de prévention des maladies contagieuses. Le paragraphe (3) renvoie à l'examen visé à l'article 16 du projet de loi relatif à la protection internationale et à la protection temporaire effectué pour déterminer si le demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes.

83. Ce projet de loi reprend la possibilité offerte par la Directive Accueil de soumettre les demandeurs à un examen médical pour des motifs de santé publique⁴⁷. Le HCR reconnaît que certaines situations puissent rendre obligatoire un tel examen et recommande de fournir un conseil et suivi appropriés dans une langue que le demandeur comprend afin d'expliquer la raison d'un tel examen de manière adaptée à leur genre et âge. La méthode la moins invasive est à privilégier et doit respecter la dignité humaine ainsi que l'âge et le genre.

84. En ce qui concerne les résultats de l'examen médical, le HCR note qu'en principe, les données personnelles doivent être traitées en confidentialité et ne pas être partagées sans l'accord de la personne concernée ; ceci inclut les données sur l'état de santé du demandeur. Les personnes qui ont accès aux informations sur l'état de santé des demandeurs doivent prendre les mesures appropriées pour conserver son caractère confidentiel.

85. Par ailleurs, le HCR note que le projet de loi prévoit que cet examen médical peut comprendre un examen portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves que le demandeur aurait subies dans le passé⁴⁸. En effet, le commentaire de l'article 10 renvoie à l'examen prévu dans le projet de loi relatif à la protection internationale et à la protection temporaire effectué pour déterminer si le

⁴⁷ Article 13

⁴⁸ Article 10(3) du projet de loi

demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes⁴⁹. Il est donc important de noter que cet examen ne peut être réalisé sans le consentement du demandeur, doit notamment tenir compte des spécificités de genre et que ses résultats doivent être évalués parallèlement aux autres éléments de la demande⁵⁰. Aucune sanction ne pourrait ainsi s'appliquer en cas de refus du demandeur de se soumettre à cet examen (voir *supra* paragraphe 65).

86. De plus, le HCR estime nécessaire de préciser qu'un tel examen devrait également être prévu avec pour objectif l'identification de la vulnérabilité d'un demandeur et recommande de le prévoir au chapitre 11 du présent projet de loi relatif aux personnes vulnérables, en ce qu'il devra, entre autres, être effectué le plus tôt possible et par un médecin qualifié à cet effet⁵¹.

87. Le rapport de la Commission européenne, en 2007, sur l'application de la Directive Accueil de 2003 avait relevé que neuf Etats membres, dont le Grand Duché de Luxembourg, ne disposent d'aucune procédure d'identification des personnes vulnérables et avait rajouté que « *l'identification des demandeurs d'asile vulnérables est un élément essentiel sans lequel les dispositions de la directive concernant le traitement spécial à réserver à ces personnes perdraient tout leur sens* »⁵². Selon le rapport du Réseau européen des migrations, bien que la plupart des Etats (membres) mènent des évaluations de la vulnérabilité, des différences majeures continuent d'exister en termes de critères d'évaluation, de méthodes, de calendrier et de mesures de suivi⁵³.

88. L'identification le plus tôt possible de la vulnérabilité et des besoins spécifiques est essentielle à la qualité de la détermination du besoin de protection internationale. En effet, l'évaluation de la vulnérabilité constitue un outil précieux pour garantir en pratique que la capacité de la personne vulnérable à communiquer efficacement et des autorités à rassembler des éléments de preuves ne soit pas compromise et que les demandes de protection internationale émanant de telles personnes puissent être présentées de façon efficace, avec toutes les informations permettant aux autorités de rendre une décision juste et éclairée. Une telle identification permet également de ne pas mettre en danger les demandeurs dans les centres d'accueil collectifs. Ainsi, le HCR recommande d'effectuer une évaluation (initiale) dès que possible, de manière systématique et, le cas échéant, de l'intégrer dans les procédures nationales existantes en vue de garantir que des vulnérabilités cachées, comme les traumatismes, puissent être identifiées de manière efficace à un stade précoce.

