

**UNHCR Representation for EU Affairs, Belgium,  
Ireland, Luxembourg and the Netherlands  
Représentation du HCR pour les Affaires  
européennes, la Belgique, l'Irlande,  
le Luxembourg, et les Pays-Bas**

Avenue Louise 283 Tel.: +32 2 627 5901  
B - 1050 Brussels Email: belbr@unhcr.org

16 octobre 2023

**Objet : Mémoire du HCR dans le contexte des élections législatives du 8 octobre 2023  
« Renforcer la protection des personnes déplacées de force et des apatrides »**

Madame,  
Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre à votre attention le mémoire ci-joint du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) relatif à la protection des personnes déplacées de force et des apatrides au Grand-Duché de Luxembourg.

Poursuivant le dialogue constructif établi ces dernières années avec le gouvernement luxembourgeois, les députés et la société civile, le HCR souhaite attirer votre attention sur certains thèmes relevant de son mandat, lesquels pourraient utilement figurer dans le programme du prochain gouvernement et faire l'objet d'initiatives parlementaires.

Le Luxembourg possède une longue tradition de protection des personnes déplacées de force et des apatrides aux niveaux national, européen et international.

Il joue un rôle constructif et significatif dans la réforme du régime d'asile européen commun et a l'opportunité de consolider son soutien dans le cadre du prochain *Forum mondial sur les réfugiés* en décembre 2023, un élément central du *Pacte mondial sur les réfugiés* qui a pour objectif d'aboutir à une gouvernance plus équitable et prévisible des personnes déplacées dans le monde dont le nombre s'élève actuellement à plus de 110 millions. Conscient de l'importance des défis à relever, le HCR encourage vivement le Luxembourg, tout comme les autres Etats, à préserver le principe de solidarité tant à l'échelle européenne qu'internationale.

Au niveau national, dans la continuité de sa mobilisation de longue date en matière d'asile, comme l'a encore démontré récemment l'accueil des réfugiés d'Ukraine, le HCR encourage notamment le gouvernement à maintenir un système d'asile protecteur et efficace, garantir des conditions d'accueil de qualité et faciliter l'intégration des personnes déplacées de force. Il appelle également le pays à développer les voies d'accès sûres et légales et à faciliter la réunification de familles séparées par les conflits et les persécutions. Par ailleurs, le HCR plaide pour le renforcement de l'identification et la protection des apatrides. Enfin, il engage le gouvernement à assurer la participation des réfugiés et des apatrides aux discussions et décisions qui influencent leur vie.

Madame Elisabeth Margue  
Monsieur Claude Wiseler  
Présidents du parti CSV  
4, rue de l'Eau, L-1449 Luxembourg

Le HCR se tient à votre entière disposition pour discuter plus amplement des recommandations formulées dans le mémorandum ci-joint et vous invite à cet égard à prendre contact avec Madame Carine Rustom, Associée chargée de la Protection pour le Luxembourg, par téléphone au 661 854 789 ou par courriel à [rustom@unhcr.org](mailto:rustom@unhcr.org).

Dans l'espoir que ces propositions contribueront à l'élaboration des futures politiques menées par le Luxembourg en matière de protection internationale et d'apatridie, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in blue ink, reading "Gonzalo Vargas Llosa", with a horizontal line underneath.

Gonzalo Vargas Llosa

Représentant

# RENFORCER LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES DE FORCE ET DES APATRIDES

## Mémoire du HCR

dans le contexte des élections législatives  
du 8 octobre 2023 au Grand-Duché de Luxembourg

