

Mémorandum relatif à la protection et l'intégration des réfugiés et des apatrides

Recommandations du HCR à l'attention du nouveau gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg suite aux élections législatives du 14 octobre 2018

En matière de protection internationale et d'apatridie, le Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « Luxembourg ») est partie à plusieurs conventions internationales fondamentales. En effet, il a ratifié la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967 ainsi que la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. L'année 2017 a également vu l'adhésion du Luxembourg à la Convention européenne sur la nationalité de 1997 et à la Convention du Conseil de l'Europe de 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession des Etats.

Disposant de systèmes d'asile et d'accueil solides encadrés par les lois du 18 décembre 2015 transposant les normes européennes, le Luxembourg a néanmoins fait face en 2015 à une augmentation significative du nombre de demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI ») - venant aujourd'hui principalement de Syrie, d'Irak et d'Erythrée - qui a eu un impact sensible sur la procédure d'asile, l'accueil des DPI et les mécanismes en place pour favoriser l'intégration des bénéficiaires de protection internationale (ci-après « BPI »).

Tout en saluant les nombreux efforts réalisés par l'ensemble des acteurs concernés et le discours public responsable et positif de ces dernières années, le HCR propose plusieurs actions clés au nouveau gouvernement afin de renforcer la protection et l'intégration des réfugiés et des apatrides au Luxembourg et dans le monde, et de relever les défis actuels.

Le HCR recommande de :

1 | Préserver le principe de solidarité à l'échelle européenne et internationale

Outre les engagements conventionnels susmentionnés, le Luxembourg continue à faire preuve de solidarité à l'égard de certains pays d'asile à travers l'accueil des réfugiés par le biais notamment de la réinstallation¹ et de la relocalisation. Cette approche constructive en faveur de la protection des réfugiés sur la scène internationale et européenne est précieuse et s'inscrit pleinement dans l'objectif du *Pacte mondial sur les réfugiés* d'opérationnaliser les principes de partage de l'effort et des responsabilités pour mieux protéger et assister les réfugiés et soutenir les pays et communautés d'accueil.

Après deux années de consultations menées par le HCR auprès des États membres de l'ONU, des organisations internationales, des experts, des membres de la société civile et des réfugiés, ce *Pacte mondial* devrait être adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2018 et sera suivi du premier Forum mondial sur les réfugiés en 2019.

Au niveau européen, le Luxembourg a pu atteindre son quota en matière de relocalisation avec l'arrivée, entre 2015-2017, de 550 DPI en provenance de Grèce et d'Italie tout en accueillant 20 DPI secourus par les navires « Lifeline » et « Aquarius » en 2018. Ces événements soulignent toute l'importance de poursuivre les discussions actuelles sur la réforme du régime d'asile européen commun (ci-après « RAEC ») en insistant notamment, dans le cadre de la réforme du règlement « Dublin III », sur la mise en place d'un mécanisme effectif de relocalisation de DPI.

Liés par un partenariat solide, le Luxembourg contribue par ailleurs de longue date de manière volontaire et substantielle au financement de programmes en faveur de personnes relevant du mandat du HCR et apporte à ce dernier son soutien opérationnel et stratégique, notamment grâce au projet *emergency.lu*. Cependant, le HCR demeure largement sous-financé et ce, en dépit du soutien de ses principaux donateurs ; ce qui impacte grandement sa capacité de mise en œuvre de programmes d'assistance.

¹ Voir *infra*, action 5 « Augmenter les possibilités de recours à des voies d'accès sûres et légales ».

Dans ce contexte, le HCR encourage le gouvernement à poursuivre l'implication constructive du Luxembourg, en faveur des réfugiés et des apatrides, sur la scène internationale et européenne en :

1. prenant pleinement part à la mise en œuvre du *Pacte mondial sur les réfugiés* et en annonçant des engagements concrets et des contributions pour l'atteinte de ses objectifs lors du Forum mondial sur les réfugiés de 2019 ;
2. veillant à maintenir à l'ordre du jour la réforme du RAEC pour aboutir à l'adoption d'un système intracommunautaire à la fois protecteur et solidaire ;
3. restant un allié et un fidèle donateur aux programmes du HCR.

2 Maintenir un système d'asile protecteur et efficace

Le cadre législatif luxembourgeois en matière d'asile a été modifié durant la dernière législature et la loi du 18 décembre 2015 sur la protection internationale a notamment réduit la durée de la procédure d'asile à six mois (avec exceptions) et a renforcé les garanties procédurales pour les personnes ayant des besoins spécifiques. Par ailleurs, la Direction de l'immigration a recruté du personnel additionnel et a accéléré le traitement des demandes de protection internationale introduites par des personnes originaires des Balkans.