89. Le HCR salue ainsi la possibilité offerte aux Etats membres par la Directive Procédure d'utiliser l'évaluation des besoins particuliers de la Directive Accueil pour identifier les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales et pour traiter leur demande de manière prioritaire⁵⁴. Il convient toutefois de rappeler que l'évaluation prévue par la Directive Accueil ne préjuge pas l'évaluation des besoins de protection internationale en vertu de la Directive Procédure⁵⁵.

90. Le HCR observe qu'il arrive souvent que les demandeurs de protection internationale hésitent à dévoiler immédiatement certaines informations et expériences personnelles, ceci pour diverses raisons et notamment en raison du manque de confiance ou de la honte qu'ils éprouvent. Ce peut être notamment le cas des personnes victimes de tortures, viols ou d'autres formes de violences psychologiques, physiques ou sexuelles mais aussi des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles,

⁴⁹ Article 16(1) du projet de loi relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

⁵⁰ Article 18(1), 18(3) et Considérant 32 de la Directive Procédure.

⁵¹ Voir paragraphes suivants pour plus d'informations sur la détection et l'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs.

⁵² Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres*, 26 novembre 2007, COM(2007) 745
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0745&from=FR>.

⁵³ Réseau européen des migrations (REM), *Rapport de synthèse : L'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile dans les différents Etats membres de l'Union européenne*, 2014, p. 15,
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_second_focussedstudy2013_organisation_of_reception_facilities_final_version_28feb2014.pdf.

⁵⁴ Article 31 (7) b de la Directive Procédure

⁵⁵ Article 22(4) de la Directive Accueil

transgenres et intersexuées. La divulgation d'informations relatives à la demande de protection devrait par conséquent être possible tout au long de la procédure et ne devrait pas relever de la seule responsabilité du demandeur. La tardiveté de la divulgation d'une information ne devrait pas être retenue contre son auteur ni entraver l'accès de celui-ci à toute mesure spécifique de soutien ou traitement nécessaire. De telles dispositions sont par ailleurs prévues dans la Directive⁵⁶.

91. Cependant, le projet de loi ne reprend pas la totalité de l'article 22 (1) de la Directive Accueil, en ce que ce dernier prévoit que « *les Etats membres veillent à ce que ces besoins particuliers soient également pris en compte (...) s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile* » et que « *l'aide fournie aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil (...), tienne compte de leurs besoins particuliers en matière d'accueil pendant toute la durée de la procédure d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié* ».

92. Le module de formation du Bureau européen d'Appui pour l'Asile (EASO) sur la conduite de l'entretien avec les demandeurs vulnérables peut aider les agents gouvernementaux à détecter des signes de vulnérabilité durant l'entretien/la procédure d'asile.

93. Il existe différents instruments pour identifier les demandeurs vulnérables : l'Outil d'identification des situations de risques accrus du HCR (OISRA)⁵⁷ a été mis au point pour augmenter l'efficacité du HCR et de ses partenaires dans le domaine de l'identification des réfugiés en situation de risque principalement dans des camps de réfugiés, mais pourrait potentiellement être adapté afin d'être également utilisé dans des pays disposant de systèmes en vigueur dans les pays disposant d'autres types de système d'asile. Cet outil vise à faciliter l'identification précoce des personnes en situation de risque accru là où une orientation plus précise ou une évaluation approfondie seront normalement nécessaires. Il peut ainsi être utilisé par des personnes qui ne sont pas expertes en la matière afin d'établir le niveau de risque, il est important de prendre en considération les traumatismes et expériences passés, les mécanismes d'adaptation et la résilience du demandeur ainsi que la présence ou absence de mécanismes de soutien. En outre, *le Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole d'Istanbul)*⁵⁸, bien que principalement destiné à servir d'outil de référence international pour évaluer les victimes présumées de tortures et autres mauvais traitements, pour enquêter sur les allégations de torture et pour rendre compte des éléments recueillis à l'autorité judiciaire ou autre organe compétent, peut également servir de guide utile aux professionnels. Enfin, le projet mené par le HCR sur la réponse à la vulnérabilité dans le domaine de l'asile⁵⁹ conclut notamment au besoin pour les demandeurs d'avoir un accès précoce à l'information sur la procédure d'asile, leurs droits, services de soutien et garanties procédurales, et à la nécessité de sensibiliser le personnel en première ligne et celui en charge de l'enregistrement à la reconnaissance de facteurs de vulnérabilité y compris les traumatismes, d'évaluer de manière précoce les besoins spécifiques de préférence par des travailleurs sociaux et de santé qualifiés et de développer un plan d'action incluant des renvois vers les services compétents y compris vers les services d'asile (pour, par exemple, un traitement prioritaire). Une autre recommandation utile indique que les évaluations devraient être effectuées de manière régulière et à des moments clés de la procédure : avant, pendant la procédure d'asile et au moment de la prise de décision.