Fin 2022, le nombre de personnes déracinées par la guerre, la persécution, la violence et les violations des droits humains s'élevait à 108,4 millions, soit une augmentation de 19,1 millions par rapport à l'année précédente. Il s'agit de l'augmentation la plus importante jamais enregistrée d'une année à l'autre. Cette tendance à la hausse ne montre aucun signe de ralentissement en 2023, puisque la reprise du conflit au Soudan a entraîné de nouveaux départs, portant le total à environ 110 millions de personnes au mois de mai de cette année. La majorité des personnes déplacées de force le sont à l'intérieur de leur propre pays. Plus de la moitié de celles qui ont franchi une frontière internationale pour chercher refuge étaient originaires de 3 pays (Syrie, Ukraine, Afghanistan) et 70 % de ces réfugiés étaient accueillis par des pays voisins.<sup>1</sup>

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

L'accord de coalition pour 2018-2023 du gouvernement sortant inclut par ailleurs de nombreux objectifs et engagements liés à la protection et l'intégration des personnes déplacées de force, y compris les plus vulnérables, tout en rappelant l'importance de veiller au respect des principes inscrits dans la Convention de Genève. L'accord prévoit également un engagement du Luxembourg en faveur du renforcement du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après « HCR ») afin que ce dernier « puisse mieux assurer les services vitaux, face au nombre croissant des réfugiés dans le monde ».

Ces engagements s'inscrivent dans la continuité du discours public responsable et constructif du Luxembourg et de sa mobilisation de longue date en faveur des personnes déplacées de force et apatrides aux niveaux national, européen et international, comme l'a encore démontré l'accueil des réfugiés d'Ukraine depuis 2022 qui a nécessité de nombreuses adaptations afin de leur garantir l'accès à la protection temporaire, à des conditions d'accueil adéquates et des mesures visant à faciliter leur intégration.

Dans le contexte de la formation d'un prochain gouvernement et de l'élaboration d'un accord de coalition qui en établira les lignes de conduite pour une durée de cinq ans suite aux élections législatives du 8 octobre 2023, le HCR partage les recommandations suivantes relatives à dix actions clés ayant pour objectif de renforcer la protection des personnes déplacées de force et apatrides au Luxembourg et dans le monde.

<sup>1</sup> Voir le rapport *Tendances mondiales* du HCR, publié en juin 2023, pour plus de statistiques clés sur les tendances du déplacement forcé, disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr/global-trends>

# 1

## **PRÉSERVER LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE**

Outre les engagements conventionnels susmentionnés, le Luxembourg a continué à faire preuve de solidarité à l'égard de certains pays d'asile en accueillant des réfugiés par le biais notamment de la réinstallation<sup>2</sup> et de la relocalisation. Cette approche constructive en faveur de la protection des réfugiés sur la scène internationale et européenne est précieuse et s'inscrit pleinement dans l'objectif du Pacte mondial sur les réfugiés d'opérationnaliser les principes de partage de l'effort et des responsabilités pour mieux protéger et assister les réfugiés et soutenir les pays et communautés d'accueil.

Au niveau européen, ces objectifs nécessitent de poursuivre les discussions actuelles sur le Pacte européen sur les migrations et l'asile (ci-après "Pacte européen") en veillant notamment à : garantir l'accès au territoire et à l'asile et lutter contre les violations des droits humains aux frontières; développer des procédures d'asile équitables et efficaces au sein de l'Union européenne ainsi que des conditions d'accueil dignes; renforcer la solidarité intra-UE, le partage des responsabilités et le mécanisme de recherche et de sauvetage (SAR); et garantir, pour les personnes dont il est établi qu'elles n'ont pas besoin d'une protection internationale, des retours vers leur pays d'origine efficaces et effectués à la suite d'une procédure équitable avec les garanties appropriées.

Liés par un partenariat solide, le Luxembourg contribue par ailleurs de longue date, de manière volontaire et substantielle au financement de programmes en faveur de personnes relevant du mandat du HCR et apporte à ce dernier son soutien opérationnel et stratégique, notamment en matière d'innovation et connectivité dans les situations d'urgence, à travers la coopération avec la plateforme de télécommunications emergency.lu. Le HCR demeure cependant largement sous-financé, à hauteur de 700 millions de dollars fin 2022<sup>3</sup> et ce, en dépit du soutien de ses principaux donateurs, ce qui impacte grandement sa capacité de mise en œuvre de programmes d'assistance.

