



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

**Rapport sur les conditions d'accueil des  
demandeurs et bénéficiaires de protection  
internationale au Luxembourg**

## Sommaire

<b>AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
STRUCTURE DU RAPPORT .....	8
<b>1. LES CONDITIONS D'ACCUEIL À L'AUNE DES « DROITS DE SURVIE » .....</b>	<b>8</b>
1.1. L'HÉBERGEMENT FACE AU DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE .....	8
1.1.1. Un logement salubre .....	9
1.1.1.1. La notion de logement salubre.....	9
1.1.1.2. Les constatations de la CCDH.....	9
1.1.1.3. Les recommandations de la CCDH .....	9
1.1.2. Le retour à la normalité à travers un logement stable et sécurisé .....	10
1.1.2.1. La notion de logement stable et sécurisé .....	10
1.1.2.2. Les constatations de la CCDH.....	10
1.1.2.3. Les recommandations de la CCDH .....	11
1.1.3. Un hébergement au sein de la communauté : l'exigence d'un logement accessible .....	13
1.1.3.1. La notion de l'accessibilité .....	13
1.1.3.2. Les constatations de la CCDH.....	13
1.1.3.3. Les recommandations de la CCDH .....	14
1.1.4. L'hébergement en vue d'un transfert ou d'un renvoi.....	15
1.2. LE DROIT À UNE NOURRITURE SUFFISANTE.....	17
1.2.1. La notion de droit à une nourriture suffisante.....	17
1.2.2. Les constatations de la CCDH .....	17
1.2.3. Les recommandations de la CCDH.....	18
1.3. L'ACCÈS AUX SERVICES DE SANTÉ.....	19
1.3.1. Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible .....	19
1.3.2. Les constatations de la CCDH .....	19
1.3.3. Les recommandations de la CCDH.....	20
1.4. LE RESPECT DES CONDITIONS D'ACCUEIL PAR LE DROIT À L'INFORMATION ET L'ACCÈS À LA JUSTICE .....	22
1.4.1. Les obligations de transparence, d'information et d'accès à la justice .....	22
1.4.2. Les constatations de la CCDH .....	23
1.4.3. Les recommandations de la CCDH.....	23
<b>2. L'INTÉGRATION DÈS L'ARRIVÉE DES DPI.....</b>	<b>24</b>
2.1. LES OBJECTIFS DE L'INTÉGRATION.....	24
2.2. LES CONSTATATIONS DE LA CCDH .....	25

2.3. LES RECOMMANDATIONS DE LA CCDH.....	26
2.4. ASSURER UN « NIVEAU DE VIE SUFFISANT » PAR LES ALLOCATIONS OU PAR L'ACCÈS AU TRAVAIL.....	27
2.4.1. La dépendance aux allocations.....	27
2.4.1.1. La garantie d'un « niveau de vie digne et adéquat ».....	27
2.4.1.2. Les constatations de la CCDH.....	28
2.4.1.3. Les recommandations de la CCDH.....	28
2.4.2. L'accès au marché du travail.....	29
2.4.2.1. Le droit d'accès au travail.....	29
2.4.2.2. Les constatations de la CCDH.....	30
2.4.2.3. Les recommandations de la CCDH.....	30
2.5. L'ÉDUCATION, LA SCOLARISATION ET LA FORMATION.....	32
2.5.1. Droit à l'éducation, la scolarisation et la formation.....	32
2.5.2. Les constatations de la CCDH.....	33
2.5.3. Les recommandations de la CCDH.....	33
<b>3. LES BESOINS SPÉCIFIQUES DES PERSONNES VULNÉRABLES .....</b>	<b>34</b>
3.1. L'IDENTIFICATION DES PERSONNES VULNÉRABLES.....	35
3.2. L'ENCADREMENT DES MINEURS .....	37
3.3. LE RESPECT DES DROITS DE LA FEMME ET LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES.....	39
3.3.1. Le logement.....	39
3.3.2. La santé.....	40
3.3.3. L'éducation et la formation .....	41
3.3.4. L'ouverture d'un dossier individuel.....	42
<b>4. CONCLUSIONS.....</b>	<b>43</b>
<b>5. RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>44</b>

## Avant-propos du président

Luxembourg, le 28 novembre 2018

Madame, Monsieur,

Vous tenez en main un rapport qui traite des conditions d'accueil et d'intégration des réfugiés ici au Luxembourg.

Les réfugiés sont des personnes particulièrement vulnérables. Leur vulnérabilité tient à de nombreux facteurs. Il y a les raisons qui ont conduites à ce qu'ils partent de leur pays d'origine : la famine, les guerres, les violences, les menaces d'être torturés, assassinés ou poursuivis, ... Il y a aussi leur parcours qui a fait qu'ils arrivent dans notre pays : ils ont dû emprunter des voies truffées d'obstacles, s'exposant souvent au risque de mourir. Et certains n'arriveront jamais parce qu'ils sont décédés en cours de route. Parmi celles et ceux qui ont rejoint le Luxembourg, nombreux sont-ils à avoir subis de la maltraitance, des traumatismes, ... certains sont tombés dans les mains des trafiquants d'êtres humains.

Face à cette crise humanitaire, notre pays se doit de veiller à ce que les droits fondamentaux de ces personnes soient respectés et cela vaut tout particulièrement pour ce qui est de leur accueil et de leur intégration.

Notre constat est double : le Luxembourg peut se prévaloir de faire beaucoup d'efforts en la matière, mais il n'en reste pas moins vrai que de nombreuses améliorations restent à réaliser. Cela touche à de nombreux points. Il y a les conditions de logement qui laissent beaucoup à désirer, l'accès aux services de santé qui sont insatisfaisants, les possibilités qui leur sont données pour pouvoir participer et être associés aux décisions qui sont prises à leur égard. Il y a aussi tout ce qui concerne les conditions qui font le lit d'une bonne intégration : cela concerne les possibilités de formation, l'accès au travail, les conditions de scolarisation des enfants, ... Une attention prioritaire doit être accordée aux personnes qui sont particulièrement fragilisées : parmi les mineurs, les femmes et les hommes, il y en a certains qui ont été torturés ou victimes de sévices sexuels. Nous avons aussi été choqués par certaines pratiques qui constituent une atteinte à la dignité humaine des personnes concernées. Il s'agit par exemple des examens et prises de photographies des organes génitaux pour la détermination de l'âge des demandeurs de protection internationale. La Commission consultative des Droits de l'Homme condamne avec véhémence cette pratique qui est d'ailleurs formellement interdite en France.

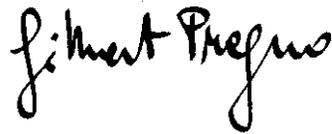
Le souci de la CCDH est de veiller à ce que la mise en œuvre des conditions d'accueil respecte les droits fondamentaux et, si ce n'est pas le cas, de le signaler aux pouvoirs publics. Nous voulons être une caisse de résonance, afin de rendre possible des changements et des améliorations.

C'est dans ce sens que je souhaite que ce rapport serve à valoriser tout ce qui est fait et à améliorer ce qui doit l'être. Il doit être clair que la CCDH assurera le suivi de ce dossier dans les années à venir et reviendra dans les prochains mois sur les conditions du

regroupement familial des réfugiés, un sujet qui est abordé, mais pas traité dans ce rapport.

Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué à la rédaction de ce rapport, notamment les bénéficiaires et demandeurs de protection internationale qui se sont déclarés prêts à témoigner et ont fait preuve de courage et de citoyenneté, les représentants des administrations concernées, les ONG, avocats, et bénévoles. Sans leurs précieux témoignages ce rapport n'aurait pas pu prendre la forme qu'il a.

Ce rapport pour qu'il aboutisse a requis l'utilisation de nombreuses ressources de la CCDH. Je tiens à remercier les membres de la CCDH, ceux qui ont constitué le groupe de travail « Asile et immigration », et aussi notre équipe du secrétariat pour le travail qui a été réalisé et qui s'est étalé sur de nombreux mois.

A handwritten signature in black ink, reading "Gilbert Pregno". The script is cursive and fluid, with the first name "Gilbert" and the last name "Pregno" clearly distinguishable.

**Gilbert PREGNO**

Président de la Commission consultative des Droits de l'Homme

## INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « la CCDH »), la CCDH a décidé de s'autosaisir de la question des droits fondamentaux de personnes hébergées dans des structures destinées aux demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI »)<sup>1</sup>. La CCDH s'appuie sur des témoignages de DPI, de bénéficiaires de protection internationale (ci-après « BPI »)<sup>2</sup>, d'acteurs de la société civile, d'avocats spécialistes en matière du droit d'asile et de représentants des autorités publiques ainsi que sur les éléments recueillis lors des visites de certains foyers. Le cadre législatif applicable aux DPI et BPI est régi par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire (ci-après la « loi asile ») et la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire (ci-après la « loi accueil »)<sup>3</sup>.

D'après la législation nationale et européenne, les autorités publiques doivent prendre en charge l'accueil du DPI par la fourniture de « *conditions matérielles d'accueil* »<sup>4</sup> (ci-après « CMA ») pour lui assurer un « *niveau de vie adéquat qui garantit sa subsistance et protège sa santé physique et mentale* », à condition qu'il soit « *dépourvu de ressources nécessaires pour assurer sa subsistance* » et de « *séjourner dans un lieu déterminé par l'autorité compétente* »<sup>5</sup>. Les CMA couvrent le logement, la nourriture, l'habillement, une allocation mensuelle et les soins médicaux<sup>6</sup>. Par ailleurs, les DPI devraient bénéficier de l'accès aux soins médicaux de base et d'« *un niveau de vie digne et adéquat* » garanti « *en toutes circonstances* »<sup>7</sup>.

Au-delà des questions d'hébergement, la CCDH s'intéresse aussi à l'accueil social, qui permet de donner une perspective aux personnes hébergées, que ce soit par l'inclusion dans la société ou par le développement personnel.

---

<sup>1</sup> Un demandeur de protection internationale (DPI) est une personne qui a déposé une demande en protection internationale au sens de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire. Un DPI débouté est une personne dont la demande de protection internationale a été définitivement rejetée.

<sup>2</sup> Un bénéficiaire de protection internationale (BPI) est un réfugié au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou une personne bénéficiaire de la protection subsidiaire à laquelle le statut a été reconnu.

<sup>3</sup> *Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire*, Mém. A n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6201 ; *Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire*, Mém. A n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6178.

<sup>4</sup> Sur les besoins spécifiques des personnes cherchant l'asile, voir notamment Comité exécutif HCR, *Conclusion n° 102 (2005)*, 7 octobre 2005, UN Doc. A/AC.96/1021.

<sup>5</sup> Art. 8 loi accueil. Au sujet de l'obligation de résider dans un lieu déterminé par les autorités pour accéder aux CMA, voir notamment : CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 3 ; Commission nationale consultative des droits de l'Homme de la République française (ci-après « CNCDH »), *avis sur le suivi des recommandations du Comité des Nations Unies sur les droits économique, sociaux et culturels [CDESC] à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, pp. 62-63.

<sup>6</sup> Art. 2 (g) de la loi accueil.

<sup>7</sup> Même en cas de limitation ou de retrait des CMA, en aucun cas, la suppression complète des CMA ne saurait être décidée, art. 24 de la loi accueil.

Dans le présent rapport, la CCDH se concentre sur l'accueil<sup>8</sup> et traite les questions liées à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale uniquement à la lumière des CMA. Ce choix ne signifie pas qu'il n'existe pas de difficultés en lien avec la procédure d'asile, bien au contraire, et la CCDH renvoie à ses avis antérieurs qui restent d'actualité<sup>9</sup>.

Fin 2017, environ 2 700 personnes sont hébergées dans des foyers destinés aux DPI. Autour de 43 % sont des DPI, 47 % sont des BPI et 10 % des DPI déboutés<sup>10</sup>. Ces foyers sont gérés par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après « l'OLAI »), soit directement, soit par l'intermédiaire de la Croix-Rouge ou de Caritas.

La CCDH note avec intérêt que certains DPI et BPI sont hébergés par des particuliers. Par exemple, l'initiative *Oppent Haus* a permis de reloger 62 DPI dans des familles en 2017 et participe ainsi à l'effort d'hébergement et d'intégration par la mise en relations de résidents et de DPI<sup>11</sup>.

Fin 2017, environ 100 DPI sont logés dans la « *Structure d'hébergement d'urgence au Kirchberg* » (ci-après « SHUK »). La CCDH constate qu'un nombre important de ces DPI y sont placés en attente d'une décision d'incompétence suivant le Règlement Dublin III<sup>12</sup> et d'un transfert vers un autre Etat membre<sup>13</sup>.

La CCDH tient compte du fait que, depuis 2015, les autorités ont fait face à un accroissement important des demandes de protection internationale déposées et du nombre de personnes à héberger. Dans cette optique, la CCDH salue les solutions *ad-hoc* temporaires qui ont pu être trouvées pour satisfaire aux besoins élémentaires des personnes recueillies.

Depuis le pic d'arrivées au dernier trimestre 2015, le nombre, certes élevé, de nouvelles demandes se stabilise et les autorités doivent s'adapter à cette nouvelle réalité. La CCDH

---

<sup>8</sup> Ce rapport reflète la situation le plus fidèlement possible. Toutefois, au gré des initiatives et du dialogue entre acteurs, les conditions d'accueil changent graduellement et il est possible qu'au moment de la publication du présent rapport, certaines des recommandations soient déjà prises en compte, alors que d'autres problématiques restent malgré tout pressantes.

<sup>9</sup> Voir en particulier les recommandations contenues dans les avis concernant la réforme de 2015 : CCDH, *avis n° 08/2015* et CCDH, *avis n° 04/2015*.

<sup>10</sup> Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (ci-après « MFIGR »), *Rapport d'activité 2017*, février 2018, pp. 154-155. En août 2018, 2500 des 3500 lits disponibles étaient occupés et 40% des personnes hébergées étaient des BPI, voir « *Ein Kommen und Gehen* », Luxemburger Wort du 13 août 2018.

<sup>11</sup> « *Et kritt ee méi zréck, wéi ee gëtt* », Tageblatt du 11 novembre 2017.

<sup>12</sup> Règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

<sup>13</sup> Ministère des affaires étrangères et européennes, *Rapport d'activité 2017*, 28 février 2018, p. 114.

estime dans ce contexte qu'il convient de sortir d'une logique d'urgence pour entrer dans une phase de stabilisation de l'accueil des DPI.

### **Structure du rapport**

Dans un premier temps, les conditions matérielles d'accueil sont analysées (1) sous l'angle du droit à un logement convenable, du droit à une nourriture suffisante, du droit de jouir du meilleur état de santé possible et du droit à l'information et de l'accès à la justice.

Dans une deuxième partie, l'accueil des DPI et BPI est analysé à la lumière de leur intégration dans la société luxembourgeoise (2), par le prisme des ressources mises à leur disposition, de l'éducation, de la scolarisation et de la formation ainsi que des initiatives plus générales visant leur intégration.

Dans un troisième temps, les besoins spécifiques de certaines catégories sont mis en lumière (3), notamment à travers la nécessité de l'identification des personnes vulnérables, l'encadrement des mineurs ainsi que de la promotion des droits des femmes et du principe de non-discrimination en raison du genre.

## **1. Les conditions d'accueil à l'aune des « droits de survie »**

Les obligations internationales en matière de droits économiques, sociaux et culturels visent à garantir à toute personne des « droits de survie »<sup>14</sup>. Ces obligations s'appliquent plus particulièrement aux situations où les autorités publiques prennent directement en charge l'hébergement (1.1.), la nourriture (1.2.) et l'accès aux soins de personnes (1.3.), comme en matière d'accueil des DPI.