⁵⁶ Article 22(1)

⁵⁷ UNHCR, *L'Outil d'identification des situations de risque accru (Guide d'Utilisation)*, juin 2010, deuxième édition, <http://www.refworld.org/docid/46f7c0cd2.html>.

⁵⁸ Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR), *Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole d'Istanbul)*, 2004, HR/P/PT/8/Rev.1, <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50c83f6d2>.

⁵⁹ Projet financé par l'UNHCR et le Fonds européen pour les réfugiés, *Response to Vulnerability in Asylum*, 2013, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response/response-to-vulnerability-in-asylum-project-report.html>.

94. Le HCR recommande :

- de préciser qu'un examen médical doit également avoir pour objectif l'identification de la vulnérabilité d'un demandeur et recommande de le prévoir au chapitre 11 du présent projet de loi relatif aux personnes vulnérables ;
- de garantir la mise en place de mécanismes pour la détection précoce des indicateurs de vulnérabilité/besoins particuliers en matière d'accueil y compris un système d'orientation pour une évaluation approfondie et une assistance spéciale si nécessaire, et de rajouter à l'article 23 du projet de loi les dispositions suivantes prévues par la Directive : « *le directeur veille à ce que ces besoins particuliers soient également pris en compte s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile* » et « *le directeur veille à ce que l'aide fournie aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil tienne compte de leurs besoins particuliers en matière d'accueil pendant toute la durée de la procédure d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié* ».

Lors de la mise en œuvre :

- dans le contexte de l'examen médical, de fournir un conseil et suivi appropriés dans une langue que le demandeur comprend afin d'expliquer la raison d'un tel examen, de manière adaptée à leur genre et âge. La méthode la moins invasive est à privilégier et doit respecter la dignité humaine ainsi que l'âge et le genre.
- de développer des méthodes appropriées pour identifier des demandeurs avec des vulnérabilités invisibles y compris les victimes de torture et traumatisme, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, les personnes ayant une déficience visuelle ou auditive ainsi que les demandeurs analphabètes, ou ayant des besoins en matière de santé mentale.
- de veiller à ce que les évaluations soient menées par du personnel qualifié y compris les travailleurs sociaux et de santé alors que l'identification initiale (screening) d'éventuels indicateurs de vulnérabilité et d'orientation peut être effectuée par des agents des services généraux.

- **L'accès à un traitement adapté (art. 24)**

95. Le HCR salue l'article 24 du projet de loi, qui prévoit que les demandeurs victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants, ou de conflits armés, ont droit au soutien qualifié, à l'accès aux soins de santé mentale et aux services de réadaptation. Une telle disposition permettrait ainsi de tenir compte des traumatismes physiques et mentaux causés, par exemple, par la mutilation génitale féminine⁶⁰ (ci-après MGF). Cependant, la Directive Accueil inclut également dans cette catégorie les personnes victimes de viols⁶¹.

⁶⁰ Une récente analyse statistique du HCR sur les femmes qui demandent l'asile, y compris les filles provenant de pays où la mutilation génitale féminine (MGF) est pratiquée, offre une vue d'ensemble du nombre de femmes et de filles susceptibles d'avoir subi une MGF ou qui risquent d'en être victimes et indique la nécessité de prévoir des conditions d'accueil adéquates et des mesures préventives liées à la MGF dans les Etats membres de l'UE. *UNHCR, Trop de souffrance : Mutilations génitales féminines et asile dans l'Union européenne - une analyse statistique*, février 2013, disponible sur : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5163edf14>.