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

- 1.** prenant pleinement part à la mise en œuvre du Pacte mondial sur les réfugiés et en annonçant des engagements concrets et des contributions pour l'atteinte de ses objectifs lors du Forum mondial sur les réfugiés en décembre 2023 ;
- 2.** œuvrant pour l'aboutissement de la réforme du Pacte européen afin de continuer à garantir l'accès au territoire et d'adopter un système intracommunautaire à la fois protecteur et solidaire ;
- 3.** restant un allié et un fidèle donateur du HCR, avec une attention particulière à l'octroi de fonds non affectés.

<sup>2</sup> Voir infra, action 6 « Augmenter l'accès et les possibilités de recours à des voies d'accès sûres et légales ».

<sup>3</sup> Pour plus d'informations, voir le rapport du HCR de 2022 sur la pénurie de fonds: <https://reporting.unhcr.org/underfunded-report-2022> ainsi que le communiqué de presse suivant : <https://bit.ly/45z9vew>

## 2

### MAINTENIR UN SYSTÈME D'ASILE PROTECTEUR ET EFFICACE

Le nombre de demandeurs de protection internationale (DPI) a augmenté l'année dernière, avec plus de 2260 personnes ayant introduit une demande en 2022 (contre respectivement 1250 et 1165 en 2021 et 2020). Certaines garanties procédurales ont été récemment renforcées, à l'instar de la procédure d'appel pour les décisions prises dans le cadre de la procédure Dublin III qui a été revue et a abouti à un renforcement des droits des DPI (évaluation ex-nunc ; effet suspensif automatique). Par ailleurs, la guerre en Ukraine a nécessité notamment de la part de la Direction de l'immigration une réponse rapide et efficace à la suite de la mise en œuvre de la Directive européenne sur la protection temporaire. Des défis demeurent notamment en ce qui concerne la durée de la procédure d'asile (y compris en instances d'appel) ainsi qu'en matière d'identification et prise en compte de la vulnérabilité des DPI (y compris pour ceux relevant de la procédure Dublin III).

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

1. d'assurer que les décisions d'octroi ou de refus de la protection internationale soient prises dans des délais raisonnables et d'entreprendre les actions nécessaires à une résorption de l'arriéré des instances d'asile ;
2. d'envisager la mise en place de procédures de détermination du statut de réfugié accélérées et simplifiées, non seulement pour les demandes manifestement infondées mais également pour des demandes manifestement fondées<sup>4</sup> ;
3. de veiller à garantir un accès inconditionnel à la procédure de protection internationale, y compris pour les personnes relevant de la procédure Dublin III, en tenant particulièrement compte des personnes ayant des besoins spécifiques ;
4. de considérer la mise en place d'un contrôle qualité continu en matière de traitement des demandes de protection internationale par les instances d'asile afin de mesurer l'application effective des obligations juridiques et des objectifs qualitatifs qu'elles se fixent dans l'accomplissement de leur mission et, si besoin, d'identifier des mesures correctives.

## 3

### GARANTIR DES CONDITIONS D'ACCUEIL DE QUALITÉ

Depuis 2015 et de manière continue, y compris dans le cadre de la réponse donnée à la guerre en Ukraine, des efforts importants ont été engagés pour augmenter les capacités du dispositif national d'accueil avec la création de nouvelles places d'hébergement et le recrutement de personnel additionnel au sein de l'Office National de l'Accueil (ci-après « ONA »). Cependant, de nombreux résidents restent accueillis dans des structures disposant de peu de personnel d'encadrement socio-éducatif et la question de la formation du personnel actif au sein des foyers, notamment les agents de gardiennage, sur des thématiques telles que la violence basée sur le genre apparaît insuffisante. Par ailleurs, la consultation et la participation des résidents dans les décisions impactant leurs conditions de vie dans le foyer pourraient être renforcées.

