**Commission consultative des Droits de l'Homme**
**du Grand-Duché de Luxembourg**

# Avis

# sur

# le

# Projet de loi 6775
# relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

**Avis 10/2015**

Conformément à l'article 2 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, la CCDH a décidé de s'autosaisir et de présenter un avis portant sur le projet de loi 6775 relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale au Luxembourg, tel que ce projet vient d'être amendé le 28 septembre 2015.

La CCDH rappelle que le droit de demander une protection internationale est un droit fondamental et que les demandeurs de protection internationale sont des personnes qui se trouvent très souvent dans des situations d'extrême vulnérabilité. Il est indispensable de protéger efficacement et effectivement leurs droits fondamentaux. Un demandeur de protection internationale livre son sort aux mains de l'Etat auprès duquel il sollicite la protection, et la CCDH estime qu'une attention particulière doit lui être apportée. Il s'agit de garantir les droits de ces personnes le temps de l'examen de leur demande et non pas de les limiter.

Par ailleurs, dans la période actuelle où l'Europe s'attend à voir arriver des centaines de milliers de demandeurs de protection internationale dans les prochains mois et où l'on peut légitimement s'inquiéter des conditions dans lesquelles ils seront accueillis, la CCDH invite le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour que cet accueil puisse se faire en toutes circonstances dans le respect de la dignité de ces personnes.
Dans ce contexte, la CCDH recommande de mettre en place un système clair et transparent de distribution des conditions matérielles d'accueil dans la pratique.

La CCDH invite également le Gouvernement à profiter de l'opportunité du projet de loi sous avis, pour y introduire des dispositions qui permettent à ceux qui désirent exprimer ainsi leur solidarité, d'accueillir chez eux des demandeurs de protection internationale. Dans cette perspective il serait indispensable que ces dispositions n'imposent pas à ces particuliers des charges plus lourdes que celles qu'ils se disent prêts à assumer, et que l'Etat puisse en toutes circonstances, aussi en cas de défaillance de ces particuliers, garantir l'accueil des demandeurs. De telles attitudes citoyennes sont en effet salvatrices et il convient de les encourager dans la période trouble que nous traversons où, face à l'arrivée attendue d'un nombre plus élevé de demandeurs de protection internationale dans notre pays, les discours de haine et de peur se propagent sans plus aucun complexe, notamment sur les réseaux sociaux, avec une vitesse et une violence très inquiétantes.

## Analyse du projet de loi au regard des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale

- Considérations générales et fondamentales

La CCDH estime que toutes les décisions concernant les conditions d'accueil doivent être soumises aux règles de la procédure administrative non contentieuse et comme toute décision administrative, elles doivent pouvoir faire objet d'un recours. Ainsi, la CCDH recommande en particulier de renoncer au quatrième paragraphe de l'article 17 du projet amendé qui prévoit que *« l'évaluation des besoins particuliers des personnes vulnérables ne doit pas revêtir la forme d'une procédure administrative »*. Les demandeurs de protection internationale éligibles aux

conditions d'accueil sont par définition démunis de ressources, et il est fondamental de leur permettre d'accéder à l'assistance judiciaire, à la fois pour pouvoir être assistés et conseillés en cours de procédures non contentieuses et pour pouvoir le cas échéant exercer leur droit de recours pour lequel la représentation par avocat est obligatoire. La CCDH demande donc aux auteurs d'étendre le champ d'application de l'article 29 du projet et de prévoir que le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé pour toute procédure non contentieuse et/ou contentieuse en relation avec le texte sous avis, sans limiter le bénéfice de l'assistance judiciaire aux seules décisions de limitation ou de retrait des conditions d'accueil. Enfin, elle renvoie à son avis 04/2015 sur le projet de loi 6779 relative à la protection internationale et elle exhorte le législateur à tenir compte de ses recommandations à cet égard alors que les demandeurs de protection internationale doivent pouvoir jouir, au même titre que tout administré ou justiciable, des mêmes garanties en matière de procédure administrative non contentieuse et du même droit fondamental d'accès à la justice.

- <u>Les définitions</u>

Concernant la définition de « membres de la famille » donnée à l'article 2(c), la CCDH recommande de prendre en compte les liens familiaux formés, non seulement dans le pays d'origine, mais aussi après le départ des demandeurs de protection internationale de leur pays, notamment ceux qui se seraient créés au cours de leur fuite qui peut s'étendre sur plusieurs mois.

