



Communiqué de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg par rapport à la réforme de l'OLAI

Le projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) vise à réformer l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI). Etant donné que cette réforme est susceptible d'affecter les droits des demandeurs d'asile, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) souhaite prendre position par rapport à certains points particulièrement importants. (I)

Elle aimerait profiter de ce contexte pour rappeler certaines de ses recommandations, telles qu'elles ont été soulevées dans son [rapport](#) sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI) au Luxembourg, publié en novembre 2018. (II)

I. Analyse du projet de loi portant création de l'ONA

La CCDH retient que le projet de loi n°7403 portant création de l'ONA vise à assurer un « *accueil digne* » aux DPI en créant un seul interlocuteur pour leur demande de protection internationale et pour tous les aspects s'articulant autour de l'accueil. Ainsi, à l'avenir le volet ci-avant relèvera de la compétence du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), tandis que le volet concernant l'intégration restera quant à lui toujours sous l'égide du Ministère de la Famille et de l'Intégration et à la Grande Région (MFIGR).

Il va sans dire que la CCDH salue toute mesure qui vise à rendre l'accueil et l'intégration des DPI le plus efficace, accessible et humain possible. Or, elle insiste sur le fait qu'il faudra veiller à ce que les **compétences respectives du MAEE et du MFIGR soient clairement déterminées et communiquées** aux personnes concernées. Il ne peut en effet pas être admis des situations dans lesquelles ni l'un ni l'autre soit compétent.

Dans ce contexte, la CCDH s'interroge notamment sur l'élaboration et l'exécution des futurs plans d'action intégration. Alors que le plan d'action national actuel vise tant l'accueil que l'intégration, le projet de loi prévoit qu'à l'avenir, seul le MFIGR sera en charge de son élaboration. Faut-il comprendre que le volet de l'accueil sera alors traité dans un plan d'action distinct ?

En tout état de cause, la CCDH rappelle que la procédure de protection internationale ne doit aucunement avoir des répercussions négatives sur les conditions d'accueil et vice-versa.

La CCDH note aussi que l'article 3 du projet de loi ne mentionne plus explicitement l'aide sociale pour les DPI et pour les étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. Seul l'article 3 (3) du projet de loi prévoit que l'ONA peut, dans des cas « *exceptionnels et dûment motivés* », accorder un soutien ponctuel aux ressortissants de pays tiers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. La CCDH souligne que cette aide indispensable doit être adéquate et suffisante pour soutenir celles et ceux qui risquent de passer au travers les mailles du filet.

Au vu de l'étendue des obligations et responsabilités incombant à l'ONA, ce dernier devra avoir les ressources humaines et financières suffisantes à sa disposition pour prendre en charge l'accueil des DPI. Il devra être veillé à ce que son personnel puisse profiter des formations adéquates et nécessaires.

II. **Rappel des recommandations de la CCDH en matière d'asile et d'immigration**

1. **Conditions de vie dans les foyers d'hébergement**

En ce qui concerne la situation du logement, la CCDH salue le fait que dans son accord de coalition¹, le gouvernement prévoit la **création d'une base légale pour les normes et standards à respecter** dans les structures d'hébergement de l'OLAI. La CCDH exhorte le gouvernement à étendre ces normes minimales, notamment de salubrité et d'hygiène, également aux foyers qui ne sont pas directement gérés par l'OLAI (voire l'ONA).

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH incite le gouvernement à veiller à ce que les structures d'hébergement soient pleinement accessibles, y compris aux DPI en situation de handicap. Ces derniers doivent pouvoir bénéficier de l'offre d'accueil et d'intégration sur la base de l'égalité avec les autres.

2. **Les offices sociaux et la prise en charge des BPI et des jeunes majeurs**

La CCDH rappelle que les **prestations des offices sociaux doivent être harmonisées** davantage pour éviter une discrimination en fonction du lieu de résidence des BPI et des moyens financiers des différents offices sociaux. Le récent rapport de l'Université du Luxembourg sur les offices sociaux confirme qu'il existe « *de profondes incertitudes (...) au niveau des [assistants sociaux] quant aux décisions d'octroi des prestations. Les divergences de pratique entre les différents OS sont évaluées plutôt négativement (...)* ».²

¹ Accord de coalition, p.233.