<sup>4</sup> Pour plus d'information sur la mise en place de telles procédures, voir : « [UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union](#) », ainsi que le chapitre 3.3 du document : [Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde : Propositions du HCR pour redonner confiance par une gestion plus efficace, des partenariats plus performants et une solidarité accrue](#).

**Le HCR recommande au gouvernement de poursuivre ses efforts en :**

- 1.** renforçant la présence de personnel d'encadrement socio-éducatif et d'interprètes pour les personnes déplacées de force et apatrides hébergées dans les structures d'accueil et en assurant la formation adéquate de l'ensemble du personnel actif au sein des foyers, y compris les agents de gardiennage ;
- 2.** améliorant les conditions matérielles d'accueil dans tous les centres, notamment par le biais de consultations régulières avec les résidents sur des aspects liés, entre autres, à l'alimentation, l'hygiène, les activités récréatives et les espaces à disposition. Ces améliorations devraient être soutenues par la mise en place d'un contrôle qualité continu des infrastructures et services en matière d'accueil.
- 3.** établissant un système permettant d'identifier les besoins spécifiques des résidents le plus tôt possible et d'assurer une réponse appropriée,<sup>5</sup> notamment au travers de places d'accueil adaptées et en veillant à ce que les centres d'accueil demeurent des solutions d'hébergement temporaires ;
- 4.** prévoyant des mesures destinées à prévenir, identifier et répondre aux cas de violences sexuelles ou liées au genre, notamment au travers de lignes directrices et de procédures standardisées permettant de répondre plus efficacement aux besoins des victimes ou personnes à risques ;
- 5.** accordant plus d'autonomie aux DPI, notamment en favorisant l'assistance financière qui, par sa flexibilité, représente une forme d'assistance digne permettant aux DPI d'établir leurs propres priorités et de définir leurs besoins.

## 4

### FACILITER L'INTÉGRATION DES PERSONNES DÉPLACÉES DE FORCE

De nombreuses initiatives en faveur de l'intégration des personnes déplacées de force ont été lancées au Luxembourg ces dernières années et une loi sur le vivre-ensemble interculturel a été adoptée en 2023, suite à une large consultation avec les acteurs engagés dans le domaine de l'intégration. Par ailleurs, des difficultés demeurent en matière d'apprentissage des langues, d'accès à l'emploi et à un logement privé.

**Afin de surmonter ces obstacles, le HCR encourage le gouvernement à explorer les possibilités suivantes :**

#### Apprentissage des langues

- 1.** Accorder une place centrale à l'apprentissage des langues, y compris en renforçant la panoplie des méthodes d'apprentissage proposées afin qu'elles puissent s'adapter aux besoins divers et spécifiques des personnes déplacées de force et en garantissant notamment un accès effectif à des cours intensifs visant à atteindre un niveau de langue suffisant pour accéder à l'emploi;
- 2.** Sensibiliser et former l'ensemble des intervenants y compris les enseignants des cours d'apprentissage de langue concernant les besoins spécifiques que peuvent avoir les personnes déplacées de force ayant des parcours de vie et scolaire très différents et sur les méthodes adaptées ;
- 3.** Permettre et encourager la participation de toutes les personnes aux cours de langue notamment les femmes en facilitant l'accès à des modes adéquats de garde pour les enfants pendant les heures de cours de langue qu'ils soient en présentiel ou à distance, ainsi que les personnes vivant dans les zones rurales en répertoriant et développant si besoin l'offre de cours aussi bien en présentiel qu'à distance et à l'information des personnes concernées dès l'arrivée dans le pays sur l'offre de cours disponible ;
- 4.** Proposer, autant que faire se peut, aux personnes déplacées de force de bénéficier des services d'un(e) interprète pour les démarches et l'orientation relatives à leur intégration et de sensibiliser l'ensemble des acteurs intervenant dans les différentes phases du parcours d'intégration sur l'importance de l'interprétariat ;

<sup>5</sup> Voir aussi : Comité contre la torture, « [Observations finales concernant le huitième rapport périodique du Luxembourg](#) », 8 mai 2023, paras. 25-26.