### **1.1. L'hébergement face au droit à un logement convenable**

Le droit international établit des standards internationaux en matière d'hébergement<sup>15</sup>. Les hébergements doivent respecter le droit à un logement convenable, qui correspond au « droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »<sup>16</sup>. Ainsi, le logement doit convenir en matière de salubrité (1.1.1.), de sécurité et de stabilité et respecter la vie privée (1.1.2.). En outre, les résidents doivent bénéficier d'un logement

---

<sup>14</sup> Voir notamment : « droit à un niveau de vie suffisant », « droit à un logement suffisant », « droit à une nourriture suffisante » et « droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale », en application, entre autres, des art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et des art. 11, 13 et 31 de la Charte sociale européenne (ci-après « CSE »).

<sup>15</sup> D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « la CourEDH »), l'insuffisance en ce qui concerne le logement peut même constituer la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH ») (voir CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, arrêt [GC], n° 30696/09, 21 janvier 2011.)

<sup>16</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « le CDESC »), *observation n° 4 sur le droit à un logement suffisant (art. 11 PIDESC)*, 1<sup>er</sup> janvier 1992, UN Doc. E/1992/23, § 7. Voir également art. 31 CSE relatif au droit au logement, et Comité européen des droits sociaux (ci-après « le CEDS »), *Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas*, réclamation n° 90/2013, § 105 : le CEDS rappelle que ce droit s'applique quel que soit le statut juridique de la personne dans le besoin.

accessible afin de participer à l'« *espace social* » (1.1.3.). L'hébergement en vue d'un transfert ou en vue d'un renvoi relève quant à lui des problématiques spécifiques (1.1.4.).

### **1.1.1. Un logement salubre**

#### **1.1.1.1. La notion de logement salubre**

La CCDH souligne que la notion de « *logement décent* » ainsi que le « *droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* » garantissent un logement salubre qui doit disposer de tous les éléments de confort essentiels en matière d'eau, de chauffage, d'évacuation des ordures ménagères, d'installations sanitaires et d'électricité. La salubrité des lieux, et plus particulièrement des sanitaires, fait partie des éléments d'un hébergement acceptable<sup>17</sup>.

#### **1.1.1.2. Les constatations de la CCDH**

D'après les témoignages recueillis et au vu de ses propres visites, la CCDH constate que les conditions qui règnent dans les foyers sont très variables : alors que certains centres offrent de bonnes conditions d'accueil, la CCDH déplore que d'autres foyers présentent des difficultés récurrentes à se conformer aux exigences du droit à un logement suffisant<sup>18</sup>. La CCDH salue le fait que, après de nombreuses critiques, certains foyers particulièrement problématiques ont été fermés, tels ceux de Bourscheid et de Weilerbach (centre Héliar).

Pour les autres foyers, la CCDH constate avec regret que parmi les structures les plus anciennes, la vétusté des installations sanitaires est problématique quant au critère de salubrité. Elle constate en outre que dans certains foyers, les sanitaires ne sont pas accessibles à l'intérieur des bâtiments mais se trouvent à l'extérieur. Tel est le cas notamment au foyer Don Bosco.

#### **1.1.1.3. Les recommandations de la CCDH**

Par conséquent, la CCDH invite les responsables des centres d'hébergement à mettre à disposition des sanitaires garantissant un niveau d'intimité et d'hygiène conforme à ces critères et à veiller en général à la propreté des lieux.

---

<sup>17</sup> Droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint : art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « le PIDESC »), art. 14 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *recommandation générale n°32 sur les femmes et les situations de réfugiés, d'asile, de nationalité et d'apatridie*, 14 décembre 2014, UN Doc. CEDAW/C/CG/32, § 48 *inter alia*.

<sup>18</sup> D'après les informations de la CCDH, parmi les foyers qui se révèlent être structurellement problématiques quant aux conditions d'accueil figurent des foyers situés à Diekirch, Ettelbruck, Redange/Attert et Weilerbach (fermé en décembre 2017) ainsi que le centre Don Bosco à Luxembourg. Voir aussi Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 98.

En particulier, la CCDH regrette que le foyer Don Bosco n'ait toujours pas été fermé alors que ce centre est notoirement en mauvais état. Elle estime que les aménagements effectués ne permettent pas de pallier les effets du délabrement avancé des locaux. Elle rappelle que ce foyer fonctionne depuis le début des années 1990 et qu'il était envisagé de le fermer à plusieurs reprises depuis.

## **1.1.2. Le retour à la normalité à travers un logement stable et sécurisé**

### **1.1.2.1. La notion de logement stable et sécurisé**

La CCDH rappelle que le droit à un logement convenable garantit un hébergement non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux<sup>19</sup>. Un logement doit être adapté au nombre des résidents et à la composition des ménages qui y résident. Le logement doit prendre en compte les besoins spécifiques des personnes vulnérables. Dans ce contexte, la sécurité des femmes doit être prise en compte, notamment face au risque de harcèlement sexuel. A la lumière du droit à la vie privée, un minimum d'intimité doit être garanti et un espace respectant la vie familiale doit être fourni. Finalement, le droit à un logement convenable exige une certaine stabilité de l'hébergement.

### **1.1.2.2. Les constatations de la CCDH**

Lors de ses auditions, la CCDH a relevé que certains foyers présentent des taux d'occupation très élevés. Dans certains foyers, les chambres sont occupées par 3 à 4 personnes pendant des périodes prolongées. Selon les foyers, des familles avec plusieurs enfants vivent dans une seule chambre tandis que dans d'autres, des aménagements ont été trouvés pour répartir les membres d'une même famille dans des chambres proches voire communicantes.

D'après certains occupants, les résidents n'ont pas toujours la possibilité de sécuriser leur armoire. Certains témoignages font état de visites impromptues du personnel de sécurité et du personnel encadrant dans les chambres.

La CCDH se fait écho de déclarations suivant lesquelles dans certains foyers, des problèmes de cohabitation entraînent des conflits parfois récurrents allant jusqu'à nécessiter l'intervention du service d'ordre ou des forces de police.

Il a été porté à la connaissance de la CCDH que la sécurité des résidents peut également être compromise par les autres résidents des foyers. Ainsi, des cas ont été reportés à la CCDH où des personnes ont été harcelées par leur partenaire de chambre en raison de leur apparence vestimentaire trahissant leur appartenance religieuse ou en raison de leur identité de genre.

D'après les témoignages, certains de ces conflits peuvent trouver leur source dans une trop grande promiscuité causée par les spécificités des lieux ou la surpopulation et sont

---

<sup>19</sup> Voir notamment CEDS, *Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas*, réclamation n°90/2013.

ravivés par la proximité de communautés hostiles les unes par rapport aux autres ainsi qu'aux différences perçues ou réelles de traitement des demandes. Certains interlocuteurs ont fait état de la pratique consistant à concentrer des personnes présentant des comportements problématiques dans des foyers isolés.

Les chiffres officiels, confirmés par les déclarations unanimes des interlocuteurs de la CCDH, révèlent qu'une des causes de cette surpopulation réside dans le fait qu'un nombre important de résidents sont des BPI, mais que ceux-ci sont obligés de rester dans les hébergements collectifs faute de pouvoir se reloger dans des logements privés.

Par ailleurs, les auditions ont mis en lumière que des transferts sont notifiés à la dernière minute sans avoir au préalable été annoncés et sans que des critères précis ne soient identifiables.

Finalement, la CCDH observe de manière positive les initiatives d'hébergement chez des particuliers, comme celle mise en place par la plateforme citoyenne « *Oppent Haus* » qui vise à promouvoir l'accueil des DPI et BPI chez des familles ou des individus résidant au Luxembourg.

Les interlocuteurs de la CCDH ont cependant relevé les difficultés engendrées par ce type de logement en raison du mode de calcul du revenu minimum garanti (ci-après « RMG ») par rapport aux revenus du foyer, quelle que soit la forme de cohabitation<sup>20</sup>. Ainsi, d'après la loi, toutes les personnes vivant dans le cadre d'un foyer commun sont présumées faire partie d'une communauté domestique et il est donc supposé que les membres disposent d'un budget commun où la totalité des revenus sera considérée pour déterminer le montant du RMG. Cela a pour effet que les DPI et BPI choisissant l'hébergement chez des personnes privées perdraient en fait tout ou partie du RMG, ce qui n'encourage évidemment pas les initiatives d'hébergement privé. Il est utile de noter que la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale (ci-après la « loi REVIS »), qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, viendra apporter quelques aménagements dont il sera fait référence *infra*.

### **1.1.2.3. Les recommandations de la CCDH**

La CCDH estime qu'une trop grande promiscuité dans ces centres d'hébergement ne correspond pas aux exigences du droit à un logement suffisant, en particulier lorsque les résidents y habitent pour une période prolongée. La CCDH craint par ailleurs que le manque d'intimité qui en résulte soit aussi problématique au regard du droit à la vie privée.

La CCDH estime en outre que la réponse aux tensions potentielles entre communautés ethniques, nationales ou religieuses n'est pas à chercher dans la séparation de celles-ci, mais dans le dialogue entre les groupes, permettant ainsi de contribuer à la paix sociale dans les centres d'hébergement. La CCDH soutient la position selon laquelle la diversité et la cohabitation pacifique entre communautés d'horizons divers doivent être promues dès l'arrivée. Elle estime qu'il est primordial de garantir un encadrement par du personnel

---

<sup>20</sup> Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 74.

formé en matière d'interculturalité. La CCDH recommande aux autorités de systématiser et d'approfondir les formations en matière d'interculturalité et d'accroître le cas échéant l'encadrement social dans les foyers.

Par ailleurs, la CCDH souligne l'importance de sensibiliser le personnel des foyers et de veiller aux besoins des personnes concernées au cas par cas – regrouper des personnes potentiellement exposées à des harcèlements ne les met pas nécessairement à l'abri de ceux-ci.

La CCDH invite les autorités à améliorer les conditions d'intimité, en particulier dans les sanitaires, en intervenant notamment sur l'agencement des lieux.

Au titre du respect de l'unité familiale, la CCDH rappelle que les autorités doivent veiller à permettre aux membres d'une communauté de vie de vivre ensemble et de bénéficier de lieux privés, en particulier en présence de mineurs. Ainsi, les familles devraient bénéficier de logements adaptés leur garantissant un niveau adéquat d'intimité et de vie familiale<sup>21</sup>. Il convient de créer les conditions pour une certaine « normalité » et une stabilité dans la vie des enfants mineurs pendant leur séjour au Luxembourg. La CCDH suggère de prévoir dans les nouvelles constructions d'hébergement un coin séjour séparé entre les chambres à coucher pour les familles.

En matière de stabilité de l'hébergement, la CCDH conçoit qu'un DPI puisse traverser plusieurs lieux d'hébergement dans les premières semaines à partir du dépôt de sa demande, mais elle recommande que la fréquence des transferts soit ultérieurement réduite à un strict minimum. De l'avis de la CCDH, cette stabilité de l'hébergement est encore plus importante pour les mineurs et les mineurs non-accompagnés<sup>22</sup>. Dans tous les cas où un transfert est inévitable ou demandé par un résident, la CCDH exhorte les acteurs à inclure bien en amont les personnes concernées dans le processus décisionnel menant à un transfert vers une autre structure. Les critères de transfert devraient être plus transparents et il convient également de tenir informés les requérants de tout refus de transfert<sup>23</sup>.

La CCDH estime que les initiatives d'hébergement chez des personnes privées participent à l'intégration des DPI et BPI par la mise en relations avec des résidents. Dans ce contexte, elle salue la nuance dans la détermination de la communauté domestique qui est introduite par la loi REVIS. Celle-ci prévoit qu'une personne majeure, hébergée à titre gratuit dans une communauté domestique où le REVIS n'est pas dû et pour laquelle la personne crée des charges pour la communauté, peut être considérée comme personne seule pour une durée maximale de douze mois et ne perd donc pas son droit au REVIS<sup>24</sup>. Or, au vu de la difficulté à trouver un logement au Luxembourg, la CCDH regrette la limitation de cette exception à douze mois maximum et le fait qu'il s'agisse

---

<sup>21</sup> Art. 31 Convention relative aux droits de l'enfant. Voir également : Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 69 ; art. 16 Charte sociale européenne.

<sup>22</sup> Voir notamment CCDH, *avis 10/2015*, p. 9.

<sup>23</sup> CCDH, *avis 10/2015*, p. 5. Voir également la partie sur les garanties procédurales. Voir également : Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 33.

<sup>24</sup> Art. 4 (3) de la loi REVIS.

uniquement d'une possibilité exceptionnelle qui est appréciée au cas par cas et qui doit être dûment motivée.

### **1.1.3. Un hébergement au sein de la communauté : l'exigence d'un logement accessible**

#### **1.1.3.1. La notion de l'accessibilité**

La CCDH souligne que le droit à un logement convenable exige une garantie d'accessibilité au logement. Un logement accessible permet de relier ses résidents à la communauté et de garantir l'accès à des services nécessaires à la réalisation d'autres droits fondamentaux. La CCDH met en garde sur le fait que l'éloignement peut avoir un impact négatif sur certains droits fondamentaux des personnes hébergées, en particulier leur droit à l'éducation<sup>25</sup> et leur droit à la santé comprenant l'accès physique au système de santé<sup>26</sup>. Ainsi, « *un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux* »<sup>27</sup>. La CCDH relève par ailleurs que le droit à un logement convenable implique que « *les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les handicapés physiques et mentaux, les séropositifs, les victimes de catastrophes naturelles, les enfants, les réfugiés et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement* »<sup>28</sup>. Cette priorité devrait également être accordée aux mères seules réfugiées.

#### **1.1.3.2. Les constatations de la CCDH**

D'après les informations dont dispose la CCDH, certains foyers sont excentrés au point d'être isolés. Les trajets vers les centres urbains sont compliqués du fait que les transports en commun sont peu fréquents et difficilement accessibles, compliquant d'autant plus l'inclusion des résidents dans le tissu social.

Des résidents se sont plaints de ne pas avoir la possibilité d'échanger avec des personnes tierces dans leur lieu d'habitation où l'accès serait restreint et d'être limités dans leurs déplacements à l'extérieur à cause de contraintes liées à des exigences organisationnelles. Dans ce contexte, des moyens de transports insuffisants peuvent restreindre la liberté de circulation des résidents. Par ailleurs, des horaires de repas trop rigides peuvent avoir pour conséquence d'empêcher les résidents de rencontrer d'autres

---

<sup>25</sup> CDESC, *observation générale n° 13 sur le droit à l'éducation (art. 13 PIDESC)*, 8 décembre 1999, UN Doc. E/C.12/1999/10, §§ 6 (b) (ii) (accessibilité physique) & 34 (non-discrimination, indépendant du statut juridique de l'enfant). Voir encadré.

<sup>26</sup> CDESC, *observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 PIDESC)*, 11 août 2000, UN Doc. E/C.12/2000/4, § 12 (b) (ii).

<sup>27</sup> CDESC, *observation n° 4 sur le droit à un logement suffisant (art. 11 PIDESC)*, 1<sup>er</sup> janvier 1992, UN Doc. E/1992/23, § 8 (e) et (f).

<sup>28</sup> CDESC, *observation n° 4 sur le droit à un logement suffisant (art. 11 PIDESC)*, 1<sup>er</sup> janvier 1992, UN Doc. E/1992/23, § 8 (e) et (f).

personnes ou de participer à des manifestations culturelles ou sportives à l'extérieur des foyers.

De plus, l'accès de la presse aux centres d'hébergement est entravé, ce qui limite la possibilité d'informer le public sur les conditions de vie dans les foyers.

Lors des visites de certains foyers, il a été relevé que de nombreuses salles communes étaient fermées à clé et uniquement accessibles aux résidents sur demande. De plus, certains de ces espaces communs sont peu accueillants. Sauf quelques exceptions, la CCDH n'a pu visiter les chambres des résidents, et elle regrette qu'elle n'ait pu échanger librement et de manière confidentielle avec les résidents.