⁶¹ Article 25

96. Le HCR recommande :

- d'inclure à l'article 24 du projet de loi « *les personnes qui ont subi des viols* » comme ayant droit au soutien qualifié, à l'accès aux soins de santé mentale et aux services de réadaptation. Cette disposition est également prévue par la Directive.

Lors de la mise en œuvre :

- de prendre les mesures appropriées afin de prévenir et répondre aux besoins de filles affectées par la MGF venant de pays pratiquant cette forme de mutilation.

- **Les mineurs et les mineurs non accompagnés : l'intérêt supérieur de l'enfant et le rôle du représentant (arts. 26-28)**

- **Mineurs (art. 26)**

Art. 26. Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné et notamment à son âge et à sa maturité.

97. Le HCR note avec satisfaction la référence à l'article 26 du projet de loi à l'intérêt supérieur du mineur. Eu égard à la volonté exprimée du législateur de tenir compte de cet intérêt supérieur et afin de renforcer les effets positifs pour la protection des enfants, le HCR suggère de transposer de manière plus complète les 4 articles de la Directive Accueil relatifs aux mineurs⁶². En effet, selon celle-ci⁶³, l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale lors de la transposition des dispositions de la Directive Accueil. A cette fin, la Directive présente les quatre éléments suivants à prendre en considération afin de satisfaire à l'obligation d'effectuer une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant : les possibilités de regroupement familial; le bien-être et le développement social du mineur, en accordant une attention particulière à la situation personnelle du mineur; les considérations tenant à la sûreté et à la sécurité, en particulier lorsque le mineur est susceptible d'être une victime de la traite des êtres humains et l'avis du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité⁶⁴.

98. Procéder à des évaluations de l'intérêt supérieur contribuera à garantir que la pratique et le traitement des enfants par les autorités, y compris les enfants non accompagnés ou séparés, sont conformes à leurs obligations en vertu de l'article 3(1) de la Convention relative aux droits de l'enfant⁶⁵ et de l'article 24(2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁶⁶.

99. L'Observation générale n° 14 du Comité des droits de l'enfant sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale⁶⁷ fournit des orientations supplémentaires quant à qui doit mener cette évaluation en pratique, recommandant ainsi qu'elle soit effectuée si possible par une équipe pluridisciplinaire. Elle offre également des indications sur la manière de

⁶² Articles 23(1), 23(2), 23(5) et 24(2)

⁶³ Article 23(1), qui prévoit également que les Etats membres garantissent un niveau de vie adéquat pour le développement physique, mental, spirituel, moral et social du mineur.

⁶⁴ Article 23(2) de la Directive Accueil.

⁶⁵ Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, disponible sur <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

⁶⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 26 octobre 2012, 2012/C 326/02, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FR>.

⁶⁷ Comité des droits de l'enfant (CRC), Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1), 29 mai 2013, CRC /C/GC/14, notamment aux paras 46 et 47, disponible sur : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=528336294>.

procéder afin d'évaluer et déterminer l'intérêt supérieur d'un enfant⁶⁸. Compte tenu du caractère non exhaustif de la liste des éléments prévus à l'article 23(2) de la Directive Accueil afin d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant et afin de garantir que l'enfant puisse bénéficier de toutes les conditions prévues par la Directive Accueil⁶⁹, le HCR encourage les autorités à considérer les facteurs supplémentaires énoncés dans l'Observation générale n° 14 du Comité des droits de l'enfant, en prenant comme point de départ les caractéristiques de l'enfant concerné dont l'âge, le sexe, le genre et l'identité de genre, l'orientation sexuelle, la religion, l'éducation, le niveau de maturité physique et intellectuelle ainsi que le degré de vulnérabilité (physique, psychologique et/ou émotionnelle).