## Accès à l'emploi et à un logement privé

5. Prendre des mesures afin de faciliter un accès effectif pour les personnes DPI à la formation aussi bien professionnelle qu'universitaire et développer les programmes de soutien, en particulier financier, permettant aux bénéficiaires de protection internationale (BPI) de reprendre des études soit au Luxembourg soit dans les pays frontaliers ;
6. Améliorer les processus et l'information sur la reconnaissance et l'évaluation des diplômes/qualifications des BPI ;
7. Développer et soutenir financièrement les initiatives et projets visant à permettre aux personnes déplacées de force d'acquérir une première expérience professionnelle et de faire connaître leurs compétences aux employeurs notamment par le biais de stages professionnels rémunérés et/ou de mentorat et plus globalement par le biais de programmes développés en partenariat avec le secteur privé ;
8. A l'instar de la suppression récente du test du marché lors d'une demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT), poursuivre les efforts en vue de faciliter l'accès au marché du travail pour les personnes DPI notamment en rendant le mode d'attribution de l'AOT plus simple et flexible ;
9. Développer les solutions de logements temporaires individuels ou partagés et continuer à soutenir et développer les systèmes de gestion locative sociale et garantir que ces services soient accessibles à tous les BPI dans les mêmes conditions. Afin de garantir la stabilité dans le parcours d'intégration, la durée des contrats de gestion locative devrait être allongée ;
10. Accroître les efforts visant à mettre à disposition plus de logements à prix abordables y compris en explorant avec le secteur privé les possibilités de combiner des offres d'emploi avec un logement ;
11. Dans la lignée de [recommandations récentes sur le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg](#), approfondir l'étude des discriminations dans le domaine de l'emploi et dans l'accès au logement, y compris dans ses aspects spécifiques aux personnes déplacées de force et renforcer les mécanismes de signalement et de plaintes y compris en informant les personnes BPI de leurs droits et des mécanismes de signalement et de plaintes.

## 5

### FACILITER LA RÉUNIFICATION DE FAMILLES SÉPARÉES PAR LES CONFLITS ET LES PERSÉCUTIONS

La réunification familiale constitue très fréquemment le souhait prioritaire des BPI en ce qu'il représente une étape importante du retour à une vie normale et est souvent indispensable à une intégration réussie. Le HCR a plaidé de longue date en faveur de procédures de réunification familiale rapides et facilitées en rappelant le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale.<sup>6</sup>

Ces dernières années, des avancées notoires ont été réalisées au Luxembourg, telles que l'extension de trois à six mois du délai pour introduire une demande de regroupement familial à compter de la décision positive en matière d'asile, afin d'être dispensé de l'obligation de remplir les conditions liées aux ressources stables, régulières et suffisantes, à un logement approprié et à la couverture d'une assurance maladie. Cependant, des obstacles demeurent. De nombreux BPI ne sont pas en mesure de remplir toutes les conditions requises endéans ce délai de six mois. De plus, les délais de traitement de certaines demandes et la prise en considération de la famille nucléaire uniquement constituent également des obstacles à la réunification familiale. Par ailleurs, le Luxembourg ne considère pas l'enfant comme non accompagné aux fins du regroupement familial avec ses parents, si celui-ci est physiquement présent au Luxembourg avec un adulte autre que sa mère ou son père, qui en a demandé la tutelle. Dans ce cas, l'enfant n'est pas exempté des

<sup>6</sup> Pour plus d'informations sur ce droit dans le cadre du regroupement familial de BPI, voir : « [Summary Conclusions on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection](#) » ainsi que [UNHCR recommendations on flexible approaches to family reunification procedures in Europe](#)

exigences plus strictes mentionnées ci-dessus, rendant en pratique sa réunification avec ses parents quasi impossible. Enfin, l'addition des différents frais relatifs à la réunification familiale peuvent entraver le droit des BPI à celle-ci.