Finalement, la CCDH déplore que certains foyers ne disposent pas de moyens de communication permettant un contact aisé avec le monde extérieur, d'autant plus qu'il est aujourd'hui simple et peu coûteux de prévoir l'accès à Internet.

### **1.1.3.3. Les recommandations de la CCDH**

De l'avis de la CCDH, certains foyers présentent un défaut d'accessibilité, parfois manifeste<sup>29</sup>. La CCDH estime que lors de la mise en place de centres d'hébergement, une attention particulière doit être portée à l'accessibilité des lieux et aux infrastructures destinées à l'intégration sociale afin de ne pas isoler indûment les personnes hébergées.

Lorsque des centres d'hébergement sont néanmoins, en dernier recours, établis à des endroits sans accès à des infrastructures existantes, la CCDH invite les acteurs à vérifier que l'accessibilité soit assurée, par exemple par un accès raisonnable aux transports en commun (quitte à aménager des lignes existantes), en prenant en compte les trajets à effectuer pour rejoindre régulièrement l'OLAI, le ministère des affaires étrangères et européennes (ci-après « MAEE ») et les différents services et activités.

La CCDH salue dans ce contexte le fait que les DPI obtiennent des titres de transports, fournis par l'OLAI pour les premiers mois, et un abonnement annuel par la suite sur demande<sup>30</sup>.

La CCDH souligne que des règlements d'ordre intérieur (ci-après « ROI ») trop stricts risquent de renforcer le confinement et l'isolement des personnes vivant dans les centres d'hébergement et de compliquer l'intégration future de ces personnes, même si elle reconnaît que certaines restrictions peuvent se fonder sur des considérations légitimes de sécurité. Par conséquent, elle invite les autorités à revoir leur politique en matière d'accessibilité.

---

<sup>29</sup> En particulier, mais sans être limité à ces lieux, les foyers situés à Diekirch, Bourscheid, entre-temps fermé, et Weilerbach. Voir aussi : Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, rapport d'activité 2016, p. 72.

<sup>30</sup> OLAI, *Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune*, février 2017, p. 9.

La CCDH exhorte l'OLAI et les organisations gestionnaires à respecter la liberté de la presse en permettant un accès raisonnable aux journalistes à la fois aux locaux et aux résidents qui le souhaitent.

La CCDH estime que l'accessibilité peut également être mesurée par l'accès à des moyens de télécommunications, dont Internet. A ce sujet, la CCDH salue l'action en faveur de la mise à disposition d'équipements informatiques de la part d'initiatives privées comme Digital Inclusion asbl<sup>31</sup>. Elle invite les autorités à s'en préoccuper et à s'assurer que l'égalité de traitement soit respectée. Au vu de la facilité d'installer des réseaux Internet à un coût modéré, la CCDH propose de garantir l'accès à Internet sans que les résidents soient obligés de se déplacer.

#### **1.1.4. L'hébergement en vue d'un transfert ou d'un renvoi**

La SHUK offre 216 places d'hébergement temporaire. Cette structure est installée dans un hall d'exposition et caractérisée par l'installation de tentes installées à l'intérieur et protégées par des parois en parpaings. Le centre, géré par le personnel du Centre de rétention et relevant du MAEE, comporte des installations sanitaires temporaires installées à l'extérieur et quelques équipements de loisirs. Lors de la visite de la SHUK, les locaux ont semblé propres et bien entretenus. Selon les constatations de la CCDH, la clé d'encadrement semble adéquate. L'accès à la SHUK est contrôlé, notamment par des fouilles systématiques des personnes hébergées lorsqu'elles accèdent aux locaux.

D'après Monsieur le Ministre des affaires étrangères et européennes Jean Asselborn, la SHUK héberge des demandeurs de protection internationale dont les empreintes digitales sont déjà enregistrées dans le système Eurodac. Les aides matérielles qui sont mises à la disposition des personnes assignées ne diffèrent pas des aides dont bénéficient les personnes logées dans un foyer de l'OLAI<sup>32</sup>.

La CCDH met en garde contre un recours systématique à la mesure d'assignation à résidence pour les demandeurs qui auraient la seule caractéristique d'avoir leurs empreintes digitales déjà enregistrées dans le système Eurodac et rappelle que l'assignation à résidence est une alternative à la rétention<sup>33</sup>. Dans ce contexte, la CCDH s'interroge sur la légalité des atteintes aux droits fondamentaux dont ces personnes font l'objet (fouilles systématiques et restriction du droit à la libre circulation par l'obligation de respecter certains des horaires fixes, notamment pendant la nuit).

La CCDH relève de manière positive les efforts du personnel visant à rendre cette structure aussi accueillante que possible. Malgré ces efforts et le caractère en principe

---

<sup>31</sup> L'initiative Digital Inclusion est soutenue par l'Œuvre nationale de secours Grand-Duchesse Charlotte à travers son programme « *Mateneen* » et collabore avec Hariko. Voir également CCDH, *avis n° 10/2015*, p.5.

<sup>32</sup> Jean Asselborn, *Prise de position du 23 mars 2018 par rapport au communiqué de presse du Collectif Réfugiés du 22.03.18*, « [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2018/03-mars/23-asselborn-collectif-refugies.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2018/03-mars/23-asselborn-collectif-refugies.html) ».

<sup>33</sup> Voir notamment communiqué de presse du 22 mars 2018 du [Collectif Réfugiés Luxembourg – Lëtzebuurger Flüchtlingsrot](#) (LFR), *La dignité avant tout*, « <https://www.lfr.lu/publications> » ; à comparer avec la prise de position de Jean Asselborn du 23 mars 2018 précitée.

temporaire du séjour dans cette structure, la CCDH estime qu'une solution plus adéquate devra impérativement voir le jour<sup>34</sup>. Elle est d'avis que les spécificités des lieux – un hall d'exposition – n'est pas un lieu d'hébergement adéquat. Par ailleurs, elle estime que la vie dans les tentes ne permet pas de respecter l'intimité la plus élémentaire.

De manière générale, les personnes déboutées qui présentent un risque de fuite sont placées au Centre de rétention du Findel, qui a ouvert ses portes en 2011. Ce centre de type fermé est également utilisé pour des personnes n'ayant pas un droit de séjour et qui n'ont pas déposé de demande de protection internationale. D'après les informations recueillies, les conditions d'hébergement dans ce centre sont bonnes compte tenu de la nature de cet établissement et de la finalité de la privation de liberté des personnes concernées.

La CCDH rappelle que la rétention en vue de l'exécution d'une mesure d'éloignement n'est pas à assimiler à une peine d'emprisonnement. Elle rappelle aussi que les mineurs non accompagnés ne doivent pas être placés dans un centre de rétention. Par ailleurs, la CCDH regrette vivement que la durée maximale de rétention des familles vienne d'être étendue de 72 heures à 7 jours<sup>35</sup>.

La CCDH encourage les autorités à explorer pleinement toutes les alternatives aux mesures de rétention<sup>36</sup>. Dans le même ordre d'idées, la CCDH invite les autorités à considérer la création de structures spécifiques destinées à l'hébergement de familles en cours d'éloignement et invite les autorités à s'inspirer de pratiques à l'étranger, notamment de la mise en place de « *maisons du retour* »<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Voir notamment Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *communiqué de presse*, 22 septembre 2017, « <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/luxembourg-authorities-encouraged-to-continue-efforts-to-integrate-asylum-seekers-and-migrants> ».

<sup>35</sup> Loi du 8 mars 2017 portant modification (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; (2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; (3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, Mém. A n° 298 du 20 mars 2017, p. 1, art. II. Voir critique relative à la période de 72h : CCDH, *avis n° 04/2015*, pp. 8-9. Voir également : Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, ORK et BrainiAct, 2017, p. 4 ; Lëtzebuenger Flüchtlingsrot, *Communiqué de presse*, 7 mars 2017 ; Lëtzebuenger Flüchtlingsrot, *avis concernant le projet de loi n° 6992 [...]*, 6 février 2017, Doc. Parl. 6992/09. La législation a donné lieu à des critiques au niveau européen : Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Déclaration*, 6 février 2017, dans laquelle il déclare : « *Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique* ». La rétention de personnes vulnérables est depuis longtemps critiquée, voir notamment : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Résolution n° 1707 (2010) « Rétention administratives des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe »*, 28 janvier 2010, § 9.1.9. : « *en règle générale, les personnes vulnérables ne sont pas placées en rétention, et en particulier les mineurs non accompagnés ne sont jamais retenus* ».

<sup>36</sup> CCDH, *avis n° 04/2015*, pp. 8-9.

<sup>37</sup> Le programme gouvernemental de 2013 prévoit « *l'ouverture d'une maison retour pour les familles (structure ouverte destinée à recueillir les familles à rapatrier)* », p.204.

## 1.2. Le droit à une nourriture suffisante

### 1.2.1. La notion de droit à une nourriture suffisante

La CCDH souligne que « *le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux* »<sup>38</sup>. Elle relève que le régime alimentaire devrait respecter des demandes raisonnables en matière de prescriptions alimentaires issues de croyances et pratiques religieuses<sup>39</sup> et que « *le type de nourriture fournie doit être conforme aux préférences et aux besoins culturels* »<sup>40</sup>. La CCDH rappelle que les préférences et besoins culturels sont déterminés par des valeurs subjectives qu'il faut, dans la mesure du possible, pouvoir prendre en compte lors de la fourniture des denrées. Enfin, « *le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend [...] l'accessibilité [...] économique et physique* »<sup>41</sup>.

### 1.2.2. Les constatations de la CCDH

Dans la majeure partie des foyers, les résidents des foyers ne sont pas libres de choisir leur régime alimentaire. C'est l'OLAI ou les gestionnaires de centres d'hébergement qui ont en charge la fourniture de la nourriture aux résidents des foyers. La nourriture y est alors fournie par un prestataire extérieur ou est préparée sur place par du personnel dédié sous l'autorité de l'OLAI. Lorsque les repas ne sont pas fournis, l'accès à la nourriture se fait par l'utilisation des services de l'épicerie sur roues et de bons pour des supermarchés spécifiques. Peu de cuisines collectives sont néanmoins accessibles aux résidents pour leur permettre de préparer eux-mêmes les repas.

D'une part, l'approvisionnement en denrées est compliqué par le fonctionnement de l'épicerie sur roues, l'accessibilité des commerces et les coûts. En particulier, les prix pratiqués de l'épicerie sur roues semblent peu concurrentiels<sup>42</sup> et la qualité des produits est régulièrement mise en cause. Par ailleurs, la fréquence et la rigidité du planning peut avoir un impact sur la disponibilité<sup>43</sup>.

D'autre part, lorsque les résidents obtiennent des bons d'achats, ces bons ne sont utilisables que dans un commerce déterminé, exposant les DPI potentiellement à des prix plus élevés<sup>44</sup>. Enfin, pour les foyers excentrés, l'accès aux commerces est réduit.

---

<sup>38</sup> Art. 11 (2) PIDESC ; CDESC, *observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, 12 mai 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, § 4.

<sup>39</sup> CourEDH, *Jakóbski c. Pologne*, arrêt, 7 décembre 2010, n° 18429/06.

<sup>40</sup> CDESC, *observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, 12 mai 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, § 11.

<sup>41</sup> CDESC, *observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, 12 mai 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, §§ 8, 13.

<sup>42</sup> Ronnen Dösch, *alternatives à l'épicerie sur roues*, 22 mai 2017. Voir également *Question parlementaire n° 3301 de M. Marc Spautz au sujet des demandeurs de protection internationale*, 18 septembre 2017.

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> Voir notamment QP n° 3301, 18 septembre 2017.

### 1.2.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH s'interroge sur la possibilité d'une organisation plus décentralisée de la fourniture de la nourriture permettant de s'adapter plus facilement à la diversité de la population hébergée, en particulier lorsque les résidents ont la possibilité de préparer eux-mêmes des repas.

La CCDH encourage les réflexions visant à confier aux résidents le soin de préparer leurs propres repas en mettant à disposition des installations à cet effet<sup>45</sup>. La CCDH encourage la poursuite des efforts visant à installer des cuisines collectives dans les foyers et recommande d'intégrer ces besoins dans la conception de nouvelles structures d'hébergement. En effet, la préparation par les résidents de leur propre nourriture permet notamment de rendre un certain degré de normalité, d'autonomie et de responsabilité aux résidents. Partager des cuisines dans le respect de chaque culture ne peut avoir par ailleurs que des effets positifs.

Dans ce contexte, la CCDH estime que le choix disponible dans l'épicerie sur roues devrait autant que possible s'adapter aux besoins des résidents. Elle relève positivement et encourage vivement les propositions visant à promouvoir des collaborations avec des producteurs et commerçants locaux.

La CCDH considère que le libre choix des commerces peut également faciliter l'accès à des denrées adaptées et favoriser l'intégration sociale<sup>46</sup>. Elle invite les acteurs à faciliter l'accès à ces commerces en s'assurant de la disponibilité de moyens de transports pour les foyers excentrés et en mettant en place des moyens de paiement utilisables indifféremment de l'enseigne<sup>47</sup>. La CCDH note avec intérêt le lancement en janvier 2018 d'un projet pilote<sup>48</sup> relatif aux cartes de crédit rechargeables afin de permettre aux DPI de s'approvisionner dans les magasins de leur choix. La CCDH est convaincue que ce type d'initiatives permet de normaliser le quotidien des DPI, leur donne une plus grande autonomie, en particulier aux femmes, et contribue à réduire leur stigmatisation. La CCDH encourage le gouvernement à introduire ce modèle dans d'autres foyers.<sup>49</sup>

Par ailleurs, la CCDH estime que l'accès généralisé aux épiceries sociales, comme les «*Cent Buttek*», devrait aussi être ouvert, comme cela se pratique par exemple à Bettembourg<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Ronnen Dësch, *corbeille de propositions du Ronnen Dësch*, 7 février 2017, p. 2 ; Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 70. Voir également Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté (ci-après « CELPL »), *Rapport de visite du centre de rétention*, p. 33.

<sup>46</sup> Ronnen Dësch, *alternatives à l'épicerie sur roues*, 22 mai 2017.

<sup>47</sup> Ronnen Dësch, *corbeille de propositions du Ronnen Dësch*, 7 février 2017, p. 2.

<sup>48</sup> Voir : NC, *Des cartes prépayées pour les réfugiés en 2018*, L'essentiel, 11 octobre 2017, « <http://www.lessentiel.lu/fr/luxembourg/story/des-cartes-prepayees-pour-les-refugies-en-2018-12518772> » (consulté le 29.09.18) ; Maurice Fick, *Protection internationale: Le délai de 6 mois n'est presque jamais respecté*, Luxemburger Wort, 20 juin 2018, « <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/protection-internationale-le-delai-de-6-mois-n-est-presque-jamais-respecte-5b2a6c31c1097cee25b8b7d9> » (consulté le 29.09.18).

<sup>49</sup> Dans ce contexte, la CCDH salue le fait que le plan d'action national pluriannuel d'intégration prévoit l'évaluation des aides matérielles accordées aux DPI afin de faciliter l'autonomisation dès l'arrivée.

<sup>50</sup> Ronnen Dësch, *alternatives à l'épicerie sur roues*, 22 mai 2017, p. 2.

### 1.3. L'accès aux services de santé

#### 1.3.1. Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible

La CCDH rappelle que « toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint, lui permettant de vivre dans la dignité ». Elle souligne que ce « droit à la santé suppose à la fois des libertés et des droits ». Ainsi, « les libertés comprennent le droit de l'être humain de contrôler sa propre santé et son propre corps » et « les droits comprennent le droit d'accès à un système de protection de la santé qui garantisse à chacun, sur un pied d'égalité, la possibilité de jouir du meilleur état de santé possible »<sup>51</sup>. L'accès aux services de santé inclut ceux « qui ont trait à la santé en matière de reproduction, qui comprend la planification familiale et la santé en matière de sexualité »<sup>52</sup>. Il convient de prendre cet aspect pleinement en compte « sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme »<sup>53</sup>.