100. Le HCR recommande :

- d'étendre aux articles 26, 27 et 28 du projet de loi la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision qui le concerne et ainsi de transposer les dispositions suivantes de la Directive Accueil :
 - « *L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale et un niveau de vie adéquat pour le développement physique, mental, spirituel, moral et social du mineur est garanti.* »⁷⁰
 - « *Les mineurs ont accès à des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, à l'intérieur des locaux et des centres d'hébergements visés à l'article 11(1), et à des activités en plein air.* »⁷¹
 - « *Pour autant que cela soit dans l'intérêt supérieur du mineur concerné, les enfants mineurs des demandeurs ou les demandeurs mineurs sont logés avec leurs parents, avec leurs frères et sœurs mineurs non mariés ou avec la personne majeure qui en est responsable.* »⁷²
- que l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant soit menée par une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels chargés de la protection des enfants y compris les travailleurs sociaux et personnels de santé comme également recommandé dans l'Observation générale n°14 (para. 47). Un renforcement des capacités serait également important afin de garantir une évaluation correcte de l'intérêt supérieur.
- de transposer l'article 23(2) de la Directive Accueil, qui précise 4 facteurs dont doivent tenir compte les autorités lorsqu'elles évaluent l'intérêt supérieur de l'enfant : *les possibilités de regroupement familial; le bien-être et le développement social du mineur, en accordant une attention particulière à la situation personnelle du mineur; les considérations tenant à la sûreté et à la sécurité, en particulier lorsque le mineur est susceptible d'être une victime de la traite des êtres humains et l'avis du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité* et le cas échéant de compléter ces critères avec ceux établis par le Comité des droits de l'enfant dans son Observation générale n°14, en particulier aux paras. 52-79.

- **Mineurs non accompagnés (arts. 27-28)**

Art. 27. Le mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un représentant tel que défini à l'article 20 de la loi du jmmaaaa relative à la protection internationale et à la protection temporaire qui lui permet de bénéficier des droits et de respecter les obligations liées à l'accueil.

Art. 28. (1) Les mineurs non accompagnés âgés de moins de 16 ans sont hébergés:
a) auprès de membres adultes de leur famille;

⁶⁸ *Ibid.*, para. 47. Voir aussi UNHCR *Safe and Sound*, box 9, p. 35.

⁶⁹ Observation générale n° 14 (2013) paras. 52-79. Voir aussi UNHCR *Safe and Sound*, boxes 12 et 13, pp. 42-43.

⁷⁰ Article 23(1)

⁷¹ Article 23(3)

⁷² Article 23(5)

- b) au sein d'une famille d'accueil;
- c) dans des structures spécialisées dans l'accueil des mineurs en difficulté;
- d) dans d'autres lieux d'hébergement convenant pour les mineurs.

Les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus peuvent être placés dans des structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale adultes.

(2) Dans le cas des mineurs non accompagnés, les transferts entre structures d'hébergement sont limités au minimum.

(3) Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné qui en fait la demande, les membres de sa famille sont recherchés dès que possible, le cas échéant avec l'aide d'organisations internationales ou d'autres organisations compétentes. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches serait menacée, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il sera fait en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient confidentiels.

101. Le HCR accueille favorablement la désignation dès que possible d'un représentant pour le mineur non accompagné. Il note également avec satisfaction que les commentaires du gouvernement relatifs à l'article 27 du projet de loi se réfèrent à la désignation d'un représentant chargé de veiller au bien-être général du mineur. L'article 27 du projet de loi renvoie cependant à l'article 20 du projet de loi n°6779 visant à transposer la Directive Procédure, qui offre un rôle plus limité au représentant, ce dernier étant défini de la manière suivante : « *une personne ou une organisation désignée par le juge des tutelles en tant qu'administrateur ad hoc afin de l'assister et de le représenter au cours des procédures relatives à sa demande de protection internationale, et le cas échéant, d'accomplir des actes juridiques en son nom.* »

102. Bien qu'une telle représentation soit en effet nécessaire afin de mener à bien la procédure relative à l'examen de la demande de protection internationale, il est également fondamental que l'enfant soit accompagné dans tous les aspects de sa vie ne relevant pas de sa demande de protection internationale et qu'il soit veillé à ce que l'enfant, comme indiqué dans les commentaires du gouvernement relatifs à l'article 27 du projet de loi, bénéficie entre autres d'une scolarité, d'un soutien psychologique, des soins médicaux nécessaires, d'un hébergement adéquat et de l'aide des pouvoirs publics.