La CCDH salue le fait que le projet de loi inclue le partenaire dans la définition des membres de la famille, sans plus se référer au partenariat enregistré tel que réglé par la loi luxembourgeoise, ce qui correspond d'avantage à la réalité sociale. Elle regrette en revanche que la communauté de vie des partenaires ait à être reconnue par le pays d'origine d'un des deux partenaires alors que le partenariat peut lui-même être la cause des persécutions et à l'origine de la demande de protection internationale.

Par ailleurs, la CCDH propose de remplacer les termes « *les enfants mineurs du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire d'une protection internationale à condition qu'ils soient non mariés sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés* » par « *les enfants, mineurs au moment de l'introduction de la demande de protection internationale, sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés* ».

Si la CCDH est satisfaite de constater que le texte amendé abandonne la distinction entre accueil et accueil de base, elle relève cependant que les termes « soins médicaux de base » subsistent aux articles 17(2) et 25 sans pour autant que cette notion soit définie.
Si les auteurs décidaient de maintenir cette notion, la CCDH les invite à la préciser en lui faisant notamment couvrir « les soins médicaux nécessaires » que l'article 19 (1) de la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après, « la directive ») définit comme le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves.

- L'accueil

Aux termes de l'article 8 du projet de loi amendé, l'accès aux conditions matérielles d'accueil se fait sur simple demande auprès de l'OLAI sous réserve pour le demandeur de produire une preuve « indélébile » de son statut.
La CCDH relève que non seulement le terme « indélébile » est incompréhensible dans ce contexte, mais encore, que cette obligation de preuve n'est pas exigée par la directive qui prévoit simplement que les demandeurs ont accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale (article 17(1) de la directive).
Concernant les modalités de la demande en obtention de l'accueil, la CCDH estime qu'un gain de temps et de moyens pourrait être réalisé si la demande était faite auprès du ministre de l'immigration et de l'asile lors de la présentation de la demande de protection internationale. La demande pourrait alors être directement transmise par le ministre au directeur de l'OLAI auprès duquel le demandeur n'aurait qu'à la formaliser. C'est la pratique qui semble exister sous l'actuelle législation et la CCDH invite donc les auteurs à la légaliser.

La CCDH est encore préoccupée par le paragraphe 3 de l'article 8 du projet, qui prévoit que « *pour pouvoir bénéficier de l'accueil accordé par l'OLAI, le demandeur doit* (…) *séjourner dans le lieu déterminé par l'autorité compétente*, alors qu'elle estime que le législateur doit par principe laisser la possibilité au demandeur de choisir librement son lieu de séjour pour autant que cet hébergement ne lui soit pas fourni par l'Etat. La CCDH donne par ailleurs à considérer que le texte se heurte à la directive et aux paragraphes 2, 3 et 4 de son article 7[1].

La CCDH s'inquiète aussi de l'article 10 du projet qui dispose que « *est exclu de l'accueil le demandeur dont les frais de séjour, y compris les frais de santé, sont pris en charge conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration* ».

En effet, la prise en charge en question se fait dans un contexte particulier et sous une législation particulière qui doit très clairement se distinguer de celle qui concerne les demandeurs de protection internationale. Cette prise en charge se fait par le biais de l'engagement d'une personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg, à prendre en charge, pendant un temps limité et défini, les frais de séjour et de santé d'un ressortissant de pays tiers en vue de lui permettre d'obtenir une autorisation de séjour sur le territoire luxembourgeois. Si pendant ce séjour, il s'avère que des éléments apparaissent et justifient que ce ressortissant de pays tiers présente une demande de protection internationale parce qu'il serait exposé à la persécution dans son pays d'origine, il n'est pas possible que dans de telles circonstances, les

[1] Article 7 de la directive « (…) *2. Les États membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande de protection internationale. 3. Les États membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les États membres. Ces décisions, qui peuvent être à caractère général, sont prises au cas par cas et fondées sur le droit national. 4. Les États membres prévoient la possibilité d'accorder aux demandeurs une autorisation temporaire de quitter le lieu de résidence visé aux paragraphes 2 et 3 et/ou la zone qui leur a été attribuée visée au paragraphe 1. Les décisions sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement, et elles sont motivées lorsqu'elles sont négatives.* »

obligations qui pèsent sur le Luxembourg en matière d'accueil, disparaissent, derrière l'engagement d'un particulier pris pour une toute autre cause. La CCDH estime par ailleurs que cette disposition est contraire aux paragraphes 3 et 4 de l'article 17 de la directive[2] et invite le Gouvernement à y renoncer.

