

RAPPORT DU « LETZEBUERGER FLÜCHTLINGSROT » SUR L'APPLICATION DE LA LOI DU 5 MAI 2006 RELATIVE AU DROIT D'ASILE ET À DES FORMES COMPLÉMENTAIRES DE PROTECTION

Juin 2010

1 INTRODUCTION

Le 5 mai 2006, en adoptant la loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (ci-après, la « Loi du 5 mai 2006 »)¹, le Luxembourg s'est doté d'une nouvelle législation en matière de droit d'asile. Cette nouvelle loi, qui a remplacé la loi coordonnée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, constitue un texte inspiré largement par la législation de l'Union européenne en matière d'asile².

Contrairement à l'ancienne législation, la Loi du 5 mai 2006 a dépassé le simple cadre procédural de l'examen d'une demande d'asile, notamment, en conférant un statut légal aux critères de qualification d'une demande d'asile et en introduisant le statut de protection subsidiaire pour des cas ne tombant pas dans le champ d'application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 (ci-après, la « Convention de Genève »), mais étant néanmoins digne de protection, tel que, par exemple, le risque d'application de la peine de mort.

À l'époque, le « Lëtzebuenger Flüchtlingsrot » (ci-après, le « LFR ») avait accueilli favorablement ces avancées législatives en la matière alors qu'elles conféraient plus de droits aux demandeurs de protection internationale.

Il en était de même pour les conditions d'accueil des demandeurs avec, notamment, l'introduction d'une possibilité d'accès au marché du travail respectivement à une formation professionnelle, ou encore la garantie de l'accès immédiat à une aide sociale.

D'un autre côté, par souci d'abréviation du délai d'examen des demandes, le nouveau texte a profondément modifié les règles procédurales concernant les recours contre les décisions de refus en introduisant notamment une procédure spécifique devant les juridictions administratives.

Dans son avis sur le projet de loi, le LFR avait vivement critiqué certains aspects de cette procédure d'exception, craignant une détérioration des droits de la défense et, en fin de compte, une discrimination des demandeurs de protection internationale par rapport aux autres justiciables. Des préoccupations similaires avaient amené le Conseil d'État à formuler une opposition formelle concernant les mêmes dispositions.

Un dernier aspect de la nouvelle loi qui avait suscité les critiques du LFR était l'introduction de la possibilité de placer des personnes en rétention avant même que leur demande ait

¹ Mémorial A, n 78 du 9 mai 2006, pp. 1402 et s.

² En particulier, on fera référence dans ce rapport à la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugiés ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (directive « qualification »), JOUE, L 304 du 30 septembre 2006, pp. 12 et s., ainsi que à la directive 2005/85/CE du Conseil du 1 décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (directive « procédure »), JOUE, L 326 du 13 décembre 2005, pp. 13 et s.

reçu un examen définitif, ce qui avait également été vivement critiqué par d'autres organes comme le Conseil d'État ou le Conseil de l'ordre du barreau de Luxembourg.

La Loi du 5 mai 2006 ayant profondément réformé le droit d'asile au Luxembourg, après quatre années d'application, le LFR estime nécessaire effectuer un effort analytique afin d'évaluer l'application en concret de cette nouvelle Loi, notamment, afin d'apprécier si les craintes exprimées à l'époque à l'égard de certains aspects de cette nouvelle loi se sont vérifiées dans la réalité.

Ainsi, le présent rapport entend évaluer l'impact effectif de la Loi du 5 mai 2006, tant du point de vue administratif/juridique que du point de vue social, sur la situation concrète des demandeurs, sur la pratique du Gouvernement et, notamment, du Ministère des Affaires étrangères (ci-après « MAE ») en ce qui concerne les décisions concernant l'octroi de la protection internationale aux demandeurs, ainsi que sur les procédures, et notamment, sur leur conformité aux dispositions impératives nationales et internationales.

Le présent rapport se subdivise en 9 parties et touche, notamment, les sujets suivants :

1. L'application des critères donnant lieu à l'octroi du statut de réfugié ;
2. la protection subsidiaire ;
3. le statut d'apatride ;
4. la procédure administrative devant le MAE ;
5. la procédure devant les juridictions administratives ;
6. les mesures de tolérance ;
7. les aides sociales ;
8. l'autorisation d'occupation temporaire ;
9. la formation.

L'évaluation a été faite sur la base des décisions administratives adoptées par le Gouvernement et, notamment, par le MAE pour autant qu'elles aient été accessibles, de la jurisprudence publiée des juridictions administratives ainsi que de l'expérience journalière des associations dans leur travail avec et pour les demandeurs de protection internationale. En outre, une source importante d'analyse a été la journée d'étude qui s'est tenue au Luxembourg le 2 avril 2009 organisée par l'Université de Luxembourg et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (ci-après le « HCR ») à laquelle les associations du LFR ont participé activement³.

Ce rapport était censé être publié en complément à l'évaluation de l'impact de la Loi du 5 mai 2006 que le Gouvernement s'est engagé à accomplir après deux années suivant l'entrée en vigueur de ladite loi en réponse à une motion adoptée par la Chambre des députés lors du second vote du texte. ***Le LFR prend note du fait que le Gouvernement n'a pas encore effectué cette évaluation et l'invite instamment à entamer les démarches nécessaires afin de maintenir cet engagement.***

³ À cet égard, voir spécifiquement, les contributions écrites présentées par les intervenants à cette journée d'étude publiés dans « *Droit d'asile au Grand-duché du Luxembourg et en Europe* », sous la coordination de J. Gerkrath, Luxembourg, 2009.

2 L'application des critères donnant lieu à l'octroi du statut de réfugié

2.1 Introduction

Une des avancées les plus positives de la Loi du 5 mai 2006 a été celle d'offrir un catalogue exhaustif des critères à prendre en compte pour statuer sur le sort d'une demande de protection internationale, conférant ainsi un statut légal à des principes qui, au Luxembourg, n'étaient auparavant consacrés que par la jurisprudence des juridictions administratives. Les critères tels que retenus par le législateur ont apporté plus de précisions voire même plus de protection par rapport à la situation juridique précédemment existante.

Or, pendant les quatre ans depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 5 mai 2006, le LFR a pu constater que, nonobstant les susdites avancées dans le cadre normatif, plusieurs problèmes persistent dans l'application par le MAE et par les juridictions administratives des critères légaux donnant lieu à l'octroi du statut de réfugié.

À cet égard, il convient tout d'abord de souligner que les normes de la Loi du 5 mai 2006 prévoyant les critères pour l'octroi du statut de réfugié résultent, en substance, de la transposition des dispositions et des interprétations contenues dans des directives européennes et principalement, dans la directive « qualification »⁴. Or, la législation de l'Union européenne en matière d'asile se fonde expressément sur la Convention de Genève, définie comme la « pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés »⁵. En tant qu'émanation indirecte de la Convention de Genève, la Loi du 5 mai 2006 devrait donc être interprétée conformément à cette Convention, et suivant les interprétations du HCR. D'ailleurs, le Luxembourg partage les valeurs de cette Convention depuis longtemps, pouvant se vanter d'être un parmi les premiers États à avoir signé et ratifié la Convention de Genève.

Le LFR est conscient de la nécessité d'un temps d'adaptation de la part de l'administration et des juridictions pour une application des critères introduits par la nouvelle Loi du 5 mai 2006 qui soit complètement cohérente avec la Convention de Genève, et ses interprétations par le HCR. Le LFR évalue également d'une façon positive l'effort d'étude sur ce sujet lors de la journée d'étude pré mentionnée du 2 avril 2009 à laquelle ont participé une partie des fonctionnaires et des magistrats compétents.

Toutefois, tant d'une part l'expérience acquise par les associations du LFR dans leurs activités de soutien aux demandeurs de protection internationale que, d'autre part, les résultats de ladite journée d'étude (et, notamment, de l'étude spécifique sur la jurisprudence luxembourgeoise en matière de protection internationale effectuée par le HCR⁶) ont mis en exergue plusieurs problèmes dans l'application des critères donnant lieu à l'octroi du statut de réfugié.

Le LFR invite ainsi le MAE et les juridictions administratives à poursuivre l'effort afin de conformer leur application des critères pour l'octroi du statut de réfugié au droit international et notamment aux interprétations du HCR de la Convention de Genève.

Le LFR présente ci-après et plus dans le détail les aspects qu'il considère les plus problématiques dans l'application de ces critères.

⁴ Directive précitée.

⁵ Voir considérants 2 et 3 de la directive « qualification », précitée.

⁶ Voir *Droit d'asile au Grand-duché du Luxembourg et en Europe*, précité, pp. 63 et ss.

2.2 Le cadre législatif : la définition de réfugié

Aux termes de l'article 2, sous c), de la Loi du 5 mai 2006, on entend par *réfugié* « tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

Cette définition de réfugié correspond entièrement à l'article 2, sous c), de la directive 2004/83/CE et est extraite pratiquement mot par mot de l'article premier, A., 2., de la Convention de Genève.

Or, à titre général, le LFR a remarqué dans son expérience que, même si la situation s'est améliorée dans les derniers temps, certaines décisions ne font pas encore référence aux critères légaux, mais perpétuent l'ancienne jurisprudence qui s'avère cependant pour certains points particuliers être en contradiction flagrante avec les critères de la loi.