Afin de garantir des procédures d'asile justes et efficaces, le HCR recommande au gouvernement :

1. d'assurer que les décisions d'octroi ou de refus de la protection internationale soient prises dans des délais raisonnables et ce, malgré le nombre plus important d'arrivées ces dernières années ;
2. d'envisager la mise en place de procédures de détermination du statut de réfugié accélérées et simplifiées, non seulement pour les demandes manifestement infondées mais également pour des demandes manifestement fondées² ;
3. de veiller au respect, dans toute procédure de protection internationale (y compris la procédure Dublin III), des garanties procédurales, notamment l'accès à l'information et à l'assistance juridique, en tenant particulièrement compte des personnes ayant des besoins spécifiques ;
4. de prendre en compte la vulnérabilité particulière des enfants non accompagnés ou séparés en développant un mécanisme formel de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre d'une approche globale de la protection de l'enfant incluant :
 - l'attribution rapide d'un tuteur et d'un avocat ;
 - l'initiation le plus tôt possible des activités de recherche des familles ;
 - une prise en charge adaptée ;
 - la considération de toute personne de moins de 18 ans comme un enfant et
 - l'adoption d'une approche holistique concernant les procédures de détermination de l'âge³.

3 Garantir des conditions d'accueil de qualité

Des efforts importants ont été engagés depuis 2015 pour augmenter les capacités du dispositif national d'accueil avec de nouvelles places d'hébergement et le recrutement de personnel additionnel au sein de l'Office luxembourgeois de l'accueil et l'intégration (ci-après « OLAI »).

Le HCR recommande au gouvernement de poursuivre ces efforts en :

1. renforçant la présence de personnel d'encadrement socio-éducatif pour les DPI hébergés dans des structures directement gérées par l'OLAI et en assurant la formation adéquate de l'ensemble du personnel actif au sein des foyers ;
2. établissant un système permettant d'identifier les vulnérabilités des DPI le plus tôt possible et d'assurer une réponse appropriée, notamment au travers de places d'accueil adaptées, à leurs besoins spécifiques, en incluant les situations de violences sexuelles et sexistes.

² Pour plus d'information sur la mise en place de telles procédures, voir : « [UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union](#) », ainsi que le chapitre 3.3 du document : [Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde : Propositions du HCR pour redonner confiance par une gestion plus efficace, des partenariats plus performants et une solidarité accrue.](#)

³ Pour plus d'information sur la manière de renforcer les politiques et les pratiques relatives aux enfants non accompagnés et séparés en Europe, voir : [The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe](#)

4 Faciliter l'intégration des DPI/BPI en favorisant leur autonomie

De nombreuses initiatives œuvrant en faveur de l'intégration des DPI et BPI ont été lancées au Luxembourg depuis 2015 telles que le « parcours d'intégration accompagné » (ci-après « PIA »), la création du service « LSKO » ou encore la mise en place par l'ADEM d'une cellule dédiée au recrutement des BPI. En dépit de ces efforts importants, des difficultés demeurent en matière d'accès au marché du travail et à un logement privé.

Afin de surmonter ces obstacles, le HCR encourage le gouvernement à :

1. renforcer les moyens du service LSKO afin de permettre aux BPI de trouver un emploi et un logement dans les meilleurs délais ;
2. accorder plus d'autonomie aux DPI, notamment en favorisant l'assistance en espèces qui, par sa flexibilité, représente une forme d'assistance digne permettant aux DPI d'établir leurs propres priorités et de définir leurs nécessités ;
3. faciliter l'accès au marché du travail pour les DPI, en rendant le mode d'attribution de l'autorisation d'occupation temporaire (« AOT ») plus flexible.

5 Augmenter les possibilités de recours à des voies d'accès sûres et légales

Depuis 2014, le Luxembourg a pris et tenu plusieurs engagements européens et internationaux en matière de réinstallation, avec l'arrivée de plus de 300 réfugiés syriens de Turquie, du Liban et de Jordanie et l'annonce en mars 2018 de la réinstallation de 200 réfugiés d'ici fin 2019.

Le développement de voies légales par lesquelles les réfugiés peuvent rejoindre l'Europe constitue une solution réaliste pour lutter contre les mouvements irréguliers, la traite des êtres humains et prévenir les pertes en vies humaines en Méditerranée. Augmenter les possibilités de recourir à ces voies d'accès légales, auxquelles les États se sont engagés dans la Déclaration de New-York pour les réfugiés et les migrants du 19 septembre 2016, permettrait au Luxembourg de contribuer encore davantage au partage des responsabilités avec les pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés.