La CCDH renvoie par ailleurs à l'avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)[3] qui relève à cet égard que *« Dès que la personne bénéficiant d'une prise en charge devient un demandeur de protection internationale, la Directive Accueil et ses conditions deviennent applicables indépendamment du fait que sa famille ou ses proches pourraient assurer sa subsistance. Cela est d'autant plus pertinent pour les réfugiés « sur place », qui arrivent au Luxembourg de manière légale en ne se doutant pas que la situation dans leur pays d'origine va se détériorer. Selon la législation européenne, la famille ou les proches d'un demandeur ne sont pas tenus de subvenir aux besoins de ce dernier lorsqu'ils l'ont fait auparavant sous un régime juridique différent. Il n'y a ainsi donc pas un double octroi d'aide car en présentant une demande de protection internationale, la personne concernée change de statut, mettant par conséquent ainsi fin à l'accord de prise en charge, ce qui lui permet de bénéficier des conditions matérielles d'accueil prévues par la Directive.* »

Selon l'article 3(1) du projet de loi amendé, les demandeurs sont informés de leurs droits et obligations en matière d'accueil dans un délai de 15 jours à partir de l'introduction de leur demande.
La CCDH estime indispensable d'assurer le respect du droit à l'information du demandeur dès la présentation de la demande et elle invite le Gouvernement à mettre en place un système efficace entre le ministère des affaires étrangères et européennes et l'OLAI afin de permettre la mise en œuvre effective de ce droit.
Par ailleurs, la CCDH s'interroge sur le sens du deuxième paragraphe de l'article 3 du projet qui d'une part, instaure le principe du caractère écrit des informations, tout en précisant d'autre part que *« ces informations peuvent <u>également</u> être fournies oralement* ». La CCDH estime en effet que l'information orale ne peut en aucun cas être une alternative à l'information écrite, mais elle salue le fait qu'elle puisse être donnée, en outre, en complément de celle-ci, et elle invite les auteurs à préciser le texte en ce sens.

En ce qui concerne la réglementation de l'hébergement des demandeurs de protection internationale, la CCDH se félicite du nouvel article 11(7) qui prévoit que les demandeurs peuvent participer à la gestion des ressources par intermédiaire de comité ou conseil consultatif représentatifs des personnes hébergées dans la structure d'hébergement. La CCDH est aussi satisfaite de constater que l'idée des menus travaux a été abandonnée par les auteurs du projet de loi.

---

[2] Article 17 de la directive « (…) *3. Les États membres peuvent subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance.4. Les États membres peuvent exiger des demandeurs qu'ils couvrent le coût des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus dans la présente directive, ou qu'ils y contribuent, conformément au paragraphe 3, s'ils ont des ressources suffisantes, par exemple s'ils ont travaillé pendant une période raisonnable.* »

[3] Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 6775 relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale, Bruxelles, 10 juillet 2015, p. 14

Par ailleurs, la CCDH se réjouit de voir que le nouvel article 11(2) c) du projet de loi amendé prévoit la possibilité pour «*les conseils juridiques ou conseillers du demandeur, les représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et d'autres organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux compétents* » d'avoir accès aux structures d'hébergement en vue d'aider le demandeur, mais elle regrette de constater que les membres de famille des demandeurs de protection internationale ne sont pas inclus dans la liste des bénéficiaires de cet accès, alors que ceci est explicitement prévu par l'article 18(2) c) de la directive.

En outre, la CCDH se réjouit de constater que l'article 11(3) du projet de loi a repris la disposition de la directive relative à la prévention de la violence fondée sur le genre, mais elle recommande d'insister sur la prévention de toute forme de violence, et notamment celle qui pourrait être motivée par des considérations liées au genre, mais aussi par celles liées à l'orientation sexuelle, aux opinions politiques, à la race, aux origines ethniques ou sociales, et à la religion.