Le LFR invite donc le MAE et les juridictions administratives à poursuivre l'effort afin d'appliquer convenablement les et de toujours plus se conformer aux critères tels que prévus par la Loi du 5 mai 2006 et non plus à appliquer la jurisprudence et les interprétations incompatibles avec le nouveau cadre législatif.

2.3 Problèmes spécifiques dans l'application des critères légaux

Le LFR a pu identifier plusieurs problèmes dans l'application des notions juridiques découlant de la définition légale de *réfugié*.

L'article 2, sous c) de la Loi du 5 mai 2006 prévoit que pour être considéré comme réfugié le demandeur doit « craindre avec raison d'être persécuté ». La Loi du 5 mai 2006 reprend donc de l'Article premier, A., 2., de la Convention de Genève la notion de la « crainte fondée ». Cette notion constitue un élément central de la définition de réfugié. Elle exprime l'idée générale de crainte inspirée par un juste motif. Afin d'apprécier si une crainte est « fondée », il est, selon le droit international, nécessaire d'évaluer si, en cas de retour, une probabilité raisonnable existe que les agissements redoutés se réalisent, en fonction du profil de la personne intéressée, de ses expériences passées et du vécu d'autres membres de la famille ou des personnes ayant le même profil.

Or, dans les pratiques administrative et juridictionnelle au Luxembourg, il a été relevé, premièrement, que le MAE ou les juridictions administratives souvent requièrent des critères beaucoup plus restrictifs que celui de la crainte fondée, tels qu'une « haute probabilité de persécution ». Cette application de la définition de réfugié n'est pas conforme à la Convention de Genève.

Le LFR invite donc le MAE et les juridictions administratives à se conformer à la Convention de Genève dans l'interprétation du critère de la crainte fondée et à ne plus appliquer des critères plus restrictifs qui ne sont pas conformes à la Convention de Genève.

Deuxièmement, il ressort de l'analyse effectuée que le MAE et les juridictions administratives ne prennent pas toujours en considération la situation individuelle du demandeur ni le contexte général du pays d'origine. Le MAE et les juridictions administratives se bornent souvent à se référer à une situation d'insécurité générale qui ne serait pas suffisante à justifier une crainte fondée. Ainsi, parfois, les décisions ne sont pas basées sur une analyse suffisante et étayée du fondement de la crainte invoquée. Cette lacune est souvent liée à l'absence de preuve apportée par le demandeur de protection internationale. Toutefois, au vu de la spécificité de la situation de tels demandeurs (personnes totalement déracinées qui

ont dû fuir des situations très difficiles), la charge de la preuve des faits nécessaires à établir si la demande de protection internationale est fondée ne peut pas, selon le droit international, reposer exclusivement sur le demandeur. Il est nécessaire que les instances examinatrices soient toujours suffisamment informées de la situation dans le pays d'origine du demandeur de protection internationale et des possibles conséquences sur lui de cette situation avant qu'elles adoptent une décision sur sa demande.

Le LFR invite donc le MAE et les juridictions administratives à faire le possible, avant d'adopter une décision sur une demande de protection internationale, afin d'être suffisamment informées de la situation dans le pays d'origine et des possibles conséquences de cette situation sur le demandeur de protection internationale.

Le LFR invite également le gouvernement et le législateur, au vu de la spécificité du droit des réfugiés, à éliminer les obstacles procéduraux existant pour les juridictions administratives pour se conformer à cette exigence.

Troisièmement, le MAE et les juridictions administratives ne considèrent souvent pas la « crainte par association », à savoir la possibilité pour le demandeur de fonder sa demande sur le sort subi par des personnes se trouvant dans des situations similaires, tels que des parents, des amis ou des personnes du même groupe ethnique ou social. Cette application de la définition de réfugié n'est pas non plus conforme à la Convention de Genève.

Le LFR invite donc le MAE et les juridictions administratives à se conformer à la Convention de Genève en reconnaissant la crainte par association dans l'analyse des demandes pour obtenir le statut de réfugié.

L'élément de la persécution est également un élément central de la définition de *réfugié*. L'article 31 de la Loi 5 mai 2006 définit, en transposant l'article 9 de la directive « qualification », les actes considérés comme une persécution au sens de la Convention de Genève. Dans le droit international, c'est la gravité intrinsèque d'un acte qui permet de qualifier les faits de persécution. Dans leur pratique d'application, le MAE et les juridictions administratives fondent souvent le refus de l'octroi du statut de réfugiés sur le manque de gravité des actes subis qui ne peuvent pas être qualifiés de persécution. Cette interprétation si restrictive dudit critère constitue aussi une interprétation qui n'est pas conforme au droit international. Également le fait que les autorités luxembourgeoises ne considèrent presque jamais l'accumulation de mesures discriminatoires comme persécution est contraire à l'interprétation fournie par le HCR de la Convention de Genève.

Le LFR invite donc le MAE et les juridictions administratives à se conformer à la Convention de Genève dans l'interprétation de la notion de persécution.

3 La protection subsidiaire

3.1 Introduction

L'apparition dans l'ordre juridique luxembourgeois, sous l'impulsion communautaire, d'un nouveau statut conventionnel de protection censé pallier aux carences du système de protection offert par le seul statut de réfugié politique, est indéniablement une grande avancée dans ce domaine.

En effet, même si les deux statuts (réfugié et protection subsidiaire) ont des critères de qualification communs (charge de la preuve, acteurs non-étatiques, fuite interne...), ils restent indéniablement distincts l'un de l'autre, non seulement par rapport aux droits qu'ils confèrent chacun à leurs bénéficiaires, mais surtout au regard de leurs critères de qualification respectifs.

La différence primordiale réside dans l'origine des dangers que les prétendants à l'un ou à l'autre de ces deux statuts, fuient dans leur pays d'origine. En effet, et c'est là que l'avancée dans les textes est fondamentale, au sens de l'article 2, sous e) de la Loi du 5 mai 2006, une personne qui ne peut être considérée comme un réfugié, mais pour laquelle il y a des motifs sérieux et avérés de croire que, si elle était renvoyée dans son pays d'origine, courrait un risque réel de subir des atteintes graves, doit se voir accorder le statut de la protection subsidiaire, indépendamment de l'origine, ou plutôt de la motivation de ces atteintes graves. Ainsi, cette personne devrait désormais se voir accorder une protection, même si le risque d'atteintes graves qui pèse sur elle est indépendant de toute considération politique ou religieuse ou de toute considération qui serait encore basée sur l'un des autres motifs prévus à l'article premier A. 2) de la Convention de Genève.

Comme son nom l'indique, le statut de la protection subsidiaire peut être accordé à un demandeur de protection internationale, de manière subsidiaire, s'il ne se voit pas reconnaître le statut de réfugié politique (à moins que le demandeur ait lui-même limité sa demande de protection internationale à la reconnaissance de l'un ou de l'autre des deux statuts).

Pour des demandes de protections internationales où le demandeur ne précise pas qu'il limite sa demande à la reconnaissance de l'un ou de l'autre des deux statuts, l'examen effectué par le LFR des décisions intervenues depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 5 mai 2006, qu'elles soient administratives ou juridictionnelles, a mis en exergue une série de problèmes notables.

3.2 La pratique décisionnelle du MAE en matière de protection subsidiaire

C'est ainsi que les décisions administratives que le LFR a pu examiner, sont dans l'immense majorité construites selon le même modèle. Ainsi, après avoir examiné et rejeté les faits qui auraient pu entraîner la reconnaissance du statut de réfugié dans le chef du demandeur en appréhendant les éléments de la demande au regard tant des critères de qualification propres au statut de réfugié politique, qu'au regard des critères communs aux deux statuts, le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration retient invariablement, en ce qui concerne la demande de protection subsidiaire : « *En outre, vous n'invoquez pas non plus des motifs sérieux et avérés permettant de croire que vous courez un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 37 de la loi précitée du 5 mai 2006. En effet, il ne ressort pas de votre dossier que a) vous craignez de vous voir infliger la peine de mort ou de vous faire exécuter, b) vous risquez de subir des actes de torture ou des traitements ou sanctions inhumains et dégradants, c) vous êtes susceptibles de faire l'objet de menaces graves et individuelles contre votre vie en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé.* »

Or, le LFR relève que la volonté de créer un nouveau statut de protection était précisément de dépasser les limites du statut de réfugié politique auxquelles les demandeurs de protection se heurtaient, lorsqu'ils étaient en danger dans leur pays d'origine, mais pas pour les raisons qui leur ouvrent le droit à ce statut.

Le LFR considère qu'il n'est pas possible de se satisfaire d'une telle motivation où le MAE n'explique jamais précisément pourquoi les faits que le demandeur met en avant à l'appui de sa demande de protection internationale ne sont pas susceptibles de constituer des atteintes graves telles qu'elles sont prévues à l'article 37 de la loi. La simple reproduction des termes du précité article, précédée de la mention selon laquelle le demandeur n'invoque pas non-plus de motifs sérieux et avérés permettant de croire qu'il courrait un risque de subir des atteintes graves, sans aucune autre explication, ne peut répondre de manière satisfaisante à l'obligation légale d'examiner les demandes de protection internationale, et donc de protection subsidiaire, de manière objective, impartiale et individuelle.