**Par conséquent, le HCR recommande au gouvernement de faciliter la réunification familiale des BPI, en :**

- 1.** assurant une réunification familiale dans les meilleurs délais, notamment en faisant preuve de flexibilité et en simplifiant les exigences en matière de preuve ;
- 2.** prenant en compte la composition effective de la cellule familiale et des liens de dépendance<sup>7</sup> en vue de permettre à d'autres membres de la famille que le conjoint et les enfants mineurs (ainsi que, sous conditions, les enfants majeurs et parents) de rejoindre les BPI ;
- 3.** n'imposant pas des délais idéalement, ou au moins pas de délais stricts, pour demander le regroupement familial dans les « conditions plus favorables » prévues à l'article 69(2) de la loi sur l'immigration du 29 août 2008, et en acceptant que la demande de regroupement familial soit complétée après l'expiration du délai de six mois à compter de la décision positive en matière d'asile ;
- 4.** permettant aux enfants séparés - pris en charge par des membres de la famille ou des amis - qui demandent la réunification familiale avec leurs parents, d'être exemptés de conditions plus strictes ;
- 5.** diminuant les différents coûts, y compris administratifs, liés à la réunification familiale et en explorant les possibilités de mise en place de systèmes de contributions financières qui permettraient de couvrir ces coûts pour les BPI ne pouvant pas les assumer.

## 6

### AUGMENTER L'ACCÈS ET LES POSSIBILITÉS DE RECOURS À DES VOIES D'ACCÈS SÛRES ET LÉGALES

Le Luxembourg a participé à plusieurs opérations de réinstallation depuis 2014 et s'est engagé à réinstaller en 2023, 15 personnes dans le cadre du programme européen de réinstallation et de l'admission humanitaire de 2023.

La réinstallation représente une source d'espoir et un outil de protection précieux pour les personnes les plus vulnérables dans la mesure où elle leur offre une solution durable et joue un rôle essentiel dans l'allègement de la pression exercée sur les pays d'accueil et le renforcement du régime de protection au sens large. Face à l'augmentation du nombre de réfugiés et à l'émergence de nouvelles situations de déplacement, le HCR estime qu'en 2024, plus de 2,4 millions de réfugiés auront besoin d'être réinstallés, ce qui représente une augmentation de 20% par rapport à l'année 2023.

Par ailleurs, peuvent également s'ajouter aux programmes de réinstallation recommandés par le HCR des voies complémentaires d'admission pour les personnes relevant de la protection internationale, telles que la possibilité de poursuivre ses études dans un pays tiers ou de saisir une opportunité d'emploi, en leur permettant de voyager vers et séjourner légalement dans un pays tiers.

Sur le long terme, le HCR a pour objectif la réinstallation d'un million de réfugiés et l'admission de 2.1 millions de réfugiés grâce aux voies complémentaires d'ici 2030.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Voir aussi *UNHCR's key calls to the European Union*, juillet 2023, disponible sur: <https://www.refworld.org/pdfid/64db66984.pdf>

<sup>8</sup> Voir aussi [Third Country Solutions for Refugees: Roadmap 2030](#)

A cet égard, le HCR recommande au gouvernement<sup>9</sup> :

1. d'instaurer des quotas annuels de réinstallation;
2. d'améliorer l'accès pour les réfugiés aux voies légales existantes et de développer des voies complémentaires d'accès à la protection, comme par exemple pour des étudiant(e)s en besoin de protection internationale;
3. de développer une capacité d'accueil et des mesures d'intégration efficaces pour recevoir les réfugiés réinstallés ou admis via une voie complémentaire. A cette fin, il est aussi recommandé de travailler avec la société civile afin de développer des programmes de parrainages communautaires.