La CCDH s'inquiète encore de la formulation très vague de l'article 11(4) qui prévoit que le transfert d'une structure à une autre n'est possible que lorsque « *cela est nécessaire* ».
Afin de garantir une procédure transparente, la CCDH recommande de préciser les conditions dans lesquelles le transfert peut intervenir, que ce soit à l'initiative de l'administration ou à la demande de la personne concernée.

En ce qui concerne l'hébergement dans une structure d'accueil d'urgence, la CCDH insiste sur le fait que les personnes vulnérables ainsi que les personnes qui suivent un traitement médical physique et/ou psychiatrique, n'aient pas à être transférées dans une structure d'accueil d'urgence.

Par ailleurs, aux termes de l'article 23(1) f) du projet de loi amendé, le directeur détermine les modalités d'exercice du règlement d'ordre intérieur des structures d'hébergement et veille à la bonne et complète compréhension de celui-ci par le demandeur.
La CCDH se pose des questions quant à la mise en œuvre de cette obligation et du contrôle de celle-ci. Elle recommande d'inscrire dans la loi le commentaire de cet article et de prévoir que le règlement d'ordre intérieur soit expliqué au demandeur dans une langue qu'il comprend et que ceci ressorte de son dossier.

- <u>Les personnes vulnérables</u>

L'article 17 (1) dispose que « *La détection des personnes vulnérables et l'évaluation de leurs besoins particuliers en matière d'accueil ont lieu, dans un délai raisonnable et en fonction des circonstances, par le directeur ou toute autre autorité compétente* ».
La CCDH estime que cette évaluation doit être initiée dès la première manifestation de volonté du demandeur d'obtenir une protection internationale auprès de l'autorité compétente. Les éléments de cette évaluation (par exemple, réponses à des questions dans un formulaire), seraient ainsi transmis par le ministre de l'immigration et de l'asile au directeur de l'OLAI, avec la demande en obtention des conditions d'accueil, selon le système préconisé plus haut par la CCDH. Par ailleurs, sachant

que la procédure en première instance peut durer, le cas échéant, jusqu'à 21 mois, il est inacceptable de prévoir que l'évaluation n'ait qu'à être faite « *dans un délai raisonnable et en fonction des circonstances*». La CCDH estime que l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil devrait en toutes hypothèses avoir été finalisée au plus tard avant tout autre entretien et elle s'alarme particulièrement du commentaire de l'ancien article 23 (nouvel article 17) qui explique que « *le délai pour évaluer leurs besoins particuliers des personnes vulnérables peut notamment dépendre de la disponibilité ou non des organismes qui interviennent* ». La CCDH estime que cette procédure d'évaluation est fondamentale et que la disposition qui l'instaure devrait être en tout cas plus précise et fixer un cadre stricte à la mise en œuvre de cette procédure, notamment le délai le plus court possible dans lequel elle devrait être réalisée.

D'autre part, l'article 9(2) prévoit que le demandeur informe l'OLAI de la présence dans son ménage de personnes ayant des besoins particuliers. La CCDH estime cette obligation inutile dans le chef du demandeur au vu de celle prévue par l'article 17, qui a le même objet et qui pèse sur le directeur de l'OLAI. Il peut en effet arriver qu'en fonction des traumatismes endurés, le demandeur n'ait même pas conscience de l'existence de ces besoins particuliers et il serait extrêmement regrettable que l'obligation d'évaluation qui pèse sur l'Etat, s'efface derrière celle que l'actuel article 9(2) entend imposer au demandeur. La CCDH invite dès lors le Gouvernement à modifier son texte et à prévoir que le demandeur sera interrogé avec objectivité sur la présence dans son ménage de personnes vulnérables, plutôt que de lui imposer l'obligation d'informer de cette situation.

Enfin, pour assurer une prise en charge correcte des personnes vulnérables, la CCDH recommande au Gouvernement de reprendre à l'article 18 du projet de loi le libellé exact de l'article 25 de la Directive qui prescrit un accès à « *des traitements ou des soins médicaux et psychologiques adéquats* » et de rajouter les victimes de viol à la liste des personnes qui ont droit à ces traitements et soins.
La CCDH salue aussi l'initiative du Gouvernement de recruter un psychologue, un médecin ou médecin-spécialiste en (pédo-)psychiatrie, un médecin et un infirmier pour assurer l'examen médical des demandeurs qui arrivent ainsi que pour dépister chez eux d'éventuels troubles psychotraumatiques ou psychiatriques (annonce publiée en octobre 2015). Il lui semble cependant qu'au vu du nombre de demandeurs susceptibles d'arriver dans les prochains temps, les besoins réels en personnel seront bien plus importants et elle s'inquiète des conséquences sur ces examens médicaux qui sont des phases essentielles dans le processus d'accueil des demandeurs, mais aussi dans leur procédure.
Par ailleurs, il est indispensable de veiller à la détection et à l'encadrement des victimes de viol et de violence domestique.