On ne peut encore se satisfaire d'une telle motivation lorsque l'on constate que le ministre se livre à cet examen précis au moment où il examine si les faits que le demandeur met en avant, sont susceptibles de constituer des persécutions et donc susceptibles d'entraîner dans son chef la reconnaissance du statut de réfugié politique. Pourquoi cet examen existe-t-il dans un cas de figure et pas dans l'autre ? Il convient de le répéter, les deux demandes (principale et subsidiaire) de protection internationale, sont deux demandes indépendantes l'une de l'autre, qui doivent chacune faire l'objet d'un examen séparé (sauf en ce qui concerne leurs critères communs pour lesquels un examen commun est incontestablement justifié).

Ainsi, la reproduction systématique de ce passage, combinée à l'absence d'examen spécifique formel des faits, au regard des critères particuliers du statut conféré par la protection subsidiaire, laissent conclure que derrière les apparences formelles, le Ministre n'examine en fait pas la demande au regard de ces critères et se limite par conséquent à soit accorder, soit refuser, le statut de réfugié politique au demandeur de protection internationale.

Le LFR invite donc le MAE à examiner toujours les demandes de protection subsidiaire avec le soin et la diligence requises dans une bonne gestion de l'administration et à effectuer les enquêtes nécessaires au regard des conditions spécifiques d'octroi de ce statut. Dans ce contexte la motivation des décisions de refus de ce statut doit indiquer clairement les motifs spécifiques du refus et non pas utiliser des formules standardisées qui mentionnent exclusivement les critères prévus par la Loi.

3.3 La pratique de la jurisprudence en matière de protection subsidiaire

Le LFR a pu constater que, sauf quelques exceptions, les juridictions administratives refusent de sanctionner cette manière de faire du Ministre, alors que le tribunal administratif tend à décider dans ces circonstances que « *force est de retenir que c'est à juste titre que le Ministre, dans la décision entreprise, a estimé en considération des éléments ci-avant visés, que le demandeur ne court pas, en cas de retour éventuel dans son pays d'origine, un risque réel de se voir infliger la peine de mort ou de se faire exécuter ou encore de subir des actes de torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants respectivement de faire l'objet de menaces graves et individuelles contre sa vie en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international* », acceptant la fiction ministérielle selon laquelle le Ministre aurait toisé la demande de protection subsidiaire « *en considération des éléments ci-avant visés* », à savoir ceux qu'il a considérés pour examiner la demande du statut de réfugié politique, malgré l'évidence contraire⁷.

Le LFR a pu encore lire à de nombreuses reprises dans les décisions publiées sur le site Internet des Juridictions de l'ordre administratif le passage selon lequel : « *Concernant le statut de protection subsidiaire, force est de constater que le demandeur n'avance aucun moyen spécifique concernant ce volet à l'appui de son recours, de sorte que le tribunal ne saurait utilement mettre en cause ni la légalité ni le bien-fondé de la décision déférée considérée sous cet aspect* »⁸.

Ou encore que « *le tribunal constate à ce sujet que le demandeur a omis de prendre position par rapport au cadre spécifique de la protection subsidiaire telle que prévue par la loi du 5 mai 2006, si ce n'est de se référer aux faits avancés dans le cadre de sa demande en obtention du statut de réfugié, de sorte qu'en l'état actuel du dossier et compte tenu des moyens figurant dans la requête introductive d'instance, le tribunal ne saurait utilement*

⁷ TA, N° 23235.

⁸ TA, N°23024 et N° 23235.

mettre en cause ni la légalité ni le bien-fondé de la décision déférée portant refus d'accorder au demandeur le bénéfice de la protection subsidiaire telle que prévue par la loi du 5 mai 2006 »⁹.

Ou encore que « Concernant le statut de protection subsidiaire, force est de constater que le demandeur n'avance aucun moyen spécifique concernant ce volet à l'appui de son recours, de sorte que le tribunal ne saurait utilement mettre en cause ni la légalité ni le bien-fondé de la décision déférée considérée sous cet aspect. En effet, dans le cadre de ses développements par rapport à ce volet de la décision, le demandeur se réfère aux mêmes faits et arguments que ceux soulevés à l'appui de sa demande tendant à se voir reconnaître un statut de protection internationale, et ces faits ne sont pas de nature à établir dans le chef du demandeur l'existence d'un risque d'atteintes graves telles que visés par l'article 37 de la loi précitée du 5 mai 2006 »¹⁰.

Le LFR estime qu'il n'est pas juste d'exiger du demandeur, lorsqu'il attaque devant le Tribunal administratif une décision ministérielle lui ayant refusé le statut de protection internationale, qu'il avance des moyens spécifiques à l'appui de sa demande de statut de protection subsidiaire. En effet, par nature, il avancera dans le cadre de sa demande de protection internationale initiale, les mêmes faits à l'appui de sa demande principale qu'à l'appui de sa demande subsidiaire.

Par ailleurs, l'article 2 g) de la Loi du 5 mai 2006 définit très clairement la demande de protection internationale comme étant « *la demande de protection présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente loi et pouvant faire l'objet d'une demande séparée* », de telle sorte qu'il semble qu'à partir de l'instant où le demandeur réclame une protection internationale et qu'il expose les faits qu'il estime pertinents à l'appui de cette demande, c'est au Ministre, respectivement au Tribunal administratif, qu'il appartient de qualifier les faits en actes de persécutions (entraînant la reconnaissance du statut de réfugié), sinon en atteintes graves (entraînant la reconnaissance du statut conféré par la protection subsidiaire).

Il convient de préciser que lorsqu'il est saisi en la matière, le Tribunal administratif statue comme juge de la réformation, et il se doit de réapprécier la demande de protection internationale, à l'instar du Ministre, tant, dans un premier temps, selon les critères relatifs au statut de réfugié, que dans un deuxième temps, au regard de ceux concernant le statut conféré par la protection subsidiaire, indépendamment de l'existence ou non de moyens spécifiques avancés à l'appui de l'une ou de l'autre demande par le requérant.

Enfin, si dans le cas du dernier exemple reproduit ci-dessus, le Tribunal administratif a décidé que les faits avancés qui ne justifiaient pas la reconnaissance du statut de réfugié politique « *ne sont pas de nature à établir dans le chef du demandeur l'existence d'un risque d'atteintes graves telles que visées par l'article 37 de la loi précitée du 5 mai 2006* », force est de constater qu'il tombe dans le même piège que le Ministre, alors qu'il omet d'exposer les raisons précises pour lesquelles ces faits ne sont pas non plus de nature à établir un risque d'atteintes graves qui pourrait donner droit à l'octroi de la protection subsidiaire au demandeur.

La Cour administrative a eu l'occasion de trancher et a décidé que « *tel que relevé à juste titre par le tribunal administratif dans le jugement attaqué (...), que le ministre, dans sa décision litigieuse (...), a relaté de façon détaillée les faits mis en avant par les consorts ... à*

⁹ TA, N° 24121.

¹⁰ TA, N° 23589.

la base de leur demande de protection internationale pour en conclure que ceux-ci ne courent pas un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 37 de la loi du 5 mai 2006 et qu'ils ne remplissent partant pas les conditions pour bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire, de sorte que le moyen afférent des appelants est à rejeter. », ¹¹ et semble ainsi pour l'heure, avoir accepté la fiction juridique mise en place par le Ministre et selon laquelle il évacue les demandes de protection subsidiaire.

Ce n'est que lorsque le demandeur de protection internationale limite sa demande à l'octroi du seul statut conféré par la protection subsidiaire, que le Tribunal administratif accepte d'examiner de manière satisfaisante cette demande au regard des critères légaux spécifiques de qualifications de ce statut ¹².

Dans un tel cas de figure, aussi surprenant que cela puisse paraître, le LFR a constaté que le MAE quant à lui persiste, en général, à examiner la demande comme si elle tendait, principalement, à l'octroi du statut de réfugié politique, examine cette demande au regard des critères spécifiques relatifs au statut de réfugié politique et des critères communs aux deux statuts et conclut, après avoir estimé que le demandeur ne répondait pas à ces critères, qu'il ne répond pas non plus à ceux spécifiques au statut conféré par la protection subsidiaire, sans toutefois les examiner.

Le LFR fait donc appel aux juridictions administratives afin qu'elles censurent la pratique du MAE consistant à refuser sans analyse et sans explication des motifs réels du refus l'octroi du statut de protection subsidiaire et les invite à assurer une instruction réelle et effective de la demande de protection subsidiaire d'un demandeur de protection internationale à qui le statut de réfugié politique ne peut être reconnu.

4 Le statut d'apatride

La Convention de 1954 relative au statut des apatrides établit le cadre légal pour le traitement des personnes apatrides. Elle fut adoptée pour protéger ceux qui, n'étant pas des réfugiés, ne sont pas, par conséquent, couverts par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, mais qui ont besoin de la dignité, de la stabilité et de la protection qui accompagnent la reconnaissance de leur statut et l'exercice de leurs droits humains.

Le Luxembourg ayant ratifié cette convention, **le LFR considère que le statut d'apatride doit être introduit dans la loi comme une des formes de la protection internationale.** La loi devrait définir la procédure relative à l'examen d'une demande de la protection émanant de la personne dont aucun État ne considère comme l'un de ses ressortissants.