103. Les représentants jouent un rôle déterminant en vue de garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant non accompagné et séparé constitue une considération primordiale. A cet égard, le HCR soutient les recommandations formulées dans le Manuel sur les systèmes de tutelle pour les enfants victimes de la traite, élaboré par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne⁷³, qui concernent également les enfants non accompagnés et séparés demandeurs d'asile et qui sont utiles en vue d'établir des lignes directrices.

104. La capacité d'accueil doit permettre un hébergement adéquat de tous les mineurs et une attention particulière doit être accordée aux enfants non accompagnés et séparés de 16 ans ou plus qui, bien que souvent autonomes, restent des mineurs. En ce qui concerne la possibilité de placer ces mineurs dans des structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale adultes, le HCR note que les garçons et filles ne devraient en principe pas être logés avec des adultes avec lesquels ils n'ont aucun lien de parenté sous peine de les exposer à des violences, notamment sexuelles. Cette possibilité semble ainsi incompatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'avec les Considérants 9 et 22 de la Directive Accueil.

105. Lorsqu'un enfant séparé est placé avec un parent adulte, l'opinion de l'enfant, sa sécurité et sûreté ainsi que la volonté du parent de prendre soin de l'enfant, doivent être pris en considération, dans une évaluation de l'intérêt supérieur y compris si nécessaire une évaluation des risques. Ceci est d'autant plus important lorsqu'il y a une indication que l'enfant pourrait avoir été victime de traite et que son parent pourrait avoir été impliqué dans celle-ci⁷⁴.

⁷³ Union européenne : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Guardianship for children deprived of parental care : A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, juin 2014, ISBN 978-92-9239-464-6, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/53b14fd34.html>.

⁷⁴ *Ibid*, para. 6.1, p. 75.

106. Le HCR salue le paragraphe 3 de l'article 28 du projet de loi relatif à la recherche des membres de la famille du mineur non accompagné, qui ne doit être initiée que suite à une évaluation de l'intérêt supérieur du mineur et après que ce dernier ait été conseillé et consulté sur la finalité de la recherche, tout en s'assurant que celle-ci n'exposerait pas l'enfant et/ou sa famille (dans le pays d'origine) à un danger⁷⁵.

107. Le HCR recommande :

- en vue de garantir que l'enfant soit effectivement représenté dans tous les aspects de sa vie, que l'enfant soit représenté par une ou plusieurs personnes en charge de veiller à son bien-être dans sa globalité ainsi qu'à la procédure relative à sa demande de protection internationale ; et
- de rajouter aux définitions du terme « représentant » les dispositions suivantes : *« Il/elle accomplit sa mission conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et possède les compétences requises à cette fin. Afin d'assurer le bien-être et le développement social du mineur, il ne sera procédé au remplacement de la personne agissant en tant que représentant ou tuteur qu'en cas de nécessité. Les organisations ou individus dont les intérêts entrent en conflit ou sont susceptibles d'entrer en conflit avec les intérêts du mineur non accompagné ne peuvent pas devenir représentants ou tuteurs. »*
- de permettre un hébergement adéquat de tous les mineurs et d'accorder une attention particulière aux enfants non accompagnés et séparés de 16 ans ou plus qui, bien que souvent autonomes, restent des mineurs.

Lors de la mise en œuvre :

- Afin de veiller à la sécurité et au bien-être de l'enfant, et plus généralement de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, de mener une évaluation de l'intérêt supérieur avant de placer l'enfant avec un proche et de considérer lors de cette évaluation l'opinion de l'enfant ainsi que la volonté et la capacité du proche à prendre soin de l'enfant.

L'accès à l'emploi (art. 19)

Art. 19. (1) Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée de neuf mois après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée pendant cette période par un demandeur est irrecevable.

108. Le projet de loi reprend le délai de neuf mois autorisé par la Directive Accueil à compter du dépôt de la demande de protection internationale, à partir duquel les demandeurs ont accès au marché du travail⁷⁶. Ce délai étant maximal, les Etats membres restent ainsi libres d'adopter des dispositions plus favorables en la matière⁷⁷.