- Les examens médicaux

L'article 4 du projet de loi aborde deux types d'examens médicaux, le premier étant un examen obligatoire auquel le demandeur doit se présenter dans les 6 semaines pour des raisons de santé publique après son entrée sur le territoire et le deuxième (prévu à l'article 16 du projet de loi 6779 auquel il est fait renvoi dans le commentaire de l'article) portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves que le

demandeur aurait subies dans le passé, qui n'a lieu que si le ministre chargé de l'examen de la demande de protection internationale le décide.
Pour ce qui est du premier examen, la CCDH s'interroge sur le délai de 6 semaines qui lui semble très long pour diagnostiquer le cas échéant une maladie contagieuse chez un demandeur de protection internationale.
Pour ce qui est du deuxième examen, la CCDH renvoie aux développements de son avis 04/2015 sur le projet de loi 6779 relative à la protection internationale et elle rajoute ici que cet examen devrait aussi avoir lieu, si le demandeur (qui aurait été au préalable informé de cette possibilité) en exprimait la demande et en tout cas sans qu'il ait à en supporter le coût.
Ainsi, le besoin en personnel médical pour couvrir ces missions essentielles, semble manifestement plus important que celui actuellement envisagé.

- La formation et le personnel

La CCDH se félicite de la formation pour le personnel encadrant les demandeurs de protection internationale qui est prévue par l'article 26 du projet de loi, mais elle estime important de préciser les formations minimales obligatoires ainsi que leur fréquence.
Il est aussi important d'y prévoir des formations spécifiques et plus approfondies, et ceci pour tous les professionnels intervenant dans le cadre de l'accueil des demandeurs de protection internationale, notamment aussi pour les traducteurs/interprètes et les professionnels de santé.
En ce qui concerne les professionnels de santé, les autorités pourraient s'inspirer des sources existantes[4].
Par ailleurs, elle recommande aux auteurs de prévoir une « *formation de base utile eu égard aux besoins des demandeurs des deux sexes* », tel que prescrit par l'article 29 de directive.

Par ailleurs, la CCDH souhaiterait que la formation appropriée du personnel encadrant se fasse conformément aux recommandations du Protocole d'Istanbul qui prévoit une obligation pour les Etats à « *veiller à ce que l'enseignement et l'information concernant l'interdiction de la torture fassent partie intégrante de la formation du personnel civil et militaire chargé de l'application des lois, du personnel médical, des agents de la fonction publique et autres personnes concernées* ».

La CCDH approuve le renforcement de l'effectif de l'OLAI, mais elle se demande si le personnel avec les qualifications prévues sera en mesure de remplir les tâches énumérées dans le projet de loi.
Elle estime important de prévoir encore des postes supplémentaires, surtout en vue du nombre croissant de demandeurs qui sont arrivés et continueront à arriver au Luxembourg dans le futur. Le Gouvernement doit se donner les moyens nécessaires pour arriver à mettre en œuvre tout ce qui est prévu par le projet de loi.

[4] Voir par exemple « L'accompagnement des demandeurs d'asile et réfugiés- Repères pour les professionnels de la santé mentale », Institut Provincial d'Orientation et de Guidance

- L'allocation mensuelle

La directive prévoit à l'article 17 (5) que « *lorsque les États Membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État Membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants.»*
La CCDH estime que les montants de l'allocation mensuelle, tels que prévus actuellement (25,63 -€ pour un adulte et 12,81.-€ pour un enfant), sont indécents et ne correspondent nullement aux prévisions de l'article 17(5) de la Directive[5].
Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que le seuil de risque de pauvreté mensuel est fixé au Luxembourg à 1.665,08 euros par personne. (Données disponibles pour 2013) [6]

La CCDH relève par ailleurs que l'accès aux soins médicaux doit être garanti à tout moment et regrette de constater que, dans sa formulation actuelle, l'article 14 n'est pas clair et ne semble pas permettre d'arriver à cette finalité. En particulier, le 2ème paragraphe de l'article 14 prévoit qu'après le troisième mois de la présentation de la demande de protection internationale, « *le montant de l'allocation mensuelle est augmenté pour couvrir les dépenses médicales* », sans préciser selon quel calcul, ni sur base de quels critères cette augmentation aura lieu. La CCDH estime indispensable de préciser le système envisagé et invite les autorités à s'inspirer du système du tiers payant social qui existe déjà pour les personnes à revenu modeste, tout en prévoyant alors que l'OLAI assume le rôle de l'office social.