Dans le même ordre d'idées, les droits des apatrides énoncés dans la Convention de 1954, tels que l'accès à un emploi rémunéré, à l'éducation, à l'assistance publique, à la législation de travail et à la sécurité sociale, devraient, de l'avis du LFR, être repris dans le chapitre de la loi portant sur le contenu de la protection internationale, au même titre que ceux des bénéficiaires du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire.

À la même occasion, **le LFR fait appel au gouvernement luxembourgeois pour qu'il ratifie la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatrides.**

¹¹ CA, N° 23943C.

¹² TA, N° 23855 et N°23668.

4.1 La procédure administrative devant le MAE

En ce qui concerne la procédure administrative devant le MAE pour l'octroi ou le retrait des statuts découlant de la protection internationale, le LFR se réfère tout d'abord à l'étude publiée récemment par le HCR sous le titre « *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, March 2010* »¹³. Dans cette étude le HCR effectue une comparaison des différentes pratiques dans plusieurs États membres de l'UE en ce qui concerne l'application de la législation nationale ayant transposé la directive « procédure », à savoir la réglementation européenne visant à harmoniser les normes nationales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres de l'UE.

Le LFR invite donc le MAE à suivre, dans la mesure où elles sont pertinentes dans le contexte du Luxembourg et applicables à la pratique du MAE, les recommandations du HCR en ce qui concerne l'application des normes procédurales dans le cadre de la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié.

Quant à la durée d'examen des demandes de protection internationale, le LFR a pu constater que pour certains pays de provenance (comme par exemple le Kosovo) les délais de traitement ont été sensiblement réduits depuis l'adoption de la nouvelle loi. Cependant, le LFR a également constaté que des délais, beaucoup trop longs pour certains pays notamment d'Afrique existent, la procédure pouvant durer jusqu'à 9 voire 12 mois. Le LFR n'a la connaissance d'aucune explication logique à ces grandes différences de traitement. Même si le LFR comprend que les informations pour certains pays semblent être plus difficiles à obtenir, le LFR estime que cette circonstance ne justifie pas de telles différences de traitement. Le LFR note également que la possibilité de demander après 6 mois la date approximative de la décision, telle qu'il est prévu par la loi, n'est pas efficace, car le LFR a pu constater que généralement le MAE se limite à envoyer une réponse-type faisant référence à la complexité du dossier et au fait que tous soins y seraient donnés, et qu'il informera l'intéressé au moment dû.

Le LFR invite donc le MAE à limiter ces différences de traitement selon la nationalité en ce qui concerne la durée de la procédure administrative.

Le LFR a, en outre, pu constater que, en cas de présentation d'une nouvelle demande de protection internationale par une personne à laquelle la protection internationale a été antérieurement définitivement refusée, il peut se passer que la décision sur la recevabilité de la demande prévue par l'article 6(5) de la Loi du 5 mai 2006 ne soit adoptée qu'après plusieurs semaines, voire mois. Or, au sens dudit article, la livraison de la pièce attestant de l'enregistrement de la demande de protection internationale dépend de cette décision sur la recevabilité.

Lorsque le demandeur doit attendre un si long délai pour obtenir cette attestation, il se passe souvent que la personne n'a plus accès à l'aide sociale en ne pouvant plus prouver l'enregistrement de sa demande de protection internationale. Il s'avère aussi souvent que ces décisions sur la recevabilité peuvent être prises dans un délai très bref dans la mesure où elles dépendent, en substance, de la présentation de faits ou d'éléments nouveaux au sens de l'article 23 de la Loi du 5 mai 2006. Cette attente et le fait que l'intéressé se retrouve dépourvu de l'aide social en raison du délai de traitement de l'analyse de la recevabilité n'est souvent pas raisonnable.

¹³ Cette étude est disponible sur Internet dans sa version abrégée sur le site <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html> ou dans sa version intégrale sur le site <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4baa1f8d9&cid=49aea9390&keywords=eu-asylum-procedures&sort=title>

Le LFR invite donc le MAE à adopter les décisions sur la recevabilité de nouvelles demandes de protection internationale dans le plus bref délai possible afin de ne pas priver les personnes intéressées, spécialement si la nouvelle demande est recevable, de l'aide sociale auquel elles ont droit.

5 Procédure devant les juridictions administratives

5.1 Introduction

Le contentieux de la protection internationale relève, au Luxembourg, du tribunal administratif et, le cas échéant, de la Cour administrative en appel. Aucune procédure en cassation n'est prévue en matière de contentieux de la protection internationale.

Le droit commun applicable au contentieux administratif s'applique au contentieux de la protection internationale, lorsqu'il n'y est pas dérogé par la Loi du 5 mai 2006.

L'objet de la présente étude est de démontrer en quoi les aménagements au contentieux administratif « classique » introduits pour régir particulièrement le contentieux de la protection internationale ont pour effet de rendre plus difficile l'accès du demandeur de protection internationale aux tribunaux et, in fine, au statut de PI.

Nous explorerons ainsi consécutivement les aspects généraux de la procédure préjudiciables au demandeur de protection internationale (1), puis sur ses aspects pratiques (2).

5.2 Aspects généraux de la procédure

5.2.1 Le juge-administrateur

Le refus par l'administration d'accorder la protection internationale à un demandeur est soumis à un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le principe de ce recours est d'amener le juge administratif – dans la limite des moyens invoqués par le demandeur – à prendre une nouvelle décision en lieu et place de l'administration.

Cette procédure présente des avantages, notamment par le fait que la décision est prise selon les éléments de faits existants à la date de la nouvelle décision prise par le juge.

Néanmoins, ce rôle place le juge administratif dans une situation délicate, celle de devenir administrateur à la place de l'administration, ce qui (i) n'est pas son rôle en tant que magistrat dont la mission primordiale est de contrôler la légalité d'une décision, et (ii) pose le problème des moyens dont dispose le magistrat pour prendre une nouvelle décision administrative éclairée: celui-ci, magistrat non spécialisé en matière de protection internationale, ne dispose en effet pas, à l'inverse du MAE, d'une administration spécialisée lui permettant de procéder aux recherches et vérifications nécessaires.

Cette absence de moyens adéquats indispensables au magistrat pour forger une nouvelle décision éclairée est de nature à le rendre plus dépendant des éléments de faits mis avant par les parties, et il en résulte un véritable déséquilibre entre, d'un côté un haut fonctionnaire disposant des ressources et du temps d'une administration spécialisée, et de l'autre un avocat (celui du demandeur d'asile) dont les ressources en temps, informations et moyens sont intrinsèquement plus limités.

Outre que la recommandation exprimée au point 1.3 ci-dessous, concernant l'élimination des obstacles de caractère procédural qui empêchent aux tribunaux administratifs d'adopter des

décisions avec un degré suffisant de connaissance de cause, ***le LFR invite donc le gouvernement et le législateur, à renforcer les moyens des magistrats afin de leur permettre de procéder à toute recherche et vérification nécessaire pour adopter une décision sur une base factuelle et légale correcte.***

5.2.2 Le rôle de l'avocat du demandeur de protection internationale

Si certains avocats au Luxembourg démontrent une véritable implication et un réel professionnalisme dans la défense des dossiers des demandeurs de protection internationale, l'attitude d'autres avocats est décriée par certains demandeurs, ainsi que par les magistrats luxembourgeois eux-mêmes, qui ont dû constater que « *beaucoup [d'avocats] estiment pouvoir se contenter de soumettre au tribunal un dossier, plus ou moins complet, avec une lettre d'introduction pompeusement baptisée « requête », et attendent que ce soit le tribunal qui fournisse toute l'analyse juridique¹⁴ ».*

Par ailleurs, il a été rapporté à un membre du LFR par un demandeur de protection internationale débouté, disposant pourtant selon les constatations de ce membre d'une formation juridique de plusieurs années, que son avocate (rétribuée au titre de l'assistance judiciaire, mais non pas commise d'office), (i) n'avait pas jugé bon d'assister son client au cours de l'entretien avec le MAE, (ii) ne lui avait à aucun moment fait part de l'état de la procédure non-contentieuse puis contentieuse, et (iii) qu'il n'avait appris qu'indirectement avoir été débouté de [ses] recours, sans avoir pu, dans la préparation des mémoires successivement présentés par ladite avocate, ni relire ces documents, ni fournir les explications utiles à la défense de son dossier.

Par ailleurs, il apparaît – et le HCR ainsi que les tribunaux luxembourgeois ont eu l'occasion de formuler de telles critiques dans le passé¹⁵ – que la formation des avocats luxembourgeois au droit des étrangers, et plus particulièrement au droit et au contentieux de la protection internationale, n'était pas à la hauteur. Ceci peut notamment s'expliquer par la formation des avocats luxembourgeois qui, jusqu'à l'année 2009, n'incluait pas un module spécifique relatif aux droits des étrangers. Par ailleurs, la procédure du « carnet judiciaire » durant le stage des avocats, jusqu'à 2010, obligeait ces derniers à plaider notamment une affaire administrative – pourtant souvent loin de leurs champs de compétence, orienté essentiellement, du fait de la place financière, vers une pratique de droits d'affaires – ce qui les amenait à rechercher à tout prix une affaire ressentie comme moins complexe, dont ils pourraient se débarrasser rapidement sans fournir au fond un travail conséquent et avec des clients dont il est peu probable qu'ils se plaignent par la suite auprès des organes de la profession.