La CCDH souligne que « les installations, biens et services en matière de santé doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne »<sup>54</sup>. Ainsi, des moyens de transports doivent assurer l'accessibilité physique aux services de santé, en particulier pour les foyers excentrés.

#### 1.3.2. Les constatations de la CCDH

D'après les informations recueillies par la CCDH, dans les quinze jours de son arrivée, chaque DPI est soumis à un examen médical effectué par le personnel médical de la Direction de la santé. Cet examen, prévu à l'article 4 de la loi accueil, a principalement une visée de santé préventive, notamment pour détecter et soigner des maladies contagieuses et peut comprendre un examen portant sur des signes de persécution<sup>55</sup>. La détection et l'évaluation des besoins des personnes vulnérables en matière d'accueil appartiennent à l'OLAI, alors que le médecin chargé de l'examen médical susvisé est en charge de leurs besoins en matière de soins médicaux de base<sup>56</sup>.

Selon les cas, un second examen peut avoir lieu, soit à l'initiative du ministre de l'Immigration et de l'Asile si celui l'estime pertinent, afin de documenter d'éventuels signes de persécution pour la constitution du dossier relatif à la demande de protection internationale, soit à l'initiative du DPI à ses propres frais<sup>57</sup>. Cependant, il a été rapporté à la CCDH qu'il ne semble pas y avoir de personnel médical spécialement formé dans la

---

<sup>51</sup> CDESC, *observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12 PIDESC), 11 août 2000, UN Doc. E/C.12/2000/4, §§ 1, 8.

<sup>52</sup> Conférence internationale sur la population et le développement, *Principe n° 8*. Voir également *principe n° 4*.

<sup>53</sup> Conférence internationale sur la population et le développement, *Principe n° 8*. Voir également Parlement européen, *Résolution sur les réfugiés: inclusion sociale et intégration sur le marché du travail*, 5 juillet 2016, §§ 6, 9.

<sup>54</sup> CDESC, *observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12 PIDESC), 11 août 2000, UN Doc. E/C.12/2000/4, § 12 b).

<sup>55</sup> Art. 4 de la loi accueil.

<sup>56</sup> Art. 16 de la loi accueil.

<sup>57</sup> Art. 16 de la loi asile.

détection de signes de persécution comme les signes de torture, ce qui rend également difficile la détection de la vulnérabilité des DPI.

D'après les informations recueillies par la CCDH, aucune information concernant les possibilités de prise en charge psychologique ne semble être proposée à l'arrivée, bien que les besoins soient réels. L'évaluation de la nécessité d'un suivi psychologique tout au long du séjour semble être établie de façon *ad-hoc* par du personnel encadrant. Certaines personnes concernées ainsi que des professionnels rapportent que les offres de suivi psychologique nécessaires seraient insuffisantes, faute de moyens.

D'après les témoignages, une cellule de diagnostic, d'évaluation et d'orientation en matière de santé mentale au sein de la Direction de la santé a été créée<sup>58</sup>. Cette cellule est avant tout orientée vers l'identification des traumatismes en lien avec la demande de protection internationale. Cependant, cette cellule ne semble pas encore entièrement opérationnelle. Selon certains interlocuteurs, un acteur privé a été sollicité dans plusieurs cas pour constater des signes physiques et psychiques résultant de torture ou de traitements inhumains et dégradants.

Ensuite, un suivi médical plus classique se met en place par le biais des services médicaux ordinaires offerts aux assurés de la Caisse nationale de santé (ci-après « CNS »). Dans le cas d'une personne déboutée ou d'un DPI auquel les CMA ont été complètement supprimées, « *l'accès aux soins médicaux de base (...) restent garantis en toutes circonstances* »<sup>59</sup>.

D'après les témoignages recueillis, de multiples obstacles se dressent au moment d'organiser des consultations. Dans de nombreux cas, il faut organiser le transport et trouver un interprète disponible. Le manque d'information, le manque d'autonomie de certaines femmes et des considérations organisationnelles au niveau familial, comme la prise en charge des enfants ou la préparation des repas, peuvent rendre les consultations moins accessibles. Il a été signalé à la CCDH que certaines femmes renoncent à des consultations suite à ces difficultés.

Les autorités ont par ailleurs annoncé qu'il est envisagé de créer une « *structure pour réfugiés gravement traumatisés par les événements qu'ils ont dû vivre ou dont ils ont été témoins* ». La prise en charge et l'encadrement de ces réfugiés gravement traumatisés seront assurés par le Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique (ci-après « le CHNP ») moyennant convention.

### **1.3.3. Les recommandations de la CCDH**

La CCDH encourage la formation du personnel médical chargé des examens liés à la détection des vulnérabilités et des signes physiques et psychiques de torture. Dans ce contexte, elle souligne aussi l'importance d'accorder plus de moyens au personnel médical pour effectuer ces examens. Elle invite les autorités à formaliser des procédures visant à l'identification des personnes vulnérables dès le premier examen, comme la loi

---

<sup>58</sup> Conseil de gouvernement, *compte-rendu de la séance du 28 octobre 2016*.

<sup>59</sup> Art. 24 de la loi accueil.

le permet<sup>60</sup>, et demande une extension du service ethno-psychologique afin de répondre aux demandes de secours notamment des femmes et des jeunes en détresse. Aussi, il convient de sensibiliser le personnel encadrant afin qu'il puisse orienter correctement une personne susceptible d'avoir besoin d'une prise en charge.

La CCDH salue la prise en charge accrue des patients en matière de santé mentale<sup>61</sup> et encourage les acteurs à poursuivre la voie de l'inclusion dans le système de santé général.

La CCDH salue la création d'une cellule de diagnostic, d'évaluation et d'orientation en matière de santé mentale et encourage le renforcement de ce service. La CCDH invite les autorités à améliorer davantage l'encadrement psycho-social des personnes psychiquement fragiles, atteintes de traumatismes ou souffrant de troubles psychiatriques.

La CCDH reconnaît que le système de santé rencontre de façon générale des limitations en matière de prise en charge des soins psychologiques. Ainsi, un patient inscrit à la CNS n'obtient pas non plus de remboursement pour de tels soins.

La CCDH recommande d'engager une réflexion plus globale autour de la prise en charge en matière de santé mentale. Elle souligne néanmoins que les DPI n'ont en principe pas les moyens de prendre à leur charge de tels soins<sup>62</sup>.

La CCDH est circonspecte quant à la création d'une « *structure pour réfugiés gravement traumatisés* », dédiée uniquement aux DPI, en dehors du système de santé universel et séparée des structures d'accueil classiques<sup>63</sup>. Elle s'interroge sur les raisons médicales permettant de faire une distinction entre les patients. Dès lors qu'un encadrement stationnaire s'impose, la CCDH plaide pour l'insertion dans le système de santé existant et pour la mise à disposition du corps médical des ressources nécessaires pour fournir les meilleurs soins possibles. Bien qu'il puisse y avoir un nombre plus grand de patients « *traumatisés par les événements qu'ils ont dû vivre ou dont ils ont été témoins* » parmi les DPI et BPI, l'accès à des soins adéquats ne peut pas, de l'avis de la CCDH, dépendre du statut légal de la personne, en l'occurrence du statut de DPI ou BPI.

Pour les personnes déboutées bénéficiant uniquement des « *soins médicaux de base* », la CCDH réitère qu'il serait plus adéquat de désigner dans la loi les « *soins médicaux nécessaires* » afin d'éviter tout malentendu et de garantir que le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves soit aussi couvert<sup>64</sup>.

D'une manière générale, la CCDH estime que l'effectivité du droit à la santé se mesure également par l'accès à l'information. C'est pourquoi elle insiste sur l'importance de la disponibilité des documents pertinents dans les langues comprises par les résidents et sur la nécessité de pouvoir disposer d'interprètes lors des consultations médicales. Elle

---

<sup>60</sup> Art 4(3) et art. 16(2) de la loi accueil.

<sup>61</sup> Voir également CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 7.

<sup>62</sup> Concernant les allocations allouées aux DPI, voir plus loin sous 2.4.1.

<sup>63</sup> Voir notamment *Question parlementaire n° 3696 de Madame Octavie Modert sur l'ouverture d'une structure pour les personnes DPI traumatisées du 13 mars 2018* ; *Procès-verbal de la Commission de la Famille et de l'Intégration du 13 novembre 2017*, Doc. Parl. P-2017-O-FAIN-01-01, pp. 5, 7.

<sup>64</sup> CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 2.

invite les autorités à considérer la formation d'interprètes spécialement pour le domaine médical et le domaine de la santé sexuelle et reproductive.

La CCDH estime que les difficultés liées à l'organisation des consultations réduisent considérablement la jouissance effective du droit à la santé et exhorte une nouvelle fois les autorités à simplifier l'organisation des déplacements.

#### **1.4. Le respect des conditions d'accueil par le droit à l'information et l'accès à la justice**

##### **1.4.1. Les obligations de transparence, d'information et d'accès à la justice**

Le droit à l'accès à la justice est un droit fondamental et inhérent au droit à un procès équitable tel que prévu par l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (ci-après la « DUDH »). Sur le plan européen, la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CourEDH ») fait référence aux recommandations du Conseil de l'Europe tendant à faciliter l'accès à la justice par la mise à disposition de l'assistance judiciaire notamment aux personnes « *extrêmement démunies* »<sup>65</sup>. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne quant à elle prévoit dans son article 47 qu'« *une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice* ».

La CCDH rappelle dans ce contexte que « *l'apport d'une aide juridictionnelle est un facteur essentiel d'effectivité des recours et d'équité des procédures* » en matière d'asile et d'immigration<sup>66</sup>.

Par ailleurs, les autorités publiques ont une obligation de transparence et d'information envers les citoyens en général et envers les DPI en particulier<sup>67</sup>.

En vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, les enfants ont le droit d'accès à l'information et à la liberté d'expression. Leur opinion doit être prise en considération pour toute décision les concernant alors qu'« *il est urgent de mettre pleinement en œuvre leur droit d'exprimer leur opinion sur tous les aspects des procédures d'immigration et d'asile* »<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (1981) *Recommandation No. R(81)7 du Comité des Ministres* ; CourEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce (GC)*, No. 30696/09, 21 janvier 2011, point 319 ; Fundamental Rights Agency, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, 2015, Publications office of the European Union, pp. 111 et suivantes.

<sup>66</sup> Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, p. 113.

<sup>67</sup> Voir notamment l'article 5 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après la « directive accueil ») ; voir aussi l'article 12 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

<sup>68</sup> Article 12 de la Convention relative aux droits des enfants ; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n°12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu (CRC/C/GC/12)*, 20 juillet 2009, points 123 et 124.

### 1.4.2. Les constatations de la CCDH

Les auditions ont révélé qu'en pratique, les DPI manquent d'informations fiables au cours de leur séjour dans les foyers et doivent parfois se fier à des informations venant de sources non-officielles.

Il est apparu que dans de nombreux cas, des décisions unilatérales auraient été prises sans information préalable, en particulier s'agissant de transferts entre structures d'hébergement. Cette problématique s'est d'ailleurs révélée dans le cadre de la fermeture du centre à Weilerbach<sup>69</sup>. Le Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté (ci-après « le CELPL ») relève que le manque d'information « *en temps utile* » des personnes retenues au Centre de rétention pose également problème au vu de la nécessité de la préparation à l'éloignement, notamment de la mise en place d'un « *accompagnement psychologique adéquat* »<sup>70</sup>.

Dans certains cas, il a été avancé que des décisions de transfert de résidents dans un autre foyer d'hébergement seraient utilisées à titre de sanction. Dans d'autres cas, des DPI n'auraient pas été consultés ni informés de la suite donnée à leur requête en lien avec les CMA. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que le bénéfice de l'assistance judiciaire est limité aux seules décisions de limitation ou de retrait des CMA<sup>71</sup>. Donc pour toutes les autres décisions liées aux CMA, comme par exemple une décision de transfert, le DPI n'aura pas droit à l'assistance judiciaire. Par ailleurs, certains interlocuteurs ont indiqué que les incertitudes liées au traitement des demandes de protection internationale ont un impact sur l'état psychique des résidents.

### 1.4.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH estime qu'un dialogue peut s'engager autour des raisons d'un refus d'une demande d'aménagement des CMA et souhaite que particulièrement en matière de transfert entre structures d'hébergement, l'information soit donnée suffisamment à l'avance et qu'une explication puisse être fournie<sup>72</sup>. Plus globalement, la CCDH suggère d'associer et d'informer les DPI dans tout processus décisionnel les concernant.

La CCDH invite très vivement les autorités à s'assurer que les personnes concernées soient informées, dans une langue qu'elles comprennent et suffisamment tôt, de leur éloignement afin d'avoir non seulement la possibilité matérielle d'exercer leurs droits de recours mais aussi de se préparer psychologiquement à cet éloignement.

---

<sup>69</sup> Voir notamment fermeture Weilerbach (centre Héliar) : *Question parlementaire n° 3598 de Madame Octavie Modert au sujet du relogement des réfugiés du Centre Héliar du 31 janvier 2018* et *Réponse à la Question parlementaire n° 3598 de Madame Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration, Monsieur Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 27 février 2018*. Lettre de l'association *Konterbont asbl* du 29 janvier 2018. Voir également Questions parlementaires n° 3535 et n°3543.

<sup>70</sup> CELPL, *Rapport du Contrôleur externe relatif au Centre de Rétention : Rapport de visite*, pp. 19-20 ; CELPL, *Rapport du Contrôleur externe relatif au Centre de Rétention : Prises de position des autorités concernées et conclusions du Contrôleur externe*, p. 3.

<sup>71</sup> Art. 23 (1) de la loi accueil ; art. 37-1 al. 4 de *la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat*.

<sup>72</sup> Voir également CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 5.

La CCDH est d'avis que l'obtention d'informations concernant l'avancement de la demande de protection internationale peut avoir une importance pour la qualité de l'accueil et peut améliorer la disponibilité émotionnelle et mentale pour la participation pleine et entière aux activités proposées, comme les offres de cours, les stages et les formations<sup>73</sup>. La CCDH exhorte les acteurs d'accroître la transparence sur le processus décisionnel et encourage la mise en place d'un suivi plus systématique et transparent des cas individuels.

La CCDH estime également indispensable que l'assistance judiciaire soit disponible pour accompagner les DPI dans d'éventuelles démarches liées aux CMA<sup>74</sup>, au-delà de l'assistance relative aux décisions de retrait ou de limitation. Une nouvelle fois, et plus généralement, elle exhorte le législateur pour que l'assistance judiciaire soit accessible aux DPI pour toute démarche et procédure en lien avec leur demande de protection internationale, comme c'était le cas avant l'adoption de la loi asile et de la loi accueil en 2015.

La CCDH souligne que les DPI 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<sup>75</sup>.

## **2. L'intégration dès l'arrivée des DPI**

### **2.1. Les objectifs de l'intégration**

L'intégration réussie dans la société luxembourgeoise nécessite la réunion de plusieurs éléments complémentaires liés à la compréhension de la culture et de la vie au Luxembourg, à l'insertion professionnelle et à la participation autonome à la vie du quotidien. Pour le législateur, « [l]e terme *intégration* désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche. L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun »<sup>76</sup>.

L'OLAI relève d'ailleurs qu'il est primordial de « *placer l'intégration au cœur du dispositif d'accueil dès les premières semaines d'arrivée des DPI et d'accompagner et soutenir le DPI qui souhaite œuvrer en faveur de son intégration* »<sup>77</sup>.

Les objectifs des activités d'intégration doivent tendre à favoriser une cohabitation harmonieuse, et à préparer les futurs BPI à la vie en société au Luxembourg. Une intégration réussie rend une part d'autonomie à la personne en lui donnant les moyens

---

<sup>73</sup> Voir par exemple, Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, ORK et BrianiAct, 2017, p. 9.