109. Les Etats participant au Comité exécutif du HCR ainsi qu'aux Consultations mondiales sur la protection internationale ont reconnu que les modalités d'accueil peuvent apporter des bénéfices à la fois à l'Etat et au demandeur de protection internationale lorsqu'elles fournissent l'opportunité à ce dernier de parvenir à un niveau décent d'autosuffisance⁷⁸. En outre, dans les cas où la protection

⁷⁵ UNHCR *Safe and Sound*, box 5 (building trust), p. 30 et box 7 (family tracing), p. 32.

⁷⁶ Article 15(1)

⁷⁷ Article 4 de la Directive Accueil

⁷⁸ UNHCR, Consultations Mondiales sur la Protection Internationale/3ème réunion : *Accueil des demandeurs d'asile, y compris les normes de traitement dans le contexte des différents systèmes d'asile*, 4 septembre 2001, EC/GC/01/17, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4a54bc220> et UNHCR, *Conclusion sur l'accueil des demandeurs*

internationale est finalement accordée au demandeur, un accès plus rapide au marché du travail peut faciliter son processus d'intégration et faire avancer sa contribution positive à la société⁷⁹. Un accès plus tôt au marché du travail favorise l'insertion sociale et l'autonomie des demandeurs de protection internationale et prévient la perte de compétences existantes ainsi que la dépendance. Pour le pays d'accueil, il en résulte une réduction du travail illégal, une augmentation des recettes fiscales et des économies dans le logement et les autres aides.

110. Par ailleurs, la Directive Accueil prévoit que les Etats membres « *décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur (...) tout en garantissant que les demandeurs ont un accès effectif à ce marché.* » L'évaluation de la Commission sur l'application de la Directive Accueil de 2003 a constaté que les restrictions supplémentaires imposées aux demandeurs d'asile qui ont déjà eu accès au marché du travail pourraient considérablement entraver cet accès dans la pratique⁸⁰. Des exemples de telles restrictions incluent l'obligation de solliciter un permis de travail, la limitation de l'accès au marché du travail à certains secteurs de l'économie ainsi que la durée du temps de travail autorisé. Dans ce cadre, les dispositions luxembourgeoises relatives à l'autorisation d'occupation temporaire qui, une fois délivrée, est limitée à un employeur déterminé et pour une seule profession, pourraient être assouplies. A cet effet, les recommandations formulées à la suite de l'étude menée au Luxembourg en 2008 par plusieurs organisations⁸¹ et intitulée « L'accès à l'emploi et à l'apprentissage des demandeurs de protection internationale ou des bénéficiaires d'attestation de tolérance » peuvent s'avérer pertinentes⁸².

111. Le HCR recommande, afin de poursuivre la volonté du gouvernement de rendre les demandeurs de protection internationale plus autonomes :

- d'accorder l'accès au marché de l'emploi au plus tard 6 mois après le dépôt de la demande ou plus tôt si le demandeur se voit accorder la protection internationale dans le délai de 6 mois. Ce délai correspondrait à l'article 31(3) de la Directive relative aux procédures d'asile (transposé en droit interne par l'article 26(1) du projet de loi n° 6779 relative à la protection internationale et à la protection temporaire) qui prévoit un délai maximal de 6 mois (sauf cas ou circonstances exceptionnels) pour mener la procédure d'examen de la demande de protection internationale à terme.
- de veiller à ce que les conditions, pratiques et aides fournies durant la procédure d'asile promeuvent la dignité, participent à cette autonomisation et préparent une intégration future en cas de besoin de protection ou un retour. Ainsi, le HCR invite à considérer les moyens par

d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile, 8 octobre 2002, No. 93 (LIII) - 2002, <http://www.refworld.org/docid/3dae853ca.html>.

⁷⁹ Commission européenne : *Commission staff working document accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers - Impact Assessment* {COM(2008) 815 final} {SEC(2008) 2945} (3 December 2008, SEC/2008/2944 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2944:FIN:EN:PDF>).

⁸⁰ Commission européenne : *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres*, 26 novembre 2007, COM(2007) 745 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0745&from=FR>.