A cet égard, le HCR recommande au gouvernement :

1. de maintenir le programme annuel de réinstallation introduit en 2014 et d'augmenter son quota annuel de 15-20 réfugiés à 100 réfugiés afin de répondre à la projection des besoins en matière de réinstallation du HCR ;
2. de mettre en œuvre la réinstallation annoncée de 200 réfugiés pour la fin 2019 ;
3. de développer des voies complémentaires d'accès à la protection, notamment par la délivrance de visas d'étudiants et humanitaires, pour les personnes en besoin de protection internationale, ainsi que de travailler avec la société civile pour le développement de programmes de parrainage privé.

6 Faciliter la réunification de familles séparées par les conflits

Le regroupement familial constitue très fréquemment le souhait prioritaire des BPI en ce qu'il représente une étape importante du retour à une vie normale et est souvent indispensable à une intégration réussie. Le HCR a plaidé de longue date en faveur de procédures de regroupement familial rapides et facilitées en rappelant le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale⁴.

Si des avancées ont été réalisées ces dernières années au Luxembourg, notamment par la reconnaissance des documents de voyage du Comité international de la Croix-Rouge et la délivrance de laissez-passer à des personnes étrangères ayant obtenu l'autorisation de voyager au Luxembourg, des défis demeurent en ce qui concerne les délais de traitement de certaines demandes, l'unique prise en considération de la famille nucléaire et le court délai de trois mois endéans lequel le BPI doit introduire sa demande de regroupement familial afin d'être dispensé de l'obligation de remplir les conditions liées aux ressources stables, régulières et suffisantes, à un logement approprié et à la couverture d'une assurance maladie.

⁴ Pour plus d'information sur ce droit dans le cadre du regroupement familial de BPI, voir : « [Summary Conclusions on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection](#) »

Par conséquent, le HCR recommande au gouvernement :

1. d'assurer aux BPI un regroupement familial effectif dans les meilleurs délais ;
2. de prendre en compte la composition effective de la cellule familiale et des liens de dépendance en vue de permettre à d'autres membres de la famille que le conjoint et les enfants mineurs (ainsi que, sous conditions, les enfants majeurs et parents) de rejoindre les BPI ;
3. de faciliter la procédure de regroupement familial en dispensant les BPI de l'obligation de remplir les conditions liées aux ressources stables, régulières et suffisantes, à un logement approprié et à la couverture d'une assurance maladie, et ce quelle que soit la date d'introduction de la demande de regroupement familial ;
4. en cas de maintien de l'obligation de remplir les conditions précitées, de considérablement allonger le délai de trois mois prévu à l'article 69 (2) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

7 Mettre fin à la détention de familles avec enfants

Bien que les DPI ne soient pas placés en détention au Luxembourg, la législation concernant le Centre de rétention fut amendée en 2017 afin d'étendre de trois à sept jours la période maximale de détention de familles avec enfants mineurs. Le HCR tient à rappeler que les enfants ne devraient jamais être placés en détention aux fins de procédures d'immigration, quel que soit leur statut juridique/migratoire ou celui de leurs parents et que la détention n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Des dispositifs de prise en charge adaptés et des programmes communautaires doivent être mis en place pour garantir un accueil adapté aux enfants et à leurs familles.

Le HCR recommande donc au gouvernement :

1. d'amender l'article 6(3) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention et de ne pas détenir des enfants pour des raisons liées à l'immigration, quel que soit leur statut juridique/migratoire ou celui de leurs parents.

8 Renforcer la protection des apatrides

Les actions récentes du Luxembourg ont permis de grandes avancées en matière de lutte contre l'apatridie, notamment par l'adoption en 2017 d'une nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise qui contient plusieurs dispositions visant à prévenir des cas d'apatridie, ainsi que la ratification des trois conventions internationales sur l'apatridie et la nationalité susmentionnées. La procédure administrative de reconnaissance du statut d'apatride a également été clarifiée avec *inter alia* l'élaboration d'un formulaire de demande du statut d'apatride. Cependant, les droits et obligations des demandeurs et bénéficiaires du statut d'apatride demeurent peu clairs.

En vue de la réunion de haut niveau du HCR sur l'apatridie qui aura lieu en octobre 2019, durant laquelle les Etats seront invités à prendre des engagements concrets, le HCR encourage le gouvernement à poursuivre les efforts du Luxembourg en la matière en :

1. établissant une procédure formelle de détermination du statut d'apatride afin de se conformer aux obligations de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Cette procédure permettrait ainsi aux demandeurs du statut d'apatride de bénéficier de l'assistance de l'OLAI durant l'examen de leur demande et de clarifier leur statut dès lors qu'une situation d'apatridie a été établie.