<sup>74</sup> CCDH, avis n° 10/2015, p. 2.

<sup>75</sup> CCDH, avis n° 10/2015 sur le projet de loi relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale, p. 1-2 ; avis n° 04/2015 sur le PL 6779 relative à la protection internationale, p. 4-5.

<sup>76</sup> Art. 2 loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

<sup>77</sup> OLAI, *rapport d'activités 2016*, p. 150.

d'évoluer librement dans la société luxembourgeoise tout en étant acceptée par celle-ci. L'intégration vise aussi la population luxembourgeoise, favorisant l'acceptation et la tolérance mutuelle envers les nouveaux arrivants. La CCDH estime que les mesures d'intégration doivent bénéficier à tous les DPI, quelle que soit l'issue donnée *in fine* à leur demande de protection internationale. Pour les personnes déboutées, leur séjour au Luxembourg pourrait être utilisé à bon escient et mis à profit pour améliorer leurs perspectives dans leur pays d'origine.

## 2.2. Les constatations de la CCDH

La CCDH constate que les mesures sociales en faveur des DPI sont en grande partie l'œuvre de la société civile. Certains de ces services sont lancés avec le soutien des autorités publiques ou du programme « *Mateneen* » de l'œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte. La question du financement à moyen terme des projets financés par le programme « *Mateneen* » doit cependant se poser.

Différents acteurs ont souligné l'importance des mesures en faveur de l'intégration dès l'arrivée des DPI. Il a notamment été relevé qu'il est primordial de permettre à ces personnes de rester actives dans l'attente d'une décision concernant leur demande de protection internationale, que ce soit par des activités culturelles et sociales, des formations, des stages ou par l'accès au marché du travail.

La société civile a, en partie en collaboration avec les autorités publiques, œuvré pour la mise en place de nouveaux dispositifs visant à favoriser l'intégration des BPI, comme le projet « *Neien Ufank* » (Caritas) et le service « *Lëtzebuenger Integratiouns- a Sozialkohäsiounscenter* » (LISKO, Croix-Rouge). D'autres initiatives plus ponctuelles existent et complètent les efforts de la société civile.

En ce qui concerne particulièrement les personnes auquel le statut de BPI est reconnu à l'issue d'une procédure de relocalisation ou de réinstallation, qui n'ont pas séjourné sur le territoire le temps de la procédure, les entretiens ont révélé l'importance et la nécessité pour celles-ci des mesures d'intégration. Il ne peut pas être exigé d'elles la même autonomie dès leur arrivée comme si elles avaient été DPI au Luxembourg, alors qu'il n'y a pas de phase d'adaptation pour ces personnes.

Les différents interlocuteurs relèvent l'importance du rôle joué par les offices sociaux dans la prise en charge des BPI. Ils relèvent toutefois des disparités entre les offres des différents offices sociaux ainsi que des difficultés que certains offices rencontrent dans la prise en charge adéquate des personnes nécessitant l'aide sociale, et plus particulièrement la prise en charge des BPI.

Par ailleurs, la CCDH prend note de l'adoption du nouveau « *plan d'action national pluriannuel d'intégration* » (ci-après, le « PAN Intégration ») en juillet 2018, et salue l'inclusion d'une composante relative à « *l'accueil et l'accompagnement social des*

*demandeurs de protection internationale* »<sup>78</sup>, avec les réserves qui seront développées dans les recommandations qui suivent.

La CCDH souligne que l'intégration doit également être portée par les acteurs locaux, en premier lieu par les communes. Elle invite les communes à mettre en place les commissions d'intégration et à les consulter régulièrement. Elle salue l'initiative conjointe de l'OLAI et du Syndicat des Villes & Communes luxembourgeoises (ci-après le « Syvicol ») portant sur le « *plan communal intégration* » et suggère aux communes de s'investir dans ce sens.

De même, la CCDH relève que le gouvernement a commencé à déployer un « *parcours d'intégration accompagnée* » (ci-après le « PIA ») à partir de septembre 2017<sup>79</sup>. D'après le gouvernement, le PIA repose sur l'apprentissage des langues et la « *compréhension du fonctionnement de la vie quotidienne au Luxembourg* » et l'intégration des BPI. Il semblerait que le PIA concerne en priorité l'apprentissage des langues.

### **2.3. Les recommandations de la CCDH**

La CCDH salue les nombreuses initiatives de la société civile visant à favoriser l'intégration des DPI et BPI. Elle estime que ces initiatives nécessitent davantage de publicité et de moyens pour déployer pleinement leur efficacité. Ainsi, elle rappelle la pleine responsabilité de l'OLAI en matière d'intégration. Dans ce contexte, la CCDH appelle les autorités à fournir un soutien adéquat aux initiatives privées et, le cas échéant, de les étendre et les pérenniser.

La CCDH invite l'OLAI à analyser les besoins liés à l'intégration des DPI et à mettre en place un programme ambitieux visant à l'autonomisation des DPI ainsi que des personnes relocalisées.

La CCDH se réjouit que le PAN Intégration voie finalement le jour, même si elle regrette que son élaboration ait été repoussée depuis 2013. Elle regrette encore de constater que le PAN Intégration est composé de tout un ensemble de mesures, que certains qualifient de « *catalogue de bonnes intentions* »<sup>80</sup>, qui ne sont effectivement pas assorties d'un délai pour leur réalisation. La CCDH constate que le PAN Intégration ne contient pas non plus d'informations sur le financement de la mise en œuvre des mesures proposées et reste attentive aux évolutions dans ce domaine.

De la même manière, la CCDH se félicite de la mise en place du PIA visant les BPI, attendu depuis 2015<sup>81</sup>, et encourage son déploiement rapide. Si l'élément de l'apprentissage des langues est effectivement important, la CCDH rappelle qu'il ne s'agit pas du seul vecteur d'intégration. La CCDH estime ainsi que le PIA devra couvrir l'ensemble des domaines d'intégration, au-delà du seul aspect linguistique. En ce sens,

---

<sup>78</sup> *Plan d'action national pluriannuel d'intégration 2018*, Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

<sup>79</sup> Conseil de gouvernement, *Résumé des travaux*, 8 mars 2017.

<sup>80</sup> Serge Kollwelter, *Un catalogue de bonnes intentions*, Luxemburger Wort, 1.10.2018.

<sup>81</sup> CCDH, *avis 10/2015*, p. 8.

elle invite les autorités à prendre en compte les initiatives de la société civile et d'associer ses acteurs le plus largement possible dans l'élaboration et le déploiement du PIA.

## **2.4. Assurer un « niveau de vie suffisant » par les allocations ou par l'accès au travail**

Les conditions matérielles d'accueil doivent assurer aux demandeurs de protection internationale un « *niveau de vie adéquat qui garantit leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* »<sup>82</sup>. Outre les prestations en nature ou la délivrance de bons, une partie de cette garantie est fournie par des allocations (2.4.1.). Alors que le droit d'accès au marché du travail est prévu dans la loi, aussi bien pour les DPI que pour les BPI, ces derniers rencontrent en pratique des obstacles importants pour y accéder (2.4.2.).

### **2.4.1. La dépendance aux allocations**

#### **2.4.1.1. La garantie d'un « niveau de vie digne et adéquat »**

L'article 1 § 5 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après la « directive accueil ») prévoit que le DPI reçoive des moyens suffisants afin de lui assurer un « *niveau de vie digne et adéquat* »<sup>83</sup>. L'aide financière octroyée, combinée aux autres conditions matérielles d'accueil, doit être suffisante pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé et pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile.

Actuellement, l'allocation est d'un montant de 26,27 € pour les adultes et les mineurs non accompagnés (ci-après « MNA ») et de 13,13 € pour les mineurs. L'allocation est majorée si les DPI préparent leurs propres repas et s'élèvent alors à 231,27 € par mois pour les DPI adultes et les mineurs non-accompagnés et à 192,50 € pour les mineurs<sup>84</sup>. À titre de comparaison, une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) table sur un budget mensuel global pour la seule alimentation de 258 € pour un homme seul<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Art. 8 (2) de la loi accueil.

<sup>83</sup> Voir également CCDH, *avis 10/2015*, p. 8. Au sujet de l'adéquation de l'allocation financière en fonction des dépenses sensées être couvertes par celle-ci, voir notamment Cour de Justice de l'UE (ci-après « CJUE »), *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Selver Saciri et al.*, arrêt (question préjudicielle), 27 février 2014, aff. C-79/13, §§ 41-42.

<sup>84</sup> Art. 13 (1) de la loi accueil, tel que majoré par l'indexation.

<sup>85</sup> Anne Franziskus, *Quels besoins pour une vie décente ? Vers un budget de référence pour le Luxembourg*, décembre 2016, STATEC, cahier économique n° 122, p. 45. Selon une publication plus récente, une famille de 4 personnes (2 adultes et 2 enfants) nécessiterait un budget mensuel pour l'alimentation de 922 €, STATEC, regard N°12/2018, août 2018. La CNCDH s'est interrogée sur l'adéquation de l'allocation en France : CNCDH, *avis sur le suivi des recommandations du [CDESC] à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, pp. 62-63. Le raisonnement sous-jacent peut être transposé au contexte luxembourgeois.

### **2.4.1.2. Les constatations de la CCDH**

L'absence de ressources propres, posée en principe comme critère d'accès aux CMA, rend les DPI dépendants des autorités et des acteurs privés. Les DPI accédant aux CMA n'ont pas d'autres ressources financières que l'allocation mensuelle<sup>86</sup>. Dans la pratique, les besoins immédiats des DPI sont souvent couverts par des bons et des services fournis par les acteurs privés et publics. La plupart des bons sont octroyés sur demande par les assistants sociaux de l'OLAI. Des interlocuteurs ont précisé que l'octroi de certains bons serait utilisé comme « récompense », remettant en question l'égalité de traitement entre les résidents des foyers. Les entretiens ont aussi révélé l'existence de grandes disparités dans les modes d'attribution des bons selon les offices sociaux.

### **2.4.1.3. Les recommandations de la CCDH**

La CCDH estime que le montant de l'allocation mensuelle est en inadéquation avec des dépenses essentielles des DPI, dont les dépenses liées à la santé, à l'hygiène personnelle et intime, à la vie sociale et aux besoins des enfants. Les montants attribués sont très modestes et ne permettent vraisemblablement pas de couvrir les dépenses essentielles, et par conséquent, ne sont manifestement pas suffisants pour assurer un niveau de vie digne et adéquat à leurs bénéficiaires. La CCDH relève de plus que le montant majoré de l'allocation en cas d'absence de fourniture de repas ne semble pas suffisant pour couvrir les frais relatifs à l'alimentation, d'autant plus que le montant est censé aussi couvrir les autres dépenses liées à la santé, l'hygiène, la vie sociale et aux besoins des enfants.

La CCDH constate que pour pallier cette défaillance, les autorités fournissent des aides ponctuelles en nature à travers un système de bons. Le recours extensif à un tel système de bons génère cependant une grande dépendance et, partant, une perte d'autonomie des DPI. Ainsi, la CCDH estime que le fonctionnement du système de bons et la fourniture d'un grand éventail de prestations en nature ne facilitent pas l'autonomie ni l'indépendance des DPI. L'insertion dans la société en est rendue d'autant plus compliquée.

La CCDH s'interroge par ailleurs sur l'utilisation de bons en tant que « récompenses », ce qui se révélerait extrêmement préoccupant au regard du principe de l'Etat de droit. L'absence actuelle de texte fragilise en tout cas le système et il paraît nécessaire d'y remédier afin d'assurer à tous un traitement équivalent qui ne doit pas dépendre du lieu de résidence.

Dans l'ensemble, la CCDH estime qu'il convient d'engager une réflexion autour de la nécessité de ressources propres aux DPI pour la réalisation et l'effectivité de leurs droits fondamentaux et le plein respect de la dignité humaine. Elle rappelle que, lors de la réforme de 2015, il était initialement prévu d'accorder une plus grande autonomie aux DPI.

---

<sup>86</sup> « Pour bénéficier des [CMA] [...] le demandeur doit être dépourvu des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance [...] » : art. 8 (2) de la loi accueil.

## 2.4.2. L'accès au marché du travail

### 2.4.2.1. Le droit d'accès au travail

La législation nationale relative à l'accès au marché du travail des DPI transpose la directive accueil. Celle-ci impose que les DPI « *aient accès au marché du travail* », certes à des conditions à fixer par le législateur national. Cependant, la directive précise qu'il doit s'agir d'un « *accès effectif à ce marché* », nonobstant les conditions que la législation peut imposer, notamment la priorité de l'emploi aux résidents et ressortissants de l'UE<sup>87</sup>.

L'accès au marché du travail des DPI est conçu de manière restrictive dans la législation luxembourgeoise et se heurte à l'esprit de la directive accueil, qui exige un « *accès effectif* ». À partir du sixième mois après le dépôt de la demande de protection internationale, un employeur potentiel doit solliciter une autorisation d'occupation temporaire (ci-après « AOT ») pour engager un DPI. Cette demande doit être introduite conjointement par le DPI et l'employeur. Or, tout employeur doit, avant d'envisager engager un DPI, déclarer le poste vacant auprès de l'ADEM, qui vérifie si des personnes déjà inscrites auprès de l'ADEM pourraient occuper le poste<sup>88</sup>. Dans la négative, et sous réserve de la délivrance par le directeur de l'ADEM de l'attestation prévue par l'article L-622-4 du Code du Travail, l'AOT peut être accordée par le ministre ayant l'asile dans ses attributions, avisé sur ce par l'ADEM<sup>89</sup>, pour un seul employeur et pour une seule profession<sup>90</sup>. Un DPI bénéficiant d'une AOT ne peut donc pas changer d'employeur ni même de poste au sein d'une entreprise, à moins de solliciter une nouvelle AOT. L'AOT est délivrée pour une durée de 6 mois renouvelable<sup>91</sup>. L'AOT perd sa validité à son terme, au moment de la résiliation du contrat de travail et en cas de décision de refus de la demande de protection internationale<sup>92</sup>. L'AOT, qui est le seul titre prévu auquel un DPI peut prétendre afin de pouvoir légalement travailler, ne peut dès lors concerner que des relations de travail précaires et rend impossible toute perspective stable d'emploi. A noter en plus que l'octroi de l'AOT n'est pas automatique – selon les sources de la CCDH, même en possession d'un certificat d'autorisation du directeur de l'ADEM il arrive que le ministre refuse l'octroi d'une AOT au DPI.

Si les BPI ne nécessitent en revanche aucune autorisation pour pouvoir travailler au Luxembourg, à défaut de décrocher un travail, ceux qui ont plus de 25 ans peuvent percevoir le REVIS. A l'instar de toute personne résidant au Luxembourg, les BPI ayant moins de 25 ans sont dépendants de montants variables d'autres aides sociales

---

<sup>87</sup> Directive accueil, art. 15.

<sup>88</sup> OLAI, *Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune*, février 2018, p. 25.

<sup>89</sup> Si l'attestation de l'ADEM est établie, l'employeur et le DPI adressent ensemble un formulaire accompagné de certains documents à l'ADEM, qui émettra sur base de ce dossier un avis au Ministre.

<sup>90</sup> Art. 6 (2) de la loi accueil.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> L'AOT peut être renouvelée: « a) *durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative de refus de la demande de protection internationale a un effet suspensif jusqu'au moment de la notification de la décision rendue par la juridiction administrative ayant acquis force de la chose jugée;* b) *en cas d'une prolongation exceptionnelle du délai de l'obligation de quitter le territoire au sens de l'article 111 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration* », art. 6 (6) loi accueil.

accordées par les offices sociaux. La CCDH pointe ici encore le risque d'inégalités de traitement entre jeunes adultes en raison du seul lieu de résidence.