Il est à noter que cette obligation du « carnet » venant d'être supprimée pour les avocats stagiaires inscrits au barreau à partir de 2010, les critiques formulées ci-avant seront amenées à évoluer dans le futur. Néanmoins, le risque est également, pour les demandeurs de protection internationale, une plus grande difficulté à trouver un avocat pour les représenter, et donc la commission d'office d'avocats à nouveau peu spécialisés dans la matière.

Le LFR estime donc nécessaire : (i) une plus grande implication de l'ordre des avocats de Luxembourg pour sensibiliser les avocats luxembourgeois aux drames humains qui peuvent résulter de leur laxisme; (ii) la création d'un ombudsman au niveau de l'ordre précité pour les demandeurs de protection internationale rencontrant des difficultés avec leur avocat, et (iii) l'intégration (si ce n'est déjà prévu) d'un module

¹⁴Le contentieux de l'asile et le rôle du juge au Luxembourg, Marc Sunnen, in *Droit d'asile au Grand-duché du Luxembourg et en Europe*, précité.

¹⁵ Voir *Droit d'asile au Grand-duché du Luxembourg et en Europe*, précité.

« droit et contentieux de la protection internationale » lors de la formation continue des avocats stagiaires assermentés à partir de 2010.

5.3 Aspects pratiques de la procédure

Le contentieux administratif applicable à la protection internationale est fondé sur la procédure administrative contentieuse classique, à laquelle elle déroge sur certains points, avec pour conséquence (si ce n'est dans un but) de rendre aux demandeurs de protection internationale (pourtant une population déjà fragilisée) l'accès à la justice administrative plus contraignant et délicat que pour d'autres matières.

5.3.1 La privation du double degré de juridiction dans certains cas

L'administration luxembourgeoise dispose de la possibilité de traiter une demande de protection internationale selon une procédure « accélérée », lequel choix n'est d'ailleurs pas susceptible de recours alors qu'il doit répondre à un certain nombre de critères posés par la Loi du 5 mai 2006. Il est à noter que l'absence de tout recours contre la décision de traiter une demande de protection internationale selon une procédure accélérée fait l'objet d'une demande préjudicielle présentée par le Tribunal administratif du Luxembourg devant la Cour de justice de l'Union européenne (affaire C-69/10) afin que celle-ci puisse se prononcer sur la compatibilité d'une telle règle avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Lorsque l'administration rend une décision de refus sur la base d'une procédure accélérée¹⁶, cette décision est susceptible d'un recours (en réformation) devant le tribunal administratif. Toutefois, et sans qu'une justification pertinente n'ait jamais été apportée par le législateur luxembourgeois sur ce point, il n'est pas permis d'interjeter appel du jugement que rendrait le tribunal administratif pour un tel recours.

Cette particularité, véritable exception dans le paysage juridictionnel luxembourgeois, a été critiquée tant par les magistrats que par le Conseil d'État lors de son examen du projet de loi et dans son avis du 3 mai 2005, en ces termes:

« Si la suppression de la procédure d'appel contre les jugements rendus en première instance dans le cadre des recours prévus aux articles 17 et 23 paraît conforme à la proposition de directive „Procédure“, cette réforme n'est néanmoins ni raisonnable ni acceptable.

Le Conseil d'État peut certes concevoir la nécessité de prévoir en cette matière des délais raccourcis. Il est indéniable que la réduction des délais est dans l'intérêt de l'État. Des délais abrégés peuvent également rencontrer l'intérêt des demandeurs soucieux de connaître le plus rapidement possible la décision définitive sur leur sort personnel afin d'échapper ainsi au plus vite aux angoisses générées par leur situation précaire. Le souci de rapidité ne peut toutefois légitimer la suppression des garanties de l'État de droit de manière aussi fondamentale dans un domaine touchant aux droits de justiciables particulièrement vulnérables. Si la réduction des délais de recours et la fixation de délais endéans lesquels les juridictions sont invitées à statuer peuvent constituer des mesures que le justiciable doit accepter dans certaines situations, il en est autrement de la décision de supprimer le double degré de juridiction. Le Conseil d'État observe que la possibilité d'interjeter appel n'a pas entraîné de blocage de l'institution. Les affaires sont traitées dans des délais très brefs. Souvent les arrêts interviennent, sur des questions d'irrecevabilité ou en cas de procédure abrégée, endéans un mois à partir de la requête d'appel. Aucun motif

¹⁶Il n'existe pas à notre connaissance de statistiques sur la proportion de demandes de protection internationale traitées selon la procédure accélérée par rapport à l'ensemble des demandes de protection internationale.

d'efficacité ne pourra dès lors être valablement invoqué pour justifier cette dérogation fondamentale au régime de droit commun.

En France, le double degré de juridiction n'a certes pas été érigé au rang de principe général de droit. Il demeure néanmoins que les juridictions, saisies de la question, ont insisté sur le fait que les décisions des juridictions administratives statuant en premier et dernier ressort relèvent toujours du contrôle de cassation exercé par le Conseil d'État.

Or, au Luxembourg, le recours en cassation est inexistant en matière administrative. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à la suppression du double degré de juridiction, mais accepte la fixation de délais abrégés. »

Par ailleurs, le double degré de juridiction a encore été supprimé pour les décisions statuant sur (i) l'incompétence ou l'irrecevabilité d'une demande de protection internationale, (ii) les mesures de tolérance, et (iii) le refus d'une nouvelle demande de protection internationale.

Il va sans dire que le LFR trouverait juste que soit étendu à tous les justifiables le bénéfice du double degré de juridictions, à plus forte raison pour des matières aussi complexes et essentielles que la protection internationale.

Le LFR estime donc nécessaire de : (i) permettre de contrôler la légalité de la décision de l'administration de traiter une demande de protection internationale selon la procédure accélérée, et (ii) généraliser le double degré de juridiction à l'ensemble des contentieux naissant à l'occasion d'une demande de protection internationale.

5.3.2 La limitation du nombre de mémoires

Le contentieux administratif classique prévoit que chaque partie peut fournir, en règle générale, 2 mémoires (dont la requête introductive). Pour les décisions administratives refusant le bénéfice de la PI, cette limite est réduite à un mémoire, dont la requête introductive.

Le demandeur de protection internationale, étant naturellement l'initiateur de la procédure contentieuse, sa défavorisation apparaît clairement, car il ne pourra pas s'opposer aux arguments de l'administration, sauf à obtenir du magistrat présidant la chambre et de manière exceptionnelle le droit de produire un mémoire supplémentaire.

Cette mesure est clairement une atteinte aux droits du demandeur de protection internationale (indirectement le défendeur dans de telles affaires, et donc aux droits de sa défense) et ne saurait se justifier, la protection internationale n'étant pas moins complexe que d'autres matières relevant du contentieux administratif classique et pour lesquelles il est permis au demandeur de répliquer.

Cette mesure est également discriminante, car elle ne vise que les non-européens, dans la mesure où, par définition, un demandeur de protection internationale ne peut pas être un ressortissant d'un pays de l'Union européenne.

Le LFR estime donc nécessaire de rétablir l'égalité entre étrangers et ressortissants européens devant la justice administrative luxembourgeoise, et d'appliquer les règles de droit commun du contentieux administratif à la matière du droit de la protection internationale.

5.3.3 Les entraves aux procédures d'urgence

Un demandeur de protection internationale qui se voit refuser le bénéfice de la protection internationale se voit également notifier simultanément un ordre de quitter le territoire. Celui-ci peut être suspendu par le dépôt d'une demande [en référé] de suspension de cet ordre.

Toutefois, le contentieux administratif exige qu'une telle demande [en référé] soit introduite simultanément au dépôt du recours au fonds.

Ainsi, les contraintes de cette demande d'urgence obligent que la contestation au fond de la décision, qui devrait pouvoir être préparée sereinement par l'avocat avec son client, soit également considérée avec urgence.

Cette exigence, cumulée à l'absence (le cas échéant) du bénéfice du double degré de juridiction, ainsi que du bénéfice de répliquer aux arguments de l'administration, ajoute à la précarité du demandeur de protection internationale – une personne qu'il faut présumer d'une fragilité psychologique extrême, du fait de son déracinement et des mauvais traitements dont il est raisonnable de penser qu'elle a été victime – faisant de ce dernier, au Luxembourg, un véritable justiciable de seconde classe.

Cette attitude du législateur luxembourgeois, qui ne semble dictée que par le souci de réduire les possibilités de recours effectifs des demandeurs de protection internationale dans le but de limiter – artificiellement – l'octroi de la protection internationale, n'est pas compatible (i) avec le principe de non-refoulement des demandeurs de protection internationale, ainsi qu'avec (ii) l'héritage humaniste et universaliste qui caractérise (notamment) les pays de l'Union européenne, et plus particulièrement le Luxembourg¹⁷.

Le LFR estime donc nécessaire d'introduire, dans la Loi du 5 mai 2006, la possibilité d'un recours juridictionnel d'urgence contre les décisions d'expulsion, indépendante du recours au fond.

5.3.4 La confusion réformation/annulation

Les décisions par lesquelles l'administration luxembourgeoise déboute un demandeur de protection internationale peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Cette procédure a les inconvénients du « juge-administrateur » que nous avons décrits ci-avant, mais a – entre autres – l'avantage que la nouvelle décision – judiciaire – sera prise compte tenu des faits existants au moment du jugement, et non pas au jour où a été prise la décision attaquée. La récente dégradation de la situation sécuritaire (par exemple et le cas échéant) dans le pays d'origine sera alors considérée par le juge.