² Université du Luxembourg, [Bénéficiaires, acteurs et prestations des offices sociaux : Synthèse de l'évaluation de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale](#), 14 mars 2019, pp. 39, 33 et 34.

L'étude révèle que les experts et les assistants sociaux demandent une harmonisation législative des modalités d'octroi des aides à la fois au niveau de l'organisation interne des offices sociaux et au niveau national, étant donné que les conditions et les montants alloués peuvent varier en fonction de l'assistant social et de l'office social saisi.³ Comme l'autonomie communale ne peut pas justifier le maintien d'un système d'aide sociale discriminatoire, la CCDH incite le gouvernement à procéder aux modifications législatives nécessaires.

La CCDH estime aussi que la législation devrait être revue afin de garantir que les **jeunes adultes BPI de moins de 25 ans** aient également accès aux aides.

Par ailleurs, la CCDH **s'interroge sur la valeur à attribuer au rapport et plus particulièrement aux conclusions qui en ont été tirées par le MFIGR**. D'abord, la CCDH note que les auteurs estiment eux-mêmes que certains éléments de leur enquête ne sont pas représentatifs.⁴ De même, il n'est pas clair si l'enquête a visé exclusivement les personnes « *bénéficiaires* » au sens strict du terme ou si les personnes déboutées de leur demande, voire dans l'attente d'une décision ont également été sollicitées.⁵ Ensuite, la CCDH souligne que le faible taux de participation réduit la valeur représentative du rapport. En effet, 208 des 855 questionnaires (taux de participation de 24,3%) ont pu être utilisés pour l'étude, et 14 « *bénéficiaires* » ont pris part à un entretien. Ces chiffres doivent être mis en relation avec le chiffre total des demandes au Luxembourg. Selon le MFIGR, les offices sociaux auraient encodé un total de 52.413 dossiers en 2017 et 59.115 dossiers en 2018.⁶ Finalement, la CCDH estime que certaines personnes peuvent, malgré l'anonymat, avoir eu des réticences pour critiquer ouvertement le système afin de « *ne pas mordre la main qui nourrit* », mettant ainsi en cause la fiabilité du rapport.

En ce qui concerne les garanties procédurales (le droit à l'information et de présenter ses observations ; la possibilité d'être entendu en personne) prévues à l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux DPI, la CCDH a été rassurée que celles-ci ont été et seront toujours appliquées en pratique. Or, elle encourage le gouvernement à clarifier davantage la relation entre ce règlement et la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des DPI et à veiller au maintien des garanties procédurales.

Finalement, et au vu notamment de l'importance du rôle des offices sociaux, ces derniers doivent être **soutenus financièrement et humainement** pour pouvoir continuer à offrir un soutien social à l'ensemble de la population visée. La CCDH estime que les moyens mis à la disposition des offices sociaux ne sont pas en phase avec l'étendue de leurs missions. La CCDH renvoie dans ce contexte notamment à la recommandation du

³ Université du Luxembourg, <https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/minist-famille-integration-grande-region/Abschlussbericht-zur-Evaluation-des-reformierten-luxemburgischen-Sozialhilfegesetzes.pdf>, 14 mars 2019, pp. 153-155, 209 et 217.

⁴ *Ibid*, p. 32: „Aufgrund der nicht eindeutig definierbaren Grundgesamtheit ist die Erhebung nicht repräsentativ“ ; voir aussi pp. 27 et 161.

⁵ *Ibid*, p. 27 : „So wurden beispielsweise die Begriffe „demandeur“, „demande“, „bénéficiaire“, „dossier(s)“ benutzt, ohne zu definieren, was jeweils darunter verstanden wird.“ ; voir aussi le document de synthèse *Bénéficiaires, acteurs et prestations des offices sociaux* précité, p. 1 : « Pour des raisons de lisibilité, nous avons choisi le terme de « *bénéficiaires* » pour tous les destinataires des OS ».