Par ailleurs, la CCDH salue l'initiative du Gouvernement de rendre les demandeurs plus indépendants et autonomes, mais elle estime que les conditions d'obtention du projet d'accompagnement ne sont pas énoncées de manière suffisamment claire.
Ainsi l'article 14 (3) prévoit que « *l'OLAI peut proposer au demandeur, suivant des critères préalablement définis, un projet d'accompagnement* » sans préciser qui définira ces critères et à quel moment et où ils seront énoncés. Il conviendrait dans ce contexte de préciser le pouvoir discrétionnaire de l'OLAI et de fixer en toutes hypothèses les critères dans la loi.

- L'accès au système éducatif

La CCDH est satisfaite de constater que le projet de loi consacre le droit d'accès à l'enseignement postfondamental, mais elle recommande de ne pas interdire de fait l'accès à l'enseignement supérieur et universitaire et d'également prendre en considération la formation des adultes, en particulierles cours d'alphabétisation.

---

[5] A cet égard il convient de citer la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle „[les] allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location. [Les] allocations financières doivent être suffisantes pour préserver l'unité familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant […]" (arrêt de la CJUE du 27 février 2014, C-79/13, points 41 et 42).
[6] Panorama social 2015, disponible sur
http://www.csl.lu/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=2639&format=raw

- L'accès au marché de l'emploi

La CCDH se félicite de l'article 6 (7) qui prévoit que « *l'autorisation d'occupation temporaire ne perd pas sa validité en cas d'une prolongation exceptionnelle du délai de l'obligation de quitter le territoire* », mais elle estime que pour rester cohérent avec cette disposition, il conviendrait de prévoir que l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité, non pas au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée comme le 6ème paragraphe de l'article 6 le prévoit, mais lorsque le délai de retour volontaire est expiré.

- Les mineurs

En ce qui concerne la désignation d'un représentant pour le mineur non accompagné, la CCDH renvoie aux observations formulées à ce sujet dans son avis sur le projet de loi 6779 relative à la protection internationale.

Quant à l'hébergement des mineurs non accompagnés, la CCDH estime qu'il n'y pas lieu de différencier les mineurs âgés de moins de 16 ans et ceux âgés de plus de 16 ans.
Pour le cas où cette distinction serait maintenue, la CCDH invite les auteurs à préciser, conformément à l'article 24 de la directive, que « *les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus peuvent être placés dans des structures d'hébergement pour demandeurs adultes, si c'est dans leur intérêt supérieur* ».

La CCDH insiste pour que l'article 22(1) précise que les mineurs sont hébergés prioritairement auprès de membres adultes de leurs familles et, sinon à défaut, d'avoir recours aux options prévues aux points b) à d). Concernant leur transfert entre structures d'hébergement, elle recommande de reprendre le commentaire de l'ancien article 28 (nouvel article 22) et de l'intégrer dans le texte du projet de loi afin de clarifier que les transferts ne peuvent avoir lieu « *qu'en cas de nécessité et lorsque ce transfert est favorable à leur développement mental et physique* ». Ceci est aussi vrai pour les personnes vulnérables.

En outre, l'article 22(3) du projet de loi prévoit que les membres de famille d'un mineur non accompagné sont recherchés s'il en fait la demande. Or, comme le relève le Conseil d'Etat dans son avis, cette restriction n'est pas prévue par la directive et il y a lieu de supprimer ce bout de phrase en prévoyant cette recherche même si le mineur non accompagné n'en fait pas la demande.

- La limitation et le retrait de l'accueil

En particulier, la CCDH tient à souligner que si les auteurs prévoient à l'article 23(1) c) que l'abandon d'une structure d'hébergement sans avoir obtenu l'autorisation peut mener à la limitation ou au retrait de l'accueil, il y a lieu de prévoir d'abord dans le projet de loi quand et sous quelles conditions une telle autorisation est nécessaire.