Par contre, une décision déboutant le demandeur de protection internationale d'une nouvelle demande ne fait, quant à elle, l'objet que d'un recours en annulation, et non plus en réformation. Si ceci peut présenter les avantages décrits plus haut contre les inconvénients de la procédure en réformation, elle en perd les avantages, tout en privant également le demandeur de protection internationale du droit au double degré de juridiction (comme indiqué ci-avant). On peut dès lors se demander comment une telle différence de recours peut se justifier, d'autant qu'elle ne fait qu'ajouter de la confusion dans une procédure déjà fort complexe.

Le LFR invite donc le législateur à rationaliser la typologie des recours juridictionnels en matière de contentieux administratif applicable à la protection internationale.

¹⁷A titre de rappel, le nouveau Traité sur l'Union Européenne (dit « Traité de Lisbonne »), dont le Luxembourg est signataire, après avoir été membre fondateur de la CECA, précise dans son préambule que les États signataires s'inspirent: « des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ».

6 Les mesures de tolérance

Les mesures de tolérance sont accordées par le MAE en application de l'art. 22 (2) de la Loi du 5 mai 2006. Dans le cadre de l'expérience acquise par les associations qui en sont membres, ainsi que par plusieurs avocats, le LFR a identifié certains aspects problématiques dans l'application de la discipline légale des mesures de tolérance.

En premier lieu, le LFR estime qu'un point problématique est la durée de la période pendant laquelle les mesures de tolérance sont accordées. En effet, en général, le MAE tend à accorder ce type de statut pour une période toujours limitée à six mois ou, dans des cas plus rares, à un an. Le MAE précise toujours que la situation fera l'objet d'un réexamen à la suite de l'expiration de cette période. Toutefois, en considération de la typologie des cas pour lesquels les mesures de tolérance sont accordées, le LFR a pu constater qu'il arrive relativement souvent que des personnes soient bénéficiaires des mesures de tolérance pendant plusieurs années. Ces personnes se trouvent à devoir renouveler leurs mesures de tolérance chaque six mois.

Or, le LFR met en évidence que le statut attribué par une mesure de tolérance est un statut très précaire qui confère seulement des droits limités similaires aux droits dont jouit une personne pendant la procédure d'examen de la demande de protection internationale. Le LFR a pu constater que l'incertitude sur leur avenir comporte une pression psychologique très intense pour les intéressés. D'ailleurs, très souvent les obstacles au rapatriement de personnes auxquelles la mesure de tolérance a été octroyée ne sont pas prêts à disparaître rapidement. À cet égard, on peut considérer à titre d'exemple les personnes provenant de pays tels que l'Iran ou l'Afghanistan. Le MAE ne considère pratiquement jamais cette circonstance et il n'en tire aucune conséquence sur le traitement à accorder à ces personnes.

Le LFR invite donc le MAE à reconsidérer sa pratique d'octroi des mesures de tolérance pour des délais très longs et à régulariser, éventuellement au cas par cas, les personnes se trouvant dans cette situation pour une période longue.

En deuxième lieu, le LFR a pu constater qu'il existe une différence de traitement entre ressortissants de pays différents dans l'octroi des mesures de tolérance. En effet, si pour certains pays les mesures de tolérance sont accordées presque automatiquement (comme il est le cas, par exemple, pour les ressortissants iraniens) pour d'autres pays, le MAE refuse de l'accorder tout en devant savoir que ces pays n'accepteront pas le retour des demandeurs déboutés comme il est le cas, par exemple, des ressortissants Algériens.

Le LFR invite donc le MAE à uniformiser sa pratique en matière d'octroi des mesures de tolérance spécifiquement en ne refusant pas d'accorder ces mesures dans les cas où il est clair qu'un retour serait impossible.

En troisième lieu, le LFR a pu constater que, bien que cela ne résulte pas du texte de la loi, dans leur application pratique des règles concernant les mesures de tolérance, tant le MAE que les juridictions administratives estiment que la charge de la preuve sur les obstacles au rapatriement résident dans le chef du demandeur. Cette détermination de la charge de la preuve a des conséquences déraisonnables telles que les situations dans lesquelles l'administration requiert que ce soit le demandeur qui devrait, p.ex. s'adresser à son ambassade pour prouver que celle-ci n'acceptera pas de délivrer le « laissez-passer » permettant son retour.

Le LFR estime en outre pertinent de se référer, dans un certain sens par analogie, aux considérations concernant la charge de la preuve contenues dans la partie relative à l'application des critères donnant lieu à l'octroi du statut de réfugié.

Toutefois, au vu de la spécificité de la situation des demandeurs de protection internationale, personnes totalement déracinées qui ont dû fuir des situations très difficiles, la charge de la preuve ne peut pas, selon le droit international, reposer exclusivement sur le demandeur. Il est nécessaire que les instances examinatrices soient toujours suffisamment informées de la situation dans le pays d'origine du demandeur de protection internationale et des possibles conséquences sur lui de cette situation avant qu'elles adoptent une décision sur sa demande

Le LFR invite donc le MAE et les juridictions administratives à reconsidérer leur approche en ce qui concerne la charge de la preuve afin d'obtenir une mesure de tolérance en tenant en considération la spécificité de la situation des personnes qui demandent l'octroi d'un tel type de statut.

7 Les aides sociales

Voir l'article 6(5) : aide sociale immédiate, et les articles 6(7) et 22(4) : aide sociale, ainsi que le Règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006

L'article 6(5) de la Loi du 5 mai 2006 précise que l'aide sociale est attribuée à toute personne détentrice de l'attestation d'enregistrement de la demande de protection internationale, ou de la convocation établie par le service de police judiciaire si cette attestation ne peut être produite immédiatement. Le LFR rend attentif au fait qu'en pratique, cette convocation n'existe pas sous forme écrite, de sorte que le demandeur de protection internationale est dépourvu de toute aide sociale tant qu'il ne dispose pas de l'attestation de la demande de protection internationale. Il peut donc arriver que l'aide sociale ne soit accessible qu'à partir du 3^e jour du dépôt de la demande de protection internationale (délai dont le ministère dispose pour délivrer l'attestation).

En outre, le LFR considère que la disposition du même article précisant que « l'attestation n'est pas délivrée... à la personne qui dépose une nouvelle demande de protection internationale ...tant que cette nouvelle demande n'a pas été déclarée recevable » n'est pas en conformité avec l'article 6(2) de la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. En effet, les personnes qui introduisent une nouvelle demande d'asile ne sont pas comprises dans la liste des catégories de demandeurs à qui la délivrance de l'attestation d'enregistrement peut être refusée, selon cet article de la directive.

Le LFR estime que l'attestation d'enregistrement d'une nouvelle demande d'asile doit être délivrée dans tous les cas dans un délai de 3 jours après le dépôt de la nouvelle demande, ouvrant ainsi le droit à l'aide sociale.

L'article 2 du règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 précise que l'aide sociale est attribuée à condition que la personne ne dispose pas de moyens d'existence suffisants pour sa subsistance. Le LFR constate le manque de définition de cette notion de « moyens d'existence suffisants » et regrette l'absence de transparence sur les bases de calcul des aides attribuées aux demandeurs de protection internationale.

Le LFR estime que l'aide pour les demandeurs de protection internationale, comprenant l'aide matérielle et financière, devrait être analogue au RMG.

L'article 3 alinéa 2 du même règlement grand-ducal prévoit l'obligation pour les autorités compétentes d'informer le demandeur d'asile dès l'introduction de sa demande des avantages dont il peut bénéficier ainsi que des obligations qui en découlent. Le texte reste cependant muet quant à la forme que cette information doit revêtir ainsi sur la langue dans laquelle elle sera fournie.

Le LFR salue la pratique actuelle qui consiste à donner cette information par écrit, ce qui permet d'éviter tout malentendu et de garantir l'information la plus complète possible. Le LFR demande à ce que le règlement grand-ducal soit rédigé en conséquence et précise dans le corps du texte et à l'instar de l'article 6(3) de la Loi du 5 mai 2006, la forme sous laquelle l'information sera donnée ainsi que la garantie relative à la langue comprise par le demandeur.

Toutefois, le LFR rend attentif au fait que parmi les demandeurs de protection internationale, un certain nombre ne savent pas lire ou/et ne comprennent pas les langues administratives de leur pays d'origine et de ce fait restent donc ignorants de leurs droits et obligations. Le LFR propose de modifier le texte de l'article **6 alinéa 3 de la Loi du 5 mai 2006** dans le sens de la proposition de la Commission européenne sur les modifications à introduire dans la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs de protection internationale, qui a été approuvée par le Parlement européen dans son vote du 7 mai 2009, en y ajoutant : « En cas de besoin, ces informations peuvent également être fournies oralement ».

Le LFR préconise une clarification dans le Règlement grand-ducal et dans la Loi du 5 mai 2006 de la forme sous laquelle l'information sur ses droits et obligations doit être fournie au demandeur de protection internationale.