#### **2.4.2.2. Les constatations de la CCDH**

Les éléments recueillis par la CCDH au fil des auditions révèlent qu'extrêmement peu d'AOT ont été accordées à des DPI ces dernières années. Ainsi en 2015, sept AOT avaient été accordées, dont quatre étaient des renouvellements<sup>93</sup>. En 2016, 9 AOT ont été délivrés à des DPI ou bénéficiaires d'un sursis à l'éloignement pour raisons médicales ou d'un report de l'éloignement, dont 5 étaient des renouvellements<sup>94</sup>. Au cours de l'année 2017, 26 AOT ont été accordées (11 renouvellements)<sup>95</sup>. D'après les témoignages recueillis, les obstacles rencontrés pour l'obtention de l'AOT poussent certains DPI à accepter du travail au noir et s'exposent aux risques liés au travail dissimulé, en particulier dans le secteur HORECA.

Les interlocuteurs de la CCDH ont également soulevé des difficultés concernant l'accès au marché du travail des BPI. Malgré un renforcement relatif du dispositif « BPI » à l'ADEM et l'existence de différents programmes de soutien, il semble que les BPI rencontrent encore d'importants obstacles dans leur recherche d'emploi. L'une des difficultés consiste dans la reconnaissance de leurs diplômes et de leur niveau de formation<sup>96</sup>.

Lors des entretiens, l'importance de l'action des offices sociaux a été mise en exergue pour soutenir ces jeunes adultes. En même temps, les témoignages recueillis révèlent une nouvelle fois de grandes disparités entre les prestations sociales offertes par les différents offices sociaux.

#### **2.4.2.3. Les recommandations de la CCDH**

La CCDH souligne à titre préliminaire que l'accès au travail doit être garanti à toute personne, hommes et femmes confondus, conformément au principe de non-discrimination en raison du genre.

La CCDH est d'avis que l'acquisition de moyens de subsistance propres par le travail permet de s'autonomiser et par conséquent de s'intégrer dans la société. Il est évident que l'inactivité et l'oisiveté, surtout si elles sont imposées, sont néfastes pour la santé

---

<sup>93</sup> LU EMN NCP, *Rapport politique sur les migrations et l'asile*, 2016, p. 33. Réponse commune de Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration et de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire à la question parlementaire n°2327 de Monsieur le Député Laurent Mosar, 20 septembre 2016.

<sup>94</sup> Direction de l'immigration, ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2016 en matière d'asile et d'immigration*, 2017, p. 23.

<sup>95</sup> Direction de l'immigration, ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2017 en matière d'asile et d'immigration*, 2018, p. 20.

<sup>96</sup> Voir notamment Point de Contact National Luxembourg du Réseau Européen de la Migration (LU EMN NCP), *Integration of beneficiaries of international / humanitarian protection into the labour market : policies and good practices*, Third Focussed Study 2015, 2016, p. 27.

mentale et physique et constituent des obstacles importants dans le processus d'intégration. La CCDH souligne l'importance, relevée par certaines démarches, de débiter la préparation au marché du travail dès l'arrivée du DPI.

La CCDH salue les initiatives proposant des formations, des stages et des workshops, comme « *Connections* » (ASTI), « *Neien Ufank* » (Caritas), « *LISKO* » (Croix-Rouge) et « *InSitu Jobs* » (CLAE services) et encourage leur poursuite. Elle appelle les autorités à soutenir, renforcer et pérenniser ces différents projets.

Au niveau des employeurs, il peut y avoir une certaine réticence d'engager un DPI simplement en raison d'un processus administratif lourd et à l'issue incertaine<sup>97</sup>. Dans l'ensemble, il convient de sensibiliser et d'accompagner les employeurs potentiels dans le processus de recrutement d'un DPI. Les chambres professionnelles peuvent par exemple jouer un rôle dans la diffusion des informations autour de l'emploi de DPI. À titre d'illustration, parmi les mesures favorisant la transition figurent notamment le programme de stages proposée par l'initiative « *Connections* » de l'ASTI. La CCDH salue les efforts entrepris par les acteurs impliqués, reconnaît l'utilité de ces démarches et encourage la pérennisation et le développement de telles initiatives.

La CCDH souligne l'importance des stages et encourage les chambres professionnelles à les promouvoir, de préférence en accompagnant les candidats avec des cours de préparation. La CCDH propose de répertorier systématiquement, dès l'arrivée du réfugié, femmes et hommes confondus, son niveau de scolarité, d'études, de formation professionnelle ou universitaire, afin de pouvoir le diriger vers des formations correspondant à son profil. Il importe également de détecter les personnes analphabètes. Offrir aux réfugiés une scolarisation, des formations et des stages en entreprise contribue à leur intégration sociale et à leur employabilité. Même pour les demandeurs de protection internationale qui se voient finalement déboutés de leur demande, ces cours et ces formations pourraient se révéler extrêmement utiles une fois de retour dans leur pays d'origine. Il en va de même de l'expérience professionnelle acquise entretemps, qui pourrait s'avérer très bénéfique dans leur pays d'origine et leur permettre le cas échéant de pouvoir subvenir à leurs besoins et d'y rester.

La CCDH regrette que les obstacles légaux et pratiques rendent l'accès au marché du travail illusoire et théorique pour les DPI<sup>98</sup>. Elle est d'avis qu'il est primordial de rendre ce mécanisme plus accessible. La CCDH estime par conséquent nécessaire qu'une réflexion soit engagée pour réformer le régime de l'accès au travail des DPI.

En ce qui concerne les BPI, le travail est la clé pour accéder plus rapidement à un logement et garantir ainsi progressivement plus de normalité dans leur quotidien.

La CCDH relève que les jeunes adultes BPI qui ne bénéficient pas du REVIS ne peuvent en principe compter sur un réseau familial pour les soutenir et ne peuvent dès lors que s'appuyer sur les offices sociaux et les aides qu'ils distribuent de façon discrétionnaire. La CCDH craint que ces jeunes ne soient exposés à une grande précarité et invite les

---

<sup>97</sup> Voir Interview avec le président de la Fédération des Artisans, « *D'Handwierk brauch Flüchtlingen* », rtl.lu, 2 octobre 2018, « <http://www.rtl.lu/letzebuerg/1246505.html> ».

<sup>98</sup> LU EMN NCP, *L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale sur le marché du travail : politiques et bonnes pratiques*, note de synthèse, 2015, p. 4.

acteurs à réfléchir sur l'instauration d'un système légal leur garantissant un niveau de vie digne afin de soutenir leur intégration dans la société.

Dans ce contexte, la CCDH relève l'importance des offices sociaux. Elle estime que les offices sociaux devraient être soutenus financièrement et humainement pour pouvoir continuer à offrir un soutien social à l'ensemble de la population, y compris aux BPI. La CCDH s'interroge plus généralement sur les différences entre les prestations sociales fournies par les différents offices sociaux. Elle appelle à une réflexion plus large sur le financement des offices sociaux, plus en adéquation avec le nombre de personnes sollicitant leur soutien, et à une adaptation législative en conséquence.

## 2.5. L'éducation, la scolarisation et la formation

### 2.5.1. Droit à l'éducation, la scolarisation et la formation

Le droit de toute personne de pouvoir profiter gratuitement de l'éducation élémentaire obligatoire et fondamentale est garanti par l'article 26 de la DUDH. Par ailleurs, l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé, et l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous.

Le droit à l'éducation des enfants est protégé par plusieurs instruments internationaux en matière de droits de l'Homme. Les obligations de non-discrimination de ces instruments s'appliquent également aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants, tant en situation régulière qu'en situation irrégulière<sup>99</sup>.

A titre d'exemple, l'article 2 du Protocole additionnel à la CEDH<sup>100</sup> garantit le droit à l'instruction, tandis que l'article 14 de la CEDH et son Protocole n°12<sup>101</sup> interdisent la discrimination fondée sur l'« *origine nationale* ». Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu que le droit des enfants à l'instruction était l'une des « *valeurs les plus fondamentales des sociétés démocratiques qui composent le Conseil de l'Europe* »<sup>102</sup>. De même, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe estime quant à l'article 17 de la Charte sociale européenne<sup>103</sup> que : « (...) [L]es États parties sont tenus, en vertu de l'article 17§2 de la Charte, de veiller à ce que les enfants en situation irrégulière sur leur territoire aient effectivement accès à l'éducation comme tout autre enfant. »

Au niveau de l'Union européenne, le droit à l'éducation est garanti en vertu de l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux. Ce droit comporte la « *faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire* ». Plus précisément, tous les enfants de

---

<sup>99</sup> Fundamental Rights Agency, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, 2015, Publications office of the European Union, pp. 195 et suivantes.

<sup>100</sup> Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, STE n°009.

<sup>101</sup> Article 1<sup>er</sup>, Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, STE n°177.

<sup>102</sup> CourEDH, *Timishev c. Russie*, n°s 55762/00 et 55974/00, 13 décembre 2005, para. 64.

<sup>103</sup> Charte sociale européenne, STE n°035, 18 octobre 1961.

ressortissants de pays tiers présents dans l'UE doivent avoir accès à une éducation de base.

### **2.5.2. Les constatations de la CCDH**

D'après les témoignages recueillis, tous les mineurs DPI présents sur le territoire luxembourgeois ont accès au système éducatif, quel que soit leur statut. En pratique, cela signifie que des cours préparatoires peuvent être mis en place afin de faciliter la transition vers l'enseignement primaire « ordinaire ». La CCDH a été informée que des classes d'accueil sont organisées dans l'enceinte de certains foyers, par exemple dans des structures à Ettelbruck et à Dudelange.

Les différents interlocuteurs ont positivement relevé le travail du ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse (ci-après le « MENJE ») et des autres acteurs dans le domaine de la scolarisation des mineurs.

L'une des difficultés rencontrées par les DPI et BPI consiste dans la reconnaissance de leurs diplômes et de leur niveau de formation<sup>104</sup>.

### **2.5.3. Les recommandations de la CCDH**

La CCDH salue l'engagement du MENJE, de nombreuses communes et du personnel enseignant pour favoriser la scolarisation des enfants mineurs DPI et BPI.

La CCDH estime cependant que l'encadrement scolaire dans des classes spécifiques aux DPI et BPI devrait être transitoire. Ainsi, la CCDH est attachée à la priorité accordée à la scolarisation dans les classes des écoles publiques et se montre réticente à l'égard de l'organisation de classes d'accueil en dehors du cycle scolaire normal. La mise en place de ces enseignements spécifiques à l'intérieur des structures d'hébergement peut présenter un risque d'isolement et des difficultés d'intégration par la suite. La scolarisation contribue à une normalisation de la vie des jeunes DPI et BPI et permet aussi de favoriser les échanges avec le reste de la population.

Afin de faciliter l'exercice des autres droits fondamentaux et d'initier un processus d'intégration, il est primordial de garantir un accès à des cours de langues. La CCDH salue les différentes initiatives d'alphabétisation et de cours de langue, en particulier les efforts entrepris par les acteurs privés et leurs bénévoles<sup>105</sup>.

La CCDH encourage les initiatives visant à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur ou aux formations professionnelles pour les jeunes adultes. La CCDH réitère l'importance

---

<sup>104</sup> Voir notamment Point de Contact National Luxembourg du Réseau Européen de la Migration (LU EMN NCP), *Integration of beneficiaries of international / humanitarian protection into the labour market : policies and good practices*, Third Focussed Study 2015, 2016, p. 27.

<sup>105</sup> Voir par exemple : programme *Ma'an ! Ensemble ! Zesummen !* de l'ASTI (Cours d'initiation à l'alphabet latin pour arabophones ou persanophones ; manuel pédagogique pour le premier apprentissage ; cours intensifs de français). Q. parl. 3314, 3345 au sujet des initiatives relatives à des cours de langues et des outils informatiques visant l'apprentissage des langues.

accordée à la poursuite de formations professionnelles et d'études supérieures par les DPI<sup>106</sup>. La CCDH note avec satisfaction que l'Université de Luxembourg a mis en place des mesures spécifiques pour accueillir des réfugiés au sein de ses programmes<sup>107</sup> et encourage celle-ci, ainsi que d'autres structures d'éducation supérieure et de formation continue à poursuivre ces efforts.

Parallèlement aux initiatives liées à l'éducation, il est souhaitable d'offrir un accès à des activités culturelles et sportives, en particulier aux mineurs. En effet, non seulement des activités de ce type contribuent au bien-être psychique et physique des DPI mais elles facilitent encore des échanges fructueux avec les résidents du Luxembourg. Ces activités sont particulièrement importantes pour le développement des mineurs.

La CCDH attire l'attention sur l'initiative du « *passport européen de qualification pour les réfugiés* »<sup>108</sup> et invite le gouvernement à considérer la participation du Luxembourg à ce projet pilote afin de faciliter la reconnaissance des diplômes et du niveau de formation des DPI et BPI.

Compte tenu de la variété des parcours et des origines socioculturelles, il semble important de proposer des formations obligatoires et régulières sur le fonctionnement de la société luxembourgeoise, et la CCDH salue l'édition de brochures, à ce stade par des acteurs privés<sup>109</sup>.

### **3. Les besoins spécifiques des personnes vulnérables**

Les personnes présentes dans les foyers sont *de facto* dans un état de dépendance par rapport à l'Etat et ses prestataires. Ces personnes peuvent présenter des vulnérabilités et des besoins particuliers<sup>110</sup>. La CCDH souligne qu'une attention particulière doit être accordée à la situation des personnes potentiellement vulnérables et dépendantes des autorités publiques.

Il est important d'identifier les personnes vulnérables (3.1.) le plus tôt que possible, car cette identification se répercute sur leurs conditions d'accueil ainsi que les questions procédurales concernant leur demande de protection internationale. L'encadrement des mineurs est essentiel (3.2.) Il est primordial de respecter le principe d'égalité entre

---

<sup>106</sup> CCDH, *avis 10/2015*, p. 8.

<sup>107</sup> Voir notamment « <https://www.fr.uni.lu/students/refugees> ».

<sup>108</sup> Voir notamment « <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications> ». Le projet pilote est testé en Grèce, en Norvège et au Royaume-Uni. Dans le cadre du projet pilote du Conseil de l'Europe mis en œuvre au sein du Plan d'action « *Construire des sociétés inclusives* » et s'inscrivant dans le cadre de la Convention de reconnaissance de Lisbonne: voir art. VII, *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne*.

<sup>109</sup> Voir notamment : ASTI, *Petit guide pour comprendre le pays qui vous accueille*, 2016, édité avec le soutien du programme « *Mateneen* » de l'œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte. ASTI, *Informations sur l'entrée et le séjour pour les personnes parlant le farsi*, 2016, édité avec le soutien du MFIGR et le FAMI.

<sup>110</sup> Art. 15 de la loi accueil. Comité exécutif HCR, *Conclusion n° 102 (2005)*, 7 octobre 2005, UN Doc. A/AC.96/1021.

femmes et hommes et d'assurer le principe de non-discrimination fondée sur le genre (3.3.).

### 3.1. L'identification des personnes vulnérables

Afin de prendre en compte les besoins particuliers dans la mise en place des CMA, la législation prévoit une protection spécifique des personnes vulnérables que la loi accueil définit comme étant les

*« mineurs, mineurs non accompagnés, handicapés, personnes âgées, femmes enceintes, parents isolés d'enfants mineurs, victimes de traite des êtres humains, personnes ayant des maladies graves, personnes souffrant de troubles mentaux, personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, et plus particulièrement de mutilation génitale féminine »<sup>111</sup>.*

L'identification des personnes vulnérables est une étape clé pour permettre la mise en place de mesures spécifiques en leur faveur.

La CCDH rappelle que la loi a instauré deux procédures de détection des personnes vulnérables, chacune avec une finalité propre, l'une à charge de l'OLAI et l'autre incombant au MAEE.