## 7

### VEILLER AU RESPECT DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT

Le HCR salue les avancées récentes réalisées par le Luxembourg en termes de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, et notamment l'inscription dans la nouvelle Constitution de dispositions relatives à celui-ci, au droit à la protection de tous les enfants, et à leur droit d'exprimer leur opinion librement et de voir celui-ci pris en compte dans toute question les concernant. Le HCR salue également les changements introduits dans l'organisation générale du système d'accueil dont bénéficient les enfants non accompagnés ou séparés (ENAS), avec désormais une plus grande implication de l'Office national de l'enfance (ONE), y compris dans le cadre du primo-accueil, le développement des capacités d'accueil à ce stade comme en aval, qui doit être poursuivi, et le développement de nouvelles solutions, notamment en matière d'accompagnement sur le plan psychologique. Il prend également note des changements introduits relativement à la Commission consultative dédiée à l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui intervient actuellement en amont d'une éventuelle décision de retour, et souhaite souligner la nécessité d'inscrire prioritairement les procédures d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur sous l'égide de la protection de l'enfance, en veillant à y associer l'ensemble des acteurs clés, dont les tuteurs.

Afin de tenir compte de la vulnérabilité particulière des ENAS et conformément à une approche globale devant les considérer avant tout comme des enfants, le HCR recommande au gouvernement de prendre toutes dispositions utiles, de nature notamment législative ou réglementaire, politique ou budgétaire, propres à assurer pleinement :

1. un premier accueil inconditionnel et adapté dès l'arrivée, au sein d'une structure d'aide à l'enfance, déconnecté de demande de protection internationale et une procédure initiale d'identification et d'enregistrement administratif effectivement adaptée aux enfants;
2. l'accès sans délai à un tuteur formé et, au-delà du primo-accueil, à une prise en charge stable et adaptée à chacun – quel que soit son âge - dans des structures mixtes ou dédiées de l'aide à l'enfance, ou en famille d'accueil;
3. un accompagnement adapté dans le cadre de la procédure de demande de protection internationale, avec l'accès sans délai, et sans exceptions liées à l'âge, à un administrateur ad hoc formé (et la possibilité d'être également assisté d'un tiers de confiance lors de l'entretien sur les motifs de la demande, lorsque cela est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant) ;
4. l'examen prioritaire et diligent, de toutes les demandes de protection internationale introduites par des ENAS, y compris au stade du recours ;
5. une approche holistique en matière de détermination de l'âge, privilégiant des alternatives aux examens médicaux et l'application d'une présomption de minorité tant que la procédure de détermination d'âge est en cours ;
6. un traitement également prioritaire des demandes de regroupement familial, tenant compte, dans chaque situation, de l'intérêt supérieur de l'enfant, et l'accès à des possibilités d'aide et d'accompagnement en cours de procédure comme une fois l'unité familiale rétablie sur le territoire national.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Voir aussi *UNHCR's key calls to the European Union*, juillet 2023, disponible sur: <https://www.refworld.org/pdfid/64db66984.pdf>

<sup>10</sup> Voir également *supra*, action 5 « Faciliter la réunification de familles séparées par les conflits et les persécutions »

7. Les enfants, qu'ils soient accompagnés ou non, ne devraient jamais être placés en détention aux fins de procédures d'immigration, quel que soit leur statut juridique/migratoire ou celui de leurs parents. La détention n'étant jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant, le HCR recommande d'amender l'article 6(3) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention et de ne pas détenir des enfants pour des raisons liées à l'immigration et de veiller à ce que les alternatives à la détention soient inscrites dans la loi et mises en œuvre dans la pratique.

## 8

### RENFORCER L'IDENTIFICATION ET LA PROTECTION DES APATRIDES

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

**Le HCR encourage le gouvernement à poursuivre ses efforts en la matière en :**

1. adoptant une législation réglementant la procédure de détermination du statut d'apatride afin de permettre aux demandeurs du statut d'apatride de bénéficier de l'assistance de l'ONA et de clarifier leurs droits et obligations durant l'examen de leur demande et dès lors qu'une situation d'apatridie a été établie ;
2. introduisant un permis de séjour pour les personnes reconnues comme apatrides, afin de leur accorder les droits garantis par la Convention relative au statut des apatrides de 1954 ;
3. améliorant la collecte de données quantitatives et qualitatives sur les personnes apatrides au Luxembourg et en les rendant accessibles au public.