L'article 3 du texte du règlement grand-ducal prévoit également les circonstances dans lesquelles le droit à l'aide sociale prend fin. C'est le cas notamment dès l'obtention d'une autorisation de séjour. Actuellement, la pratique de l'OLAI est telle que les bénéficiaires d'une autorisation de séjour peuvent continuer, pendant un certain temps, à être hébergés gratuitement dans le logement mis à leur disposition, tant qu'un emploi et un autre logement n'ont pas été trouvés, sans pouvoir toutefois bénéficier d'une allocation mensuelle.

De l'avis du LFR, il faudrait dès lors modifier le texte de l'article 3 en y incluant premièrement cette pratique qui prend en compte le fait que l'obtention d'une autorisation de séjour n'entraîne pas automatiquement la jouissance de revenus suffisants, et en précisant qu'un délai raisonnable est accordé aux personnes concernées pour éviter qu'elles ne se retrouvent dans le dénuement dès la décision favorable prise à leur égard. Deuxièmement, l'article 3 devrait prévoir la perte du droit à l'allocation mensuelle non pas dès l'obtention d'une autorisation de séjour, mais au bout d'une période de trois mois suite à l'obtention de la décision favorable.

Le LFR préconise l'inscription dans la loi d'un délai raisonnable de report de la suppression de l'aide sociale lorsque celle-ci prend fin après l'obtention d'une décision favorable.

Quant aux bénéficiaires de la protection internationale, la question de l'aide sociale pour les jeunes de moins de 25 ans qui ne sont pas accompagnés d'enfants est toujours d'actualité. En effet, le RMG auquel les bénéficiaires de la protection internationale de plus de 25 ans ou de moins de 25 ans mais accompagnés d'au moins un enfant, ont droit, n'est pas prévu pour les plus jeunes. Pour cette catégorie de personnes, rien n'est prévu par le législateur.

Le LFR demande à ce que les personnes de moins de 25 ans non accompagnées d'enfants bénéficient aussi d'une aide sociale lorsqu'elles ont obtenu la protection internationale.

Le droit à l'aide sociale prend aussi fin en cas de restitution de l'attestation ou d'expiration de la validité de l'attestation. En pratique, les personnes concernées continuent à bénéficier du logement et de la nourriture, mais n'ont plus droit ni à une allocation mensuelle ni à un moyen de transport, ce qui compromet entre autres la poursuite d'études éventuelles, et le

maintien du lien avec les services étatiques responsables. Ces personnes tolérées de fait survivent tant bien que mal.

Le LFR préconise que les demandeurs de protection internationale déboutés continuent à bénéficier de l'accès aux soins médicaux, à une aide ponctuelle en cas de besoin et à une guidance sociale par l'OLAI.

Il convient de veiller à ce que ces personnes qui se trouvent toujours présentes sur le territoire luxembourgeois, aient les moyens de préserver leur dignité et leur sécurité, en conservant le droit à bénéficier des soins de santé, et d'une aide financière suffisante pour couvrir ne serait-ce que leurs dépenses en produits d'hygiène.

La question de leur retour relève de la politique du gouvernement, et il serait improductif de penser que l'arrêt des aides fera rentrer ces personnes dans leur pays d'origine. Cela ne peut que contribuer à aggraver la condition de personnes déjà en situation de survie. Il est donc dans l'intérêt de tous que ces personnes gardent le contact avec les autorités.

Le LFR plaide aussi pour le maintien intégral de l'aide sociale pour les demandeurs de protection internationale déboutés qui effectuent les démarches en vue de retourner volontairement dans leur pays d'origine et ceci, pendant le délai de préparation du retour.

L'article 3 du règlement grand-ducal prévoit également que le droit à l'aide sociale sera « revu dès l'obtention d'une autorisation d'occupation temporaire ».

Le LFR recommande, afin de garantir un minimum de sécurité juridique, de prévoir des critères fixés dans le règlement grand-ducal pour la révision de l'aide sociale après l'obtention d'une AOT.

Ces critères pourraient être la fixation d'un plafond au-delà duquel le demandeur devrait prendre en charge tout ou partie de son loyer respectivement des frais de nourriture. De même, il faudrait prévoir quels aspects de l'aide sociale tels que définis par l'article 1^{er} devraient être pris en charge par le bénéficiaire d'une autorisation d'occupation temporaire. Dans ce contexte il faudrait également prendre en considération les situations particulières des personnes concernées et notamment faire une distinction entre les adultes et les mineurs non accompagnés qui bénéficient d'une AOT.

En tout état de cause, le demandeur devrait toujours avoir droit à la guidance sociale de la part de l'assistant social de l'OLAI, même s'il bénéficie d'une autorisation d'occupation temporaire et, le cas échéant, d'un salaire suffisamment élevé pour prendre en charge les aspects pécuniaires de son séjour.

L'article 4(1) du règlement tient compte, dans l'évaluation de l'aide sociale, des besoins spécifiques des groupes vulnérables.

Le LFR propose d'élargir la liste des groupes vulnérables, cette liste n'étant en aucun cas exhaustive, dans le sens de la proposition de la Commission européenne sur les modifications à introduire dans la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs de protection internationale, qui a été approuvée par le Parlement européen dans son vote du 7 mai 2009, en y ajoutant « les victimes de la traite des êtres humains, les victimes de mutilations génitales féminines, les personnes ayant des problèmes de santé mentale ».

Le LFR estime qu'il serait utile de préciser que l'aide sociale comprend également les soins psychologiques en cas de besoin.

Par ailleurs, les adultes demandeurs de protection internationale, bénéficiaires de la tolérance ou du sursis à l'éloignement et qui ont des problèmes de santé spécifiques devraient avoir accès aux centres de jour existants pour les personnes souffrant de problèmes spécifiques.

L'article 5(1) du règlement grand-ducal qui fixe les montants de l'aide sociale prend en compte les mineurs isolés qui introduisent une demande de protection internationale.

De manière incompréhensible, le texte mentionne uniquement les mineurs non accompagnés âgés de 16 à 18 ans qui ont droit à une aide mensuelle de 86,32.- euros, mais ne prévoit rien en ce qui concerne les mineurs non accompagnés âgés de moins de 16 ans. Ceci est d'autant plus surprenant que l'article 7 mentionne expressément cette dernière catégorie de demandeurs, qui devront être hébergés dans des lieux adaptés aux besoins de personnes de leur âge, au contraire des mineurs non accompagnés de plus de 16 ans qui pourront être hébergés avec des adultes. En pratique les mineurs de 15 ans et ceux qui ont entre 16 et 18 ans sont souvent hébergés dans le même foyer et dans les mêmes conditions, mais avec une aide mensuelle inférieure pour les plus jeunes.

Le LFR recommande d'abandonner purement et simplement la distinction entre mineurs de moins de 16 ans et ceux de plus de 16 ans, de manière à faire bénéficier tout mineur non accompagné, indépendamment de son âge, de la même aide sociale spécifiquement adaptée aux besoins d'une personne mineure, qui est par définition particulièrement vulnérable. Le LFR tient aussi à rappeler, dans ce contexte, le fait que les parlementaires ont abandonné cette distinction dans l'article 12 de la Loi du 5 mai 2006, portant sur la procédure d'examen des demandes de protection internationale, suivant en cela les recommandations du Conseil d'État, de la CCDH et de l'UNHCR.

L'article 5(2) du règlement grand-ducal maintient la possibilité de remplacer, en totalité ou en partie, l'aide en argent liquide par des bons d'achat.

Le LFR est d'avis qu'il faudrait privilégier l'aide en argent liquide dans la perspective de responsabiliser les demandeurs de protection internationale.

Le LFR regrette que le règlement ne précise pas dans quelles circonstances une telle décision de substitution peut être prise et qu'il ne demande pas à ce que ces décisions soient motivées, comme c'est le cas pour la limitation ou le retrait de l'aide sociale. De manière générale, le LFR est d'avis qu'une telle décision ne devrait être prise que si le bénéficiaire de l'aide sociale ne fait pas de l'allocation mensuelle en liquide l'usage auquel celle-ci est destinée.

L'article 6 du même règlement grand-ducal fait référence aux diverses structures d'hébergement des demandeurs de protection internationale en spécifiant les formes que peut prendre l'hébergement. Le LFR se réjouit du fait que le commentaire de l'article évoque expressément l'hébergement dans une structure disposant d'une cuisine permettant au bénéficiaire de préparer lui-même ses repas.

Toutefois, le LFR regrette que le législateur n'ait pas inclus dans le texte du règlement grand-ducal la possibilité pour les demandeurs de protection internationale de se loger chez des parents ou des amis tout en bénéficiant d'allocations leur permettant de contribuer au paiement du loyer et aux dépenses courantes.

En outre, la pratique quotidienne des associations membres du LFR dans leur travail avec les demandeurs de protection internationale leur enseigne qu'il est nécessaire de porter une attention particulière aux dispositions suivantes du même article du règlement grand-ducal :

- le point 1 précisant que les hôtels et auberges privés et autres locaux doivent être adaptés;
- le point 3 invoquant que le transfert d'un logement à un autre ne devrait s'effectuer que dans les cas où ce transfert est nécessaire pour une raison précise.

Le LFR attire l'attention sur divers articles de la directive *accueil* que le règlement grand-ducal devrait mentionner expressément:

- Ainsi, l'article 6 du règlement grand-ducal devrait tenir compte des dispositions de l'article 14(6) de la directive, qui prévoit la possibilité de faire participer les demandeurs d'asile à la gestion du centre d'accueil.
- Il en est de même de l'article 7 du règlement grand-ducal qui transpose de façon incomplète l'article 19(3) de la directive, qui prévoit notamment que, dans l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les États membres recherchent dès que possible les membres de sa famille.