D'après la loi, l'OLAI doit procéder à la détection de ces personnes et à l'évaluation de leurs besoins spécifiques « dans un délai raisonnable et en fonction des circonstances »<sup>112</sup>. Sachant que la procédure en première instance peut durer, le cas échéant, jusqu'à 21 mois, l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil devrait être réalisée dans le délai le plus court possible et en toutes hypothèses avoir été finalisée au plus tard avant tout entretien en relation avec la demande de protection internationale. La CCDH souligne que la détection des personnes vulnérables ne peut pas dépendre de la disponibilité ou non des acteurs qui interviennent.

D'après les informations recueillies par la CCDH, l'OLAI ne semble pas disposer de procédure interne spécifique pour l'identification des personnes vulnérables et s'appuie principalement sur l'identification faite par les partenaires privés, principalement par la Caritas et la Croix-Rouge<sup>113</sup>. Dans ce contexte, la CCDH note avec intérêt qu'une des mesures prévues par le nouveau PAN Intégration est dédiée au développement et à l'organisation du dépistage des personnes vulnérables et/ou traumatisées, ainsi qu'à l'évaluation des procédures et actions de repérage existantes<sup>114</sup>.

Pour ce qui est du MAEE, le ministre doit procéder à une évaluation afin de détecter si un DPI a besoin de garanties procédurales spéciales en raison de son état de

---

<sup>111</sup> Art. 15 de la loi accueil.

<sup>112</sup> Art. 16 (1) de la loi accueil. Voir également, pour les garanties procédurales spéciales, l'art. 19 de la loi asile.

<sup>113</sup> Voir en particulier la Cellule ethno-psychologique du service Migrants et Réfugiés de la Croix-Rouge: Croix-Rouge luxembourgeoise, *rapport d'activités 2015*, p. 52.

<sup>114</sup> Plan d'action national pluriannuel d'intégration, juillet 2018, p.11.

vulnérabilité « dans un délai raisonnable et avant qu'une décision ne soit prise en première instance ». L'article 19 de la loi « asile » précise toutefois aussi que « cette évaluation peut également se faire par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) dans le cadre de l'examen de vulnérabilité du demandeur afin de déterminer le cas échéant ses besoins particuliers en matière d'accueil ». La mise en place de garanties procédurales spéciales devrait permettre par exemple au DPI de disposer le cas échéant de plus de temps pour présenter les éléments à l'appui de sa demande si son état de vulnérabilité l'empêche de le faire dans les délais requis<sup>115</sup>. Or, à la connaissance de la CCDH, une telle procédure d'identification n'existe pas à l'heure actuelle.

Par contre, lors des entretiens, il a été signalé que le MAEE a mis en place une procédure d'identification de personnes vulnérables au sein de la SHUK afin d'éviter de les y héberger le cas échéant. Cette procédure semble être menée par des collaborateurs de la Direction de l'Immigration. La CCDH salue l'initiative et rappelle que ce personnel devra également être spécifiquement formé, même si elle s'interroge sur l'absence de cadre légal.

Finalement, la CCDH tient encore à souligner que, même si elles ne sont pas mentionnées par la loi accueil, les personnes LGBTI représentent un autre groupe particulièrement vulnérable parmi les DPI. D'après certains interlocuteurs de la CCDH, le manque d'intimité dans les foyers crée un terreau fertile à la violence basée sur le genre ou sur l'orientation sexuelle et cette violence touche de façon disproportionnée les membres de la communauté LGBTI<sup>116</sup>.

Consciente des différents aprioris à l'égard des personnes LGBTI, la CCDH demande aux responsables des hébergements de veiller à ce qu'aucun réfugié ne soit discriminé en raison de son orientation sexuelle ou de son genre<sup>117</sup>. A ce titre, la CCDH souligne la nécessité de sensibiliser tous les acteurs concernés et de les encourager à collaborer avec les ONG actives dans ce domaine pour trouver la meilleure solution possible pour et ensemble avec les personnes concernées.

La CCDH recommande au gouvernement d'accorder suffisamment de ressources financières et humaines aux organisations actives dans ce domaine afin de leur permettre de mener à bien le travail de sensibilisation, d'information et d'assistance aux personnes LGBTI<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Art. 19 (3) de la loi asile.

<sup>116</sup> Voir notamment le rapport parallèle de Rosa Lëtzebuerg et CIGALE Luxembourg soumis au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 28 février 2018, p. 7.

<sup>117</sup> Voir notamment, à titre de comparaison, les conclusions de la journée de réflexion « Vers une stratégie sectorielle d'éducation inclusive en faveur des personnes lesbiennes, Gay, Bisexuelles, Trans' et Intersexes » du 17 octobre 2017, organisée par le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le ministère de la Famille et de l'Intégration.

<sup>118</sup> *Ibid*, p.7.

### 3.2. L'encadrement des mineurs

Les mineurs représentent environ un tiers des personnes hébergées<sup>119</sup>. Leur accueil et leur intégration doivent prendre en compte leurs besoins spécifiques et assurer leur développement. La CCDH rappelle qu'une attention accrue doit être apportée à la stabilité, la sécurité et l'adéquation des hébergements des enfants mineurs<sup>120</sup>.

L'identification des mineurs revêt une importance capitale pour la protection de leurs droits. Jusqu'à l'âge de 18 ans, ils bénéficient de garanties spécifiques<sup>121</sup>, découlant notamment de la *Convention internationale des droits de l'enfant*. En matière d'accueil, la reconnaissance de la minorité a un impact important sur le lieu d'hébergement. La CCDH déplore que la législation module les garanties en fonction de l'âge du mineur, en particulier lorsqu'il s'agit d'adolescents de plus de 16 ans, qui peuvent être hébergés, sans plus de précision sur d'éventuels aménagements particuliers, dans les structures d'hébergement pour adultes.

D'après les informations reçues par la CCDH, les autorités publiques continuent d'utiliser des tests osseux pour procéder à l'identification des mineurs. La CCDH réitère ses réserves quant à l'utilisation de ces techniques, dont la fiabilité est fortement contestée<sup>122</sup>.

Par ailleurs, plusieurs sources ont affirmé que des examens et prises de photographies des organes génitaux seraient également utilisés pour la détermination de l'âge au Luxembourg<sup>123</sup>. Cette pratique constitue une atteinte à l'intégrité physique et morale et à la dignité humaine des personnes concernées, que la CCDH condamne avec véhémence. Elle est particulièrement traumatisante pour les mineurs qui ont subi des violences sexuelles et doit être abandonnée étant donné qu'elle est éthiquement inconcevable et médicalement injustifiée. D'ailleurs, la France la prohibe formellement<sup>124</sup>.

De manière générale, tout examen médical requiert le consentement éclairé et libre de la personne concernée. Aucune pression ne doit être exercée sur les demandeurs afin de les contraindre à se soumettre à l'examen médical. La CCDH rappelle que la législation

---

<sup>119</sup> Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MFIGR), *Rapport d'activité 2017*, février 2018, p. 155.

<sup>120</sup> Hébergements spécifiques pour mineurs : Le foyer Elisabeth à Troisvierges, le foyer Villa Nia Duomo à Strassen (Croix-Rouge) et le foyer Saint-Martin Jeunes à Luxembourg (Fondation de la Maison de la Porte Ouverte). Structure du service Perspective à Lorentzweiler (Croix-Rouge) : logement encadré pour jeunes en détresse psychosociale. Voir aussi Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant les troisièmes et quatrièmes rapports périodiques du Luxembourg*, 29 octobre 2013, UN Doc. CRC/C/LUX/CO/3-4, § 44.

<sup>121</sup> Voir également art. 19-21 de la loi accueil.

<sup>122</sup> CCDH, *avis n°04/2015*, p.8.

<sup>123</sup> Passerell ASBL, *L'utilisation des tests médicaux pour la détermination de l'âge dans le cadre de la procédure d'examen d'une demande d'asile*, Dossier PinkPaper n°1/2017, p. 9.

<sup>124</sup> Dans un avis de 2014, le Haut Conseil de la Santé Publique en France a estimé que ce type d'examen n'était pas éthiquement concevable. En fait, depuis l'adoption de loi du 14 mars 2016 en France, l'examen des caractères sexuels primaires et secondaires est interdit par l'article 388 du Code civil : « *En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires* ».

prévoit une présomption de minorité lorsque les doutes persistent<sup>125</sup>. Cela veut dire qu'en cas de doute, une personne qui déclare qu'elle est mineure doit être traitée comme telle.

La CCDH rappelle en outre que le droit à l'éducation inclut la possibilité réelle pour des enfants de se rendre à l'école. La CCDH souligne que les foyers hébergeant des mineurs doivent leur permettre de suivre une scolarité normale sans imposer des trajets excessifs et sans créer de différences de traitement avec les autres enfants.

Par ailleurs, la CCDH note qu'alors une partie des MNA sont hébergés dans des structures d'hébergement spécifiques pour mineurs qui disposent d'aménagements adéquats et d'un personnel qualifié, d'autres continuent d'être hébergés dans des foyers mixtes. La CCDH se rallie à l'avis de l'Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand (ci-après « l'ORK »), qui recommande de loger tout MNA immédiatement dans un foyer spécialisé et dédié exclusivement aux MNA, offrant ainsi un encadrement adapté. En attendant, la CCDH estime qu'un accent particulier devrait être mis sur la disponibilité, la formation et la sensibilisation de tous les membres du personnel des foyers concernant l'accueil de MNA.

La prise en charge de MNA par des familles privées devrait être plus amplement encouragée. La CCDH salue l'évolution de la position des autorités en matière d'accueil de MNA par des familles d'accueil et invite l'OLAI et le MENJE à soutenir davantage ces familles. Elle invite également le législateur à intervenir afin d'encadrer ces pratiques.

La protection de l'intérêt supérieur des MNA DPI est assurée en partie par la nomination par le juge des tutelles d'un administrateur *ad hoc*<sup>126</sup>. La CCDH est dubitative sur la pratique consistant à désigner le même administrateur *ad hoc* pour un grand nombre de MNA. En outre, elle continue de s'interroger sur le risque de confusion entre les mandats du tuteur et de l'administrateur *ad hoc* et insiste sur l'importance du tuteur dans la vie quotidienne du MNA<sup>127</sup>.

Les enfants mineurs, en tant que personnes vulnérables, ont le droit d'être informés et le droit d'exprimer librement leur opinion, qui doit être prise en considération, sur toute décision les concernant<sup>128</sup>. Or, l'ORK relate des cas de MNA déplacés d'une structure d'hébergement à une autre sans qu'ils aient été entendus ou informés au préalable<sup>129</sup>. La CCDH exhorte les autorités à auditionner et informer les mineurs bien en amont lorsqu'ils sont concernés par une décision de transfert d'un foyer vers un autre et rappelle que la loi impose que ces transferts soient « *limités au minimum* »<sup>130</sup>.

Finalement, la CCDH soutient l'organisation de cours d'éducation sexuelle, reproductive et affective dans les classes d'accueil et dans les écoles. Il convient de promouvoir le plus tôt possible le principe de l'égalité en droit et en fait entre les femmes et les hommes

---

<sup>125</sup> Art. 20 (4) al. 2 de la loi asile.

<sup>126</sup> Art. 20 de la loi accueil.

<sup>127</sup> CCDH, *avis n° 04/2015*, p. 7.

<sup>128</sup> Articles 12 et suivants de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant ; voir aussi le point 1.4 du présent rapport.

<sup>129</sup> Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, ORK et BrainiAct, 2017, p. 38.

<sup>130</sup> Art. 21 (2) de la loi accueil.

et d'insister sur les libertés individuelles de chacune et chacun. Dans le même ordre d'idée, la CCDH recommande d'intégrer la sensibilisation et l'éducation sur les droits des personnes LGBTI au Luxembourg dans ces cours.

### **3.3. Le respect des droits de la femme et la promotion de l'égalité entre femmes et hommes**

Dans le contexte migratoire des DPI, les femmes sont exposées de façon disproportionnée à des violences à leur égard, et leurs droits et besoins sont souvent marginalisés. Dès leur arrivée, une attention particulière à leur situation doit permettre le respect de leurs droits, en particulier en assurant le respect du principe de l'égalité entre femmes et hommes<sup>131</sup>.

La CCDH analysera plusieurs problématiques spécifiques que les femmes DPI rencontrent et qui sont liées au logement (3.3.1.) à la santé (3.3.1.) ainsi qu'à l'éducation et la formation (3.3.3.). Par ailleurs, la CCDH plaide en faveur de l'ouverture d'un dossier individuel par DPI (3.3.4).

#### **3.3.1. Le logement**

Lors des auditions, il a été rapporté que certaines femmes souffrent d'un isolement plus prononcé que les autres résidents. Dans certaines situations, elles sont cantonnées à des tâches ménagères et de garde des enfants et ne peuvent que difficilement accéder à des activités et des échanges en dehors de leurs foyers. Certains interlocuteurs font état de freins à la fois dans la communauté et du peu de prise en considération des besoins spécifiques des femmes.

La CCDH souligne qu'il convient de s'assurer plus particulièrement que dans la vie quotidienne, des solutions spécifiques puissent être mises en œuvre pour remédier à ces situations. La CCDH relève que, par exemple, des services de garde temporaire peuvent faciliter la participation des femmes à des activités culturelles et leur permettre d'aller à la rencontre d'autres personnes et d'utiliser des services qui leur sont destinés.

Selon le Parlement européen, les femmes présentes dans les hébergements collectifs en Europe semblent exposées à des actes de violence et de harcèlement physique et psychique exercés au sein même des couples ou encore par des cohabitants et par des gardiens non-formés à répondre aux actes sexistes. Elles sont exposées à des pressions psychique et psychologique dans les relations intimes, à des interdictions de recourir à la contraception, à l'interruption volontaire de la grossesse, à devoir vivre des grossesses

---

<sup>131</sup> Tel que codifié notamment à l'article 11 (2) de la Constitution qui dispose que « *[l]es femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes* ».

forcées<sup>132</sup>. Ces expériences douloureuses s'ajoutent à la violence traumatisante déjà vraisemblablement endurée dans leur pays d'origine et pendant leur parcours de fuite.

La CCDH souligne la nécessité de créer un cadre sécurisant pour les femmes. Cette attention particulière se justifie par les risques accrus qu'elles courent. D'après certains interlocuteurs de la CCDH, le manque d'intimité dans les foyers crée un terreau fertile à la violence basée sur le genre, et cette violence touche de façon disproportionnée les femmes. Cette vulnérabilité peut être réduite par des mesures organisationnelles, liées à la conception et l'utilisation de l'espace. Le plus important est néanmoins de s'attaquer aux causes. La CCDH souligne qu'il convient de véhiculer durablement dès l'arrivée du DPI les principes de respect mutuel basés sur l'égalité entre femmes et hommes et de sensibiliser et responsabiliser tous les résidents aux droits des femmes en attirant également leur attention sur les sanctions pénales encourues en la matière.

Il est important de dégager un espace propre aux femmes dans lequel elles peuvent s'exprimer librement et acquérir l'estime de soi nécessaire pour s'affirmer et parfois pour se libérer. Beaucoup de femmes sont polytraumatisées, souvent dès le départ de leur pays d'origine et parfois encore en raison d'événements intervenus pendant leur périple, et doivent pouvoir bénéficier d'une assistance adéquate dès leur arrivée. La santé reproductive est également importante dans ce contexte. La CCDH demande qu'un accès à l'information soit systématiquement garanti à toute femme hébergée dans un foyer ou assignée à résidence à la SHUK, lui permettant de prendre connaissance de l'offre et de l'accès en matière de prise en charge psychopédagogique.

### **3.3.2. La santé**

Il convient de promouvoir une plus grande prise en charge de toutes les problématiques de santé des femmes et de permettre d'amorcer un travail sur les polytraumatismes récurrents. Une attention particulière doit être apportée aux besoins spécifiques des femmes, en particulier en ce qui concerne la santé reproductive.