⁸¹ Dans le cadre d'un projet « *Age, gender and diversity mainstreaming* » entrepris au Luxembourg entre 2007 et 2009, une étude intitulée « *L'accès à l'emploi et à l'apprentissage des demandeurs de protection internationale ou des bénéficiaires d'attestation de tolérance* » fut réalisée en 2008 et documentée par un rapport de recherche élaboré par le SESOPI-CI et le CLAE. Un groupe restreint de partenaires (la Fondation Caritas Luxembourg, la Croix-Rouge luxembourgeoise et le HCR) s'est penché sur ce rapport afin d'identifier des pistes de réflexion et de formuler des recommandations dans ces matières, disponibles sur : <http://www.unhcr.fr/4b3b66bb6.html>.

⁸² Celles-ci comprennent : la possibilité d'élargir la validité de l'AOT à plusieurs employeurs d'un même secteur. Ainsi, il serait par exemple possible pour une personne qui cherche un employeur dans un restaurant X et qui reçoit l'autorisation pour travailler auprès de cet employeur de chercher un emploi dans un autre restaurant, sur la base de la même AOT. Une telle solution permettrait en outre de réduire le nombre de démarches administratives ; la sensibilisation des membres concernés du personnel de l'ADEM à la situation spécifique des demandeurs de protection internationale et de prévoir que ce ne soit plus l'employeur qui doit déposer la demande auprès de l'ADEM, mais que l'employé(e) lui-même puisse entreprendre les démarches auprès de la Direction de l'Immigration du MAE (pp. 71-72 et 74).

lesquels les demandeurs de protection internationale pourraient jouir d'un accès effectif au marché de l'emploi ou bénéficier de formations linguistiques ou professionnelles plus adaptées à leur situation.

La formation du personnel encadrant (arts. 33 et 36)

Art. 33. Le personnel encadrant les demandeurs reçoit une formation appropriée concernant ses besoins et est tenu par le secret professionnel et le devoir de confidentialité prévus en ce qui concerne les informations dont il a connaissance du fait de son travail.

Art. 36. (1) Pour la mise en œuvre des mesures et aides prévues par la présente loi, le ministre est autorisé à renforcer le personnel de l'OLAI en procédant aux engagements de renforcement à titre permanent suivants : 2 éducateurs gradués; 8 éducateurs; 2 assistants sociaux; 3 employés D; 4 ouvriers avec CATP.

112. Le HCR note avec satisfaction la formation prévue dans le projet de loi pour le personnel encadrant les demandeurs ainsi que la volonté de renforcer le personnel de l'OLAI en recrutant 19 employés afin de garantir la mise en œuvre des mesures et aides prévues par la présente loi. Ceci est d'ailleurs en ligne avec la Directive Accueil qui prévoit des formations appropriées pour les personnes travaillant dans les centres d'hébergement⁸³, pour le personnel chargé des mineurs non accompagnés⁸⁴ et pour celui chargé des victimes de tortures, de viols et d'autres violences graves⁸⁵.

113. Le HCR recommande à cet effet que la formation du personnel en charge de l'accueil comprenne outre une formation de base, des formations spécifiques dans des domaines tels que les droits et besoins des demandeurs masculins et féminins, la prévention et la gestion de la violence sexuelle et fondée sur le genre ainsi que de la mutilation génitale féminine, les enfants (non accompagnés et séparés) et l'évaluation de leur intérêt supérieur, l'identification des personnes vulnérables nécessitant des besoins particuliers en matière d'accueil (et/ou de procédure) en particulier les victimes de torture et traumatisme, la réponse à apporter à d'éventuels besoins spécifiques de personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles, transgenres et intersexuées. Des formations peuvent également être consacrées à l'orientation culturelle, la résolution des conflits et l'autonomisation des communautés. Des formations continues permettraient de développer une expertise plus approfondie tout en maintenant les sessions de formations préparatoires pour le personnel nouvellement recruté.

114. Le HCR recommande de compléter l'article 33 du projet de loi et d'élaborer la notion de « formation appropriée » en mentionnant que des formations seront à prévoir concernant les demandeurs ayant des besoins particuliers (tels que les mineurs non accompagnés, les personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles, transgenres et intersexuées, les victimes de tortures, viols ou d'autres violences graves ainsi que les femmes victimes de mutilations génitales.)

UNHCR
Bruxelles, le 10 juillet 2015

⁸³ Article 18(7)

⁸⁴ Article 24(4)

⁸⁵ Article 25(2)