De manière générale, et en pratique, ***le LFR estime*** encore ***qu'il convient de veiller à un encadrement socio-éducatif adéquat dans les centres d'accueil.***

8 L'autorisation d'occupation temporaire

La Loi du 5 mai 2006 permet aux demandeurs de protection internationale (DPI) et aux bénéficiaires de mesures de tolérance de travailler sous certaines conditions.

L'article 14 prévoit un accès au marché de l'emploi pour un DPI dans le cas où les autorités n'auraient pas statué sur sa demande neuf mois après le dépôt de celle-ci. Le ministre peut délivrer une autorisation d'occupation temporaire (ci-après désignée AOT) d'une durée de six mois, renouvelable, qui est interrompue si la demande de protection internationale est définitivement rejetée.

Selon l'article 22 de ladite loi, le DPI débouté peut bénéficier d'une mesure de tolérance si l'exécution matérielle de son éloignement du territoire est impossible en raison de circonstances de fait. Les bénéficiaires de la mesure de tolérance peuvent aussi accéder au marché de l'emploi sur base de l'octroi d'une AOT.

Les AOT sont valables pour un employeur déterminé et pour une seule profession. Le ministre peut refuser l'octroi d'une AOT compte tenu de la priorité d'embauche communautaire.

L'étude sur l'accès au travail et à l'apprentissage des DPI et des bénéficiaires des attestations de tolérance¹⁸, réalisée dans le cadre du processus d'évaluation « age, gender and diversity mainstreaming » initié par le représentant régional de l'UNHCR, met en évidence le peu d'effectivité du système d'accès au travail à travers les AOT. Il apparaît notamment que :

- Pour 63,7% des personnes ayant le droit d'accéder au marché de l'emploi, aucune demande d'AOT n'avait été introduite.
- En février 2008 seuls 4 DPI et 57 bénéficiaires de mesures de tolérance, sur 460 personnes éligibles, disposaient d'une AOT pour accéder au marché de l'emploi.
- Les personnes concernées sont confrontées aux réticences des employeurs qui doivent effectuer eux-mêmes la demande.

¹⁸ Besch, Sylvain (2009) : *Etude sur l'accès à l'emploi et à l'apprentissage des DPI et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance*,. In : Gerkrath, Jörg (ed.): *Droit d'asile au Grand-Duché de Luxembourg et en Europe. Développements récents*. Editions Larcier, Belgique, Collection de la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance de l'Université du Luxembourg, p. 29-48.

- Les autres difficultés soulignées par les personnes interrogées sont la précarité du statut, la lourdeur des démarches administratives, ainsi que l'incertitude liée aux demandes d'AOT dont la durée du processus de traitement des demandes.
- Dans les entretiens qualitatifs, les personnes interrogées soulignent la dépendance et la vulnérabilité dans lesquelles elles se trouvent face aux employeurs qui peuvent se montrer d'autant plus exigeants.

Le LFR partage les pistes de réflexion et les recommandations formulées par la Croix-Rouge luxembourgeoise, la Fondation Caritas Luxembourg et l'UNHCR¹⁹, sur base des résultats de cette étude.

Il demande de faciliter l'accès au marché de l'emploi et à l'apprentissage pour les DPI et les bénéficiaires de mesures de tolérance. Plusieurs recommandations ont été formulées à cet effet :

- Permettre l'accès à l'emploi au bout de 6 mois après le dépôt de la demande d'asile si aucune réponse ministérielle n'a été obtenue à cette échéance.
- Permettre aux DPI et aux bénéficiaires des mesures de tolérance d'introduire eux-mêmes leur demande d'AOT alors qu'actuellement cette démarche revient à l'employeur.
- Prévoir des AOT par profession ou secteur d'activité plutôt que par employeur.
- Informer par courrier les personnes dès qu'elles sont éligibles pour accéder au marché de l'emploi.
- Informer les employeurs sur le statut des personnes et le système des AOT.
- Réviser la priorité d'embauche communautaire surtout si le demandeur de l'AOT a trouvé lui-même un poste de travail vacant déclaré comme tel auprès de l'ADEM.
- Octroyer une AOT pour une durée minimale de 6 mois.
- Autoriser l'entrée en fonction immédiate d'une personne éligible, auprès d'un employeur qui a déclaré le poste vacant et qui est en attente d'une réponse à la demande d'AOT depuis plus d'un mois.

9 La formation

Voir Article 14(9) de la Loi du 5 mai 2006: accès à la formation des demandeurs de protection internationale et le règlement grand-ducal du 21 juillet 2006.

Le temps que les DPI, notamment les plus jeunes, passent au Luxembourg devrait être mis à profit du mieux possible, dans l'intérêt de tous. Que ce soit dans la perspective d'une éventuelle insertion sur le marché de l'emploi luxembourgeois, dans l'hypothèse où le demandeur d'asile soit autorisé à résider au Grand-Duché, ou qu'il doive à terme rentrer dans son pays d'origine, une formation acquise, suivie jusqu'à son terme, et autant que possible validée, sera utile pour le Luxembourg comme pour le pays d'origine. Elle sera un atout pour la réinsertion dans le pays d'origine dans des conditions économiques, psychologiques et sociales plus favorables.

Le LFR demande que soit précisé clairement dans l'article 2 du règlement grand-ducal du 21 juillet 2006, que le DPI ait accès à tous les cours dispensés sous la responsabilité du Service de la formation des adultes.

Cet article 2 devrait comporter la mention : « *Les demandeurs de protection internationale au sens de l'article 6 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ont accès à tous les cours organisés par le Service de la formation des adultes du MENFP, que ce soit à l'Institut national des langues, dans ses antennes régionales, ou dans les lycées classiques et techniques.* »

¹⁹ UNHCR (2009), Dossier Accès à l'emploi et à l'apprentissage des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires des attestations de tolérance, Projet « Age, gender and diversity mainstreaming »

L'article 3 du règlement grand-ducal, 2^{ème} alinéa, prévoit que tout demandeur mineur candidat à une formation professionnelle relevant de la législation sur l'apprentissage doit, avant de commencer une formation, se présenter au service d'orientation professionnelle de l'Administration de l'emploi en vue d'y être informé et conseillé sur son avenir professionnel.

En pratique tout DPI, qu'il soit mineur ou majeur, doit disposer d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour décrocher un poste d'apprentissage. Le fait de rajouter cette condition alourdit considérablement la procédure d'accès à la formation professionnelle. **Le LFR demande, pour les DPI mineurs ou jeunes majeurs, une exemption de la condition d'être détenteur d'une AOT.**

Le LFR recommande à tout le moins que l'AOT soit accordée dès le départ pour une durée correspondant à l'année d'apprentissage.

Le LFR estime que les DPI devraient bénéficier des mêmes droits d'accès à l'apprentissage que les résidents du pays.

Dans le même ordre d'idées, il faudrait aussi veiller à ce que les lycées inscrivent les DPI visés par le règlement grand-ducal sans condition supplémentaire. Jusqu'à présent, l'expérience a montré que les jeunes DPI pouvant prétendre à un apprentissage devaient attendre et n'obtenaient en définitive que les places restées vacantes dans les classes après leur attribution en priorité aux ressortissants de l'Union européenne.

L'expérience a démontré aussi que le personnel de l'ADEM, en charge d'informer, d'orienter et de recevoir les dossiers des DPI, ne connaissait pas suffisamment la législation relative aux DPI. **Le LFR propose donc la création d'un bureau d'accueil unique dans le pays, par exemple au sein de l'ADEM à Luxembourg-Ville, dont le personnel recevrait une formation spécifique sur la législation en relation avec les DPI.**

L'article 8 du règlement grand-ducal prévoit un délai d'attente de 9 mois avant que les DPI adultes ne puissent avoir accès à l'apprentissage ou aux stages en entreprise, le délai d'attente étant le même que pour l'accès au travail temporaire.

Le LFR préconise une approche plus souple des textes en ce qui concerne l'apprentissage.

Le LFR propose d'envisager la possibilité d'étendre l'application de l'article 3 aux demandeurs d'asile majeurs, dans le cas d'une formation professionnelle, qui n'est pas un emploi à but purement rémunérateur. L'application stricte de ce délai de 9 mois a pour conséquence de réduire les possibilités pour les DPI majeurs d'accéder à une formation qualifiante, quand elle ne les dissuade pas purement et simplement de tenter d'y accéder. Ce qui signifie que cette option risque d'être délaissée au profit de la recherche immédiate d'un emploi sur le marché du travail, ce qui n'est peut-être pas l'effet recherché par le législateur.

Le LFR se félicite de l'article 11 du règlement grand-ducal sur l'encadrement adapté des demandeurs de protection internationale dans le cadre de leur formation professionnelle, mais regrette que cet article soit insuffisamment mis en application.

Le LFR regrette que le règlement grand-ducal relatif à la formation professionnelle ne mentionne pas expressément les bénéficiaires d'une protection temporaire au sens de l'article 66(1) de la Loi du 5 mai 2006, même si dans la pratique cette catégorie de personnes bénéficie des mêmes droits que les DPI.