⁶ MFIGR, [rapport d'activités 2017](#), p. 101 ; MFIGR, [rapport d'activités 2018](#), p. 101.

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui a encouragé « les autorités [luxembourgeoises] à recruter davantage d'assistants sociaux et à continuer d'offrir au personnel une formation spécialisée ». ⁷

3. Détection et prise en charge des personnes vulnérables

La CCDH rappelle que **l'identification précoce et proactive des personnes vulnérables**, l'évaluation de leurs besoins particuliers et leur encadrement adéquat doivent être améliorés aussi bien en matière d'accueil que dans le cadre de la procédure de protection internationale⁸. Pour ce faire, elle invite le gouvernement à poursuivre et à intensifier ses efforts en la matière.

Dans le même ordre d'idées, la CCDH souligne que le personnel médical chargé des examens liés à la détection des vulnérabilités et des signes de torture doit être formé et disposer de moyens suffisants pour effectuer ces examens. Elle encourage la réflexion plus globale qui est actuellement engagée autour de la **prise en charge en matière de santé mentale des DPI**.

4. Accès au marché de travail

La CCDH souligne que la procédure d'accès au travail actuelle pour les DPI doit absolument être simplifiée et aller de pair avec une sensibilisation et un accompagnement des employeurs potentiels. C'est dès lors avec satisfaction que la CCDH constate que l'accord de coalition prévoit de **simplifier la procédure en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire**⁹. Par conséquent, elle invite le gouvernement à effectuer ces modifications législatives dans les meilleurs délais.

5. Rétention

Dans son rapport, la CCDH plaide pour des **alternatives aux mesures de rétention** en invitant les autorités à considérer la création de structures spécifiques destinées à l'hébergement de familles en cours d'éloignement. Ainsi, la CCDH note avec intérêt que l'accord de coalition prévoit la création d'une structure spécifique pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables.¹⁰ Elle recommande aux autorités de s'inspirer du modèle belge des « maisons du retour » ouvertes pour familles.

⁷ Visite de Nils Muižnieks au Luxembourg du 18 au 22 septembre 2017, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : www.coe.int/fr/web/commissioner/-/luxembourg-authorities-encouraged-to-continue-efforts-to-integrate-asylum-seekers-and-migrants.

⁸ Voir dans ce sens l'accord de coalition 2018-2023, p.230 et le Plan d'action national « Intégration », p. 11 « Développer et organiser le dépistage de personnes vulnérables et/ou traumatisées ; 5. Evaluer les procédures et actions existantes de repérage et d'encadrement des personnes vulnérables.

⁹ Accord de coalition, p. 234.

¹⁰ Accord de coalition, p. 233.

La CCDH regrette néanmoins la hausse de la durée maximale de rétention des familles de 72 heures à 7 jours¹¹ et renvoie dans ce contexte notamment à la critique du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.¹² Elle réitère par ailleurs son opposition au placement en rétention des enfants, et en particulier des mineurs non accompagnés (MNA), et invite le législateur à abandonner cette possibilité. La CCDH souligne que le **placement de mineurs en rétention est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant** et constitue une violation manifeste de leurs droits¹³. Même si en pratique les MNA ne sont pas placés en rétention¹⁴, la CCDH ne peut que saluer le fait que l'accord de coalition prévoit une interdiction formelle dans la loi d'un tel placement.

¹¹ 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.

¹² Nils Muižnieks, « *Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique* », 6 février 2017 : www.coe.int/fr/web/commissioner/-/luxembourg-should-not-extend-the-period-of-detention-of-migrant-children-but-work-to-eliminate-the-practice.

¹³ Voir Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 15 septembre 2014 ; Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « *Rétention administratives des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe* », 28 janvier 2010.

¹⁴ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Rapport d'activité 2018, p.113.