La CCDH salue vivement l'initiative du Planning familial d'offrir un lieu de rencontre neutre (« *Café Santé* ») pour les femmes où elles peuvent recevoir des informations en matière de santé sexuelle et affective<sup>133</sup>. En principe, ces rencontres ont lieu dans les locaux du Planning familial, mais peuvent également se tenir exceptionnellement dans les foyers d'hébergement, sur demande de ceux-ci, ce qui permet également aux femmes hébergées dans des foyers isolés de profiter de cette initiative. La CCDH souligne dans ce contexte l'importance accrue d'éviter de placer les personnes dans des foyers éloignés et inaccessibles, sinon de prévoir les moyens suffisants afin de permettre aux femmes intéressées de se déplacer avec aisance et en toute sécurité au Planning familial, sachant qu'à l'heure actuelle, les réunions sont exclusivement tenues à Luxembourg-ville et que l'organisation du trajet s'avère souvent complexe et lourde. Le fait de tenir les rencontres dans les locaux du Planning familial donne aux femmes la possibilité de s'exprimer le

---

<sup>132</sup> Voir notamment Parlement européen, *Résolution sur les réfugiés : inclusion sociale et intégration sur le marché du travail*, 5 juillet 2016, Considérant T.

<sup>133</sup> Financement OLAI / Fonds européen.

plus librement possible, de sortir du foyer, de se libérer d'éventuelles barrières psychologiques, et de se familiariser avec le personnel médical en vue d'éventuelles consultations ultérieures. Ces rencontres dans un environnement sécurisant leur offre la possibilité de renforcer la prise en charge de leur propre santé (« *empowerment* »), le cas échéant en présence d'un traducteur formé par le Planning familial. Libérées des pressions de la communauté, les femmes souvent polytraumatisées racontent leurs histoires douloureuses vécues, leur intimité et apprennent qu'elles ont un droit à la santé. L'offre du Planning familial s'adresse aux occupantes de tous les foyers mais est ouverte également aux hommes et répond à leur demande en matière de santé sexuelle et affective, de traitement de maladies sexuelles et de contraception.

La CCDH salue la formation suivie par la « *majorité des collaborateurs de l'OLAI* » sur les mutilations génitales féminines<sup>134</sup>. La CCDH encourage la poursuite des efforts de formation.

La CCDH se fait écho de difficultés rencontrées à organiser des consultations médicales. Ces difficultés réduisent considérablement la jouissance effective du droit à la santé. La CCDH exhorte les autorités à simplifier l'organisation des déplacements, notamment pour des visites médicales ou pour participer au *Café Santé*. En outre, elle invite les autorités à considérer de former des interprètes spécialement pour le domaine médical et le domaine de la santé sexuelle et reproductive.

### **3.3.3. L'éducation et la formation**

De l'avis de la CCDH, un accent particulier doit être mis sur la promotion de l'inclusion des femmes dans les programmes d'éducation. Dès leur arrivée, il convient de prendre en compte leur niveau de scolarité et de formation afin de déterminer leurs besoins individuels en formations. Il importe également de déterminer les causes de leur faible participation voire non-participation à certains cours d'ores et déjà proposés.

La CCDH insiste pour qu'une attention particulière soit portée sur la participation des femmes aux cours d'apprentissage des langues. Il convient d'encourager et d'inciter en particulier les femmes analphabètes à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture.

La CCDH soutient l'organisation de cours d'éducation sexuelle, reproductive et affective dans les classes d'accueil et dans les écoles.

La CCDH encourage aussi les initiatives visant à offrir et promouvoir ces principes dans les foyers. Dans ce domaine, la CCDH relève positivement la tenue d'un projet pilote en 2016 par l'OLAI, le ministère de l'Égalité des Chances et le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse portant « *notamment sur l'égalité des chances entre femmes et hommes* »<sup>135</sup>, mais elle estime que des projets de ce type devraient être pérennisés, plus largement accessibles, voire obligatoires dans tous les foyers. Les

---

<sup>134</sup> Voir Réponse commune de Monsieur le Ministre de la Justice, de Madame la Ministre de l'Égalité des Chances et la Santé et de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire n° 3204 du député Fernand Kartheiser au sujet des mutilations génitales féminines, 7 septembre 2017.

<sup>135</sup> OLAI, *Rapport d'activités 2016*, p. 150.

programmes de formation pourraient aussi contenir des éléments relatifs à l'égalité entre femmes et hommes et à l'éducation affective et sexuelle.

Finalement, la CCDH salue l'édition de brochures d'information sur le sujet, notamment par des acteurs privés<sup>136</sup>.

### 3.3.4. L'ouverture d'un dossier individuel

Quand un couple ou une famille arrive et sollicite la protection internationale, la pratique actuelle au ministère consiste à ouvrir un dossier « *famille* » en vue de l'instruction de la demande, le plus souvent au nom du partenaire masculin, lequel est censé présenter la demande pour le compte de la ou des personnes « à sa charge »<sup>137</sup>. Pour ce faire, cette ou ces personnes doivent renoncer à un dossier individuel au profit d'un dossier collectif. La CCDH estime nécessaire que l'ouverture d'un dossier individuel par personne soit le principe.

La CCDH estime que ce critère de dépendance perpétue l'idée que le conjoint est à un niveau inférieur de son partenaire. Par ailleurs, dans un contexte de migration forcée, ce critère est difficilement compréhensible. La notion de famille ou de communauté serait bien plus adaptée comme critère dans ce contexte.

La CCDH reconnaît l'utilité de traiter dans un dossier conjoint les membres d'une même famille, mais en même temps, elle relève le risque de marginalisation du partenaire féminin dans ce processus. Pire, si la femme fait l'objet de violences de la part de son partenaire, ce n'est certainement pas l'ouverture d'un dossier commun pour l'examen de leur demande de protection internationale qui lui permettra de se libérer de cette situation. Les conditions et le moment dans lesquels une personne « à charge » d'une autre (en général, au moment de l'introduction de la demande, le lendemain de l'arrivée, par la signature d'un document pré-écrit parmi d'autres documents), accepte de voir la demande examinée dans le cadre d'un dossier commun, ne semblent par ailleurs pas suffisantes pour lui permettre de comprendre les réelles conséquences de cette acceptation.

La CCDH invite le législateur à intervenir afin qu'un dossier soit ouvert par demandeur, en liant le cas échéant les dossiers des membres partageant une communauté de vie par une racine commune, ce qui permettrait à chaque personne de présenter individuellement sa demande. Selon les conditions qui seraient fixées dans la loi et qui laisseraient une chance aux victimes de violences de s'en libérer, les dossiers pourraient par la suite être facilement regroupés le cas échéant. Ce changement permettrait de prendre aussi en compte des situations de couples non-mariés et de fratries et établirait une égalité symbolique entre les partenaires d'un couple. Pour la CCDH, cette modification permet de signaler dès l'arrivée que l'égalité entre femmes et hommes est

---

<sup>136</sup> ASTI, *Petit guide pour comprendre le pays qui vous accueille*, 2016, édité avec le soutien du programme « *Mateneen* » de l'œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte. ASTI, *Informations sur l'entrée et le séjour pour les personnes parlant le farsi*, 2016, édité avec le soutien du MFIGR et le fonds « *AMIF* ».

<sup>137</sup> Article 5 (2) de la loi asile.

un principe qui régit la société luxembourgeoise et ne se résume pas à une question purement administrative.

La CCDH recommande aussi de s'assurer que tous les entretiens se fassent par un agent du même sexe que celui du demandeur, sans que celui-ci ait à faire une demande explicite en ce sens.

#### **4. Conclusions**

Les demandeurs de protection internationale sont directement dépendants des autorités publiques et constituent de ce fait un groupe de personnes nécessitant une attention particulière quant au respect de leurs droits fondamentaux.

La CCDH est convaincue que la qualité d'accueil dans son ensemble peut avoir un impact positif sur l'intégration future des personnes, une fois leur statut de BPI obtenu. Le fait de leur offrir le plus tôt possible un cadre adéquat permet de se concentrer plus rapidement sur les vecteurs d'une intégration réussie des BPI.

La CCDH reconnaît les efforts consentis par les autorités pour loger tous les DPI et BPI. Cependant, elle regrette que de grandes disparités existent quant aux conditions d'hébergement. Certains foyers ne remplissent pas les exigences minimales du droit à un logement convenable.

La CCDH salue les initiatives de la société civile à tous les niveaux. Elle constate que la société civile fournit un effort inestimable dans l'accueil des DPI et BPI, en particulier concernant l'intégration, l'insertion professionnelle et l'accès à la santé. Les initiatives privées semblent combler les lacunes dans la prise en charge des DPI et BPI par les autorités publiques. La CCDH souligne que la responsabilité principale de l'accueil et de l'intégration des DPI et des BPI réside auprès de l'OLAI. Elle estime que le travail de l'OLAI et les initiatives privées doivent fonctionner dans une complémentarité et un soutien mutuel afin d'œuvrer pour un accueil dans la dignité et dans le respect des DPI.

La CCDH reste attentive aux efforts entrepris dans la création de nouvelles structures afin de stabiliser les capacités en matière d'accueil et se montre favorable à l'intention de prévoir des structures plus durables conçues pour un hébergement adéquat<sup>138</sup>. Ainsi, la CCDH soutient les efforts du gouvernement visant à constituer des capacités d'accueil dans des structures d'hébergement respectant les meilleurs standards internationaux. Elle encourage par ailleurs les communes à faciliter l'installation de telles structures et à favoriser le dialogue entre résidents des foyers et la population locale.

La CCDH convient que le logement est une problématique plus vaste touchant une grande partie de la population. Dans ce contexte, elle estime important de veiller à favoriser une mixité sociale adéquate, y compris des BPI, dans les ensembles immobiliers afin de créer un terreau fertile à l'intégration et à la cohésion avec la société luxembourgeoise.

---

<sup>138</sup> Conseil de Gouvernement, *résumé des travaux*, 28 octobre 2016.

La CCDH insiste sur l'autonomisation des DPI et regrette que le système actuel rende les DPI entièrement dépendants de la pratique de distribution de bons et de services en nature, non autrement déterminée dans la loi. Elle déplore la difficulté d'accès à l'emploi des DPI.

La CCDH souligne que l'intégration des DPI et BPI est fondamentale pour garantir une insertion sociale réussie. Elle insiste sur la réciprocité des échanges entre la population résidente et les nouveaux arrivants ainsi que sur la nécessité de lancer le processus d'intégration dès l'arrivée.

La CCDH salue les efforts de scolarisation de tous les enfants DPI. Elle insiste sur l'importance de la formation continue, des formations professionnelles et de l'accès à l'éducation supérieure des adultes, en particulier des femmes.

La CCDH rappelle l'importance des procédures qui respectent à la fois les garanties procédurales consenties aux DPI et les exigences de célérité. La durée de la procédure relative à la demande de protection internationale a un impact négatif sur les DPI, peu importe l'issue de la procédure. Dans le même temps, il est primordial de prendre en compte les besoins des personnes vulnérables.

## **5. Recommandations**

### **Recommandations générales**

- La CCDH invite l'OLAI, ainsi que toute autorité, à soutenir pleinement les initiatives privées visant à offrir un accueil adéquat dans toutes ses dimensions. Elle appelle à l'adoption d'une loi pour encadrer ces initiatives.
- La CCDH conseille aux autorités de considérer une refonte du système d'accès aux conditions d'accueil, dans l'optique d'une plus grande indépendance et d'une plus grande autonomie dans la vie quotidienne d'un DPI ou d'un BPI de manière à favoriser notamment l'accès au travail.
- La CCDH recommande vivement aux autorités de mettre en place une procédure formalisée permettant la détection des personnes vulnérables, le plus tôt possible, et de toute manière avant tout entretien relatif à la demande de protection internationale.
- La CCDH salue l'adoption du PIA et du PAN Intégration. Elle invite les autorités à inclure davantage la société civile dans l'élaboration et la mise en place des deux instruments.
- Relevant en outre l'importance des offices sociaux, la CCDH demande une augmentation sensible des ressources humaines et financières de ces établissements publics afin qu'ils puissent assurer au niveau national une égalité de traitement dans l'attribution de l'aide sociale.
- La CCDH invite le législateur à rouvrir l'accès à l'assistance judiciaire pour toute démarche ou procédure en relation avec la demande de protection internationale.

## **Logement**

- La CCDH invite les autorités à établir des hébergements salubres, stables, sécurisés et accessibles. Elle les invite à établir des standards minimaux en matière de logement et à remettre en état, sinon à fermer, les foyers qui ne répondent pas à ces critères.
- La CCDH propose de faire un recensement des logements étatiques et paraétatiques non occupés et d'engager des travaux de rénovation nécessaires pour agrandir le parc des logements sociaux et y réserver des places pour les BPI.
- La CCDH invite les autorités à reconsidérer leur politique d'accès aux foyers afin de permettre des échanges plus aisés entre personnes privées et de faciliter le travail des journalistes.
- La CCDH estime que des mesures doivent être envisagées pour réduire la promiscuité dans les chambres et créer les conditions favorables au respect du droit à la vie privée, peu importe le lieu d'hébergement.
- La CCDH invite les autorités à favoriser l'autonomisation des résidents des foyers, notamment en les impliquant dans les décisions concernant l'organisation de la vie quotidienne, comme la préparation des repas et l'aménagement des lieux de vie commune.
- La CCDH recommande aux autorités de réduire au strict minimum la fréquence des transferts entre différents centres afin de garantir une stabilité d'hébergement aux résidents et de favoriser leur intégration sociale. Elle exhorte les autorités à toujours inclure en amont les personnes concernées dans le processus décisionnel.

## **Santé**

- La CCDH encourage la poursuite des efforts en matière d'accès aux services de santé.
- La CCDH invite le gouvernement à veiller à ce que la prise en charge en matière de santé mentale soit intégrée dans le système de santé général afin de ne pas créer un système de santé à deux vitesses.
- La CCDH insiste sur la détection des besoins psychologiques et sur la prise en charge le plus tôt possible, au plus tard lors du premier examen médical.
- Dans le contexte du droit d'accès à l'information, la CCDH encourage les autorités à garantir la disponibilité des documents pertinents dans les langues comprises par les résidents et à faciliter l'accès à des interprètes lors des consultations médicales. Elle exhorte encore les autorités à simplifier l'organisation des déplacements.

## **Travail et formation/vie professionnelle**

- La CCDH exhorte le législateur à revoir et alléger les conditions d'accès au marché du travail des DPI.
- La CCDH encourage les autorités à promouvoir toutes les initiatives permettant de préparer les DPI à une vie active, que ce soit au Luxembourg ou à l'étranger, voire dans leur pays d'origine.
- En particulier, la CCDH incite le gouvernement à soutenir l'accès à des stages en entreprises, l'inclusion dans des formations et à faciliter les collaborations avec la société civile.

## **Mineurs**

- La CCDH demande à ce que tous les mineurs non-accompagnés soient transférés dans des structures dédiées et gérées par les organismes spécialisés.
- La CCDH invite les autorités à continuer leurs efforts pour la scolarisation des mineurs au sein du cycle scolaire normal. Elle rappelle que l'encadrement scolaire dans des classes spécifiques devrait être transitoire.

## **Femmes**

- La CCDH souligne qu'une attention particulière doit être apportée aux besoins spécifiques des femmes afin de rendre effective l'égalité entre femmes et hommes. Il est primordial de favoriser leur pleine participation aux cours de langues, aux activités sociales et aux différentes formations.
- Dans ce contexte, la CCDH soutient les efforts pour créer un espace de parole et de développement dédié aux femmes.
- La CCDH invite les autorités compétentes à mieux prendre en compte les besoins spécifiques des femmes dans les foyers, en particulier en matière de sécurité, d'intimité et de soutien à l'insertion sociale.
- La CCDH invite le gouvernement à prendre encore davantage en compte les besoins spécifiques des femmes, en particulier en matière de santé sexuelle et reproductive.
- La CCDH recommande l'ouverture d'un dossier individuel par personne afin de permettre aux victimes de violences de s'en libérer.