Il y a aussi lieu de noter que la directive précise à l'article 20(1) que « *Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (…)* ». La CCDH regrette que les auteurs du projet n'aient pas repris cette disposition de manière complète.

La CCDH est satisfaite de constater que les auteurs des amendements aient décidé d'abandonner la formule vague de l'ancien article 29(1) qui prévoyait que le directeur pouvait limiter ou retirer l'accueil « *pendant une période déterminée* », mais elle estime pourtant nécessaire de clairement déterminer cette période en fixant un temps maximum dans la loi.

L'article 25 prévoit encore qu' « *un niveau de vie digne et adéquat reste garanti en toutes circonstances* ». La CCDH suggère aux auteurs de reprendre textuellement les articles 17(2) et 20(5) de la directive au lieu de s'en inspirer pour les intégrer dans une seule disposition, afin d'éviter toute confusion et de garantir en toutes circonstances les droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale.

En ce qui concerne le recours contre les décisions de limitation et de retrait des conditions matérielles d'accueil, l'article 24(3) du projet de loi amendé limite l'assistance juridique gratuite pour un recours qui serait « *considéré comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès* ». La CCDH estime que cette disposition met en danger le droit d'accès au Tribunal des demandeurs et se révèle contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La CCDH se réfère ici à son avis sur le projet de loi 6779 relative à la protection internationale pour plus de développements.

Enfin, si la CCDH partage l'avis des auteurs des amendements en ce que la procédure de retrait est soumise aux règles de procédure administrative non contentieuse et qu'il est superfétatoire de la reprendre dans le projet, il n'en reste pas moins qu'il lui paraît nécessaire d'insérer dans le texte un renvoi formel à ces règles.

- <u>La protection des données</u>

La CCDH se félicite que les données à caractère personnel strictement nécessaires dans le respect du principe de proportionnalité (art.28(3)) ne puissent servir qu'à la réalisation des missions (art.28(2)) de l'OLAI et de la direction de la Santé.

**Recommandations :**

1. La CCDH demande de prévoir que le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé pour toute procédure non contentieuse et/ou contentieuse sans limiter le bénéfice de l'assistance judiciaire aux seules décisions de limitation ou de retrait des conditions d'accueil.
2. La CCDH invite les auteurs à ne pas soustraire les procédures prévues dans le projet ni les décisions individuelles qui interviendront en son exécution, des règles de procédure administrative non contentieuse.
3. Pour définir les membres d'une famille, la CCDH recommande de prendre en compte les liens familiaux formés, non seulement dans le pays d'origine, mais aussi après le départ des demandeurs de protection internationale de leur pays d'origine.
4. La CCDH estime indispensable d'assurer le respect du droit à l'information du demandeur dès la présentation de la demande et elle invite le Gouvernement à mettre en place un système efficace entre le

ministère des affaires étrangères et européennes et l'OLAI afin de permettre la mise en œuvre effective de ce droit.

5. La CCDH recommande de laisser la possibilité au demandeur de choisir librement son lieu de séjour pour autant que cet hébergement ne lui soit pas fourni par l'Etat.
6. La CCDH invite le législateur à introduire des dispositions qui permettent à ceux qui désirent exprimer leur solidarité, d'accueillir chez eux des demandeurs de protection internationale.
7. La CCDH estime que la procédure d'évaluation des besoins particuliers est fondamentale et que la disposition qui l'instaure devrait être en tout cas plus précise et fixer un cadre stricte à la mise en œuvre de cette procédure, notamment le délai le plus court possible dans lequel elle devrait être réalisée.
8. La CCDH estime que le Gouvernement doit se donner les moyens nécessaires en prévoyant des postes qualifiés supplémentaires pour arriver à mettre en œuvre tout ce qui est prévu par le projet de loi.
9. La CCDH recommande d'adapter les montants de l'allocation mensuelle prévus, afin de respecter l'article 17(5) de la Directive.
10. La CCDH est satisfaite de constater que le projet de loi consacre le droit d'accès à l'enseignement post-fondamental, mais elle recommande de ne pas interdire de fait l'accès à l'enseignement supérieur et universitaire.
11. La CCDH recommande de favoriser la mise en place d'un système clair et transparent de distribution des conditions matérielles d'accueil dans la pratique.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 24 novembre 2015