## 9

### ASSURER LA PARTICIPATION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES AUX DISCUSSIONS ET DÉCISIONS QUI INFLUENCENT LEUR VIE

L'implication des réfugiés et apatrides dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'aide qui leur est apportée est cruciale pour l'adoption d'une approche holistique en matière d'intégration. Elle garantit que leurs intérêts et leurs perspectives, leurs besoins et leurs capacités soient systématiquement pris en compte en tant qu'acteurs clés. Elle permet en outre d'accroître la collaboration et le sentiment d'appartenance des réfugiés et apatrides, mais aussi de renforcer les relations avec les autorités concernées et la crédibilité des parties prenantes auprès d'eux qui, au lieu de simplement bénéficier de services d'aide et d'accompagnement, sont invités à participer activement au processus de décision.

**Le HCR recommande au gouvernement de :**

1. Soutenir la mise en place de comités de réfugiés et apatrides afin de faciliter leur engagement et participation directe aux discussions et décisions les concernant ;
2. Considérer la collaboration avec les réfugiés et apatrides en tant que partenaires et non seulement bénéficiaires, notamment dans le cadre des processus décisionnels et permettre aux réfugiés et apatrides de pleinement faire entendre leur voix, notamment au sein des nouveaux organismes décisionnels prévus par la loi sur le vivre-ensemble interculturel.

# 10

## CAPITALISER SUR LES ENSEIGNEMENTS ET EXPÉRIENCES ISSUS DE LA RÉPONSE APPORTÉE À LA CRISE DES RÉFUGIÉS UKRAINIENNE

Depuis le début de la guerre en Ukraine fin février 2022, plus de six millions de personnes ont été forcées de quitter l'Ukraine et 5,8 millions d'entre elles ont trouvé refuge en Europe. Le Luxembourg a accueilli près de 5400 personnes en provenance de l'Ukraine en 2022 et a accordé la protection temporaire à 94% d'entre elles.

Cette crise a nécessité de nombreuses adaptations de la part de l'ensemble des acteurs concernés au Luxembourg et ces efforts ont pu aboutir à des avancées positives qui pourraient servir d'inspiration pour l'accueil et la prise en charge des DPI et BPI en provenance d'autres pays.

### Le HCR recommande au gouvernement de :

1. Tirer les enseignements de la mise en place d'un « guichet unique » pour les demandeurs de protection temporaire, qui a permis d'accélérer le processus administratif et décisionnel et de faciliter l'accès à l'information des bénéficiaires de protection temporaire grâce à la présence sur le même site de divers acteurs (entre autres le ministère de la Santé, le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et la POST pour l'ouverture d'un compte bancaire) ;
2. Maintenir les efforts visant à diversifier les solutions d'accueil, en s'inspirant des bonnes pratiques au niveau européen en matière d'hébergement privé pour les réfugiés en provenance d'Ukraine, telles que le soutien et l'information des hôtes ; une adéquation réelle entre hôtes et réfugiés ; la garantie d'un logement sûr et adéquat, ainsi que la mise en place d'un système de vérification et suivi ;
3. Approfondir l'étude de l'impact du libre accès au marché du travail sans besoin d'une autorisation spécifique accordé aux bénéficiaires de la protection temporaire, et ce pendant toute la durée de validité de leur attestation de protection temporaire et le cas échéant, adapter le système actuel.

Le HCR se tient à la disposition des autorités pour discuter et développer tout élément jugé nécessaire.

Représentation du HCR pour les Affaires européennes,  
la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande et les Pays-Bas  
Octobre 2023