Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

PN/CSC P.V. AI 36

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 26 février 2025

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 13 novembre 2024 (avec la Commission des Finances), de la réunion du 4 décembre 2024 ainsi que de la réunion jointe du 3 février 2025 (avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région)

2. Échange de vues suite à la présentation de l'étude de l'Inspection générale de la Police sur la collaboration entre les agents de la Police et les agents municipaux

3. Suivi de la présentation du rapport d'audit de l'Inspection générale de la Police portant sur l'impact de la réorganisation territoriale de la Police grand-ducale

4. L'instauration d'une commission pour les cas de rigueur pour les cas d'asile spéciaux ainsi que la création de nouvelles voies de migration légale et de régularisation (demande du groupe politique LSAP du 23 janvier 2025)

*

Présents : Mme Diane Adehm (rempl. M. Marc Lies), M. Guy Arendt, M. André Bauler (rempl. M. Gusty Graas), M. Dan Biancalana, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Luc Emering, M. Marc Goergen, M. Ricardo Marques (rempl. M. Emile Eicher), Mme Octavie Modert, (rempl. Mme Nancy Arendt épouse Kemp), Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, M. Tom Weidig, Mme Stéphanie Weydert

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

- Ministère des Affaires intérieures :

  - Cabinet ministériel

    M. Laurent Knauf

  - Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

    M. Arno Munhowen, Conseiller de Direction et Officier de liaison Police

  - Direction générale de l'immigration (DGIM)

    M. Jean-Paul Reiter, Directeur général de l'immigration
    Mme Sousie Schaul, Service « Étrangers »

- Inspection générale de la police (IGP)

  M. Vincent Fally, Inspecteur général adjoint
  Mme Carole Kayser, Cheffe du département « contrôles et audits »
  M. Nicolas De Groote
  M. Cédric Pimenta
  M. Julien Watelet

M. Philippe Neven, Yann Flammang, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, M. Marc Lies

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Weydert, Présidente de la Commission des Affaires intérieures

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 13 novembre 2024 (avec la Commission des Finances), de la réunion du 4 décembre 2024 ainsi que de la réunion jointe du 3 février 2025 (avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région)**

   Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés à l'unanimité.

2. **Échange de vues suite à la présentation de l'étude de l'Inspection générale de la Police sur la collaboration entre les agents de la Police et les agents municipaux**

   Rappelant que l'étude sous rubrique a été présentée à la Commission des Affaires intérieures lors de sa réunion du 8 janvier 2025, Madame la Présidente, Stéphanie Weydert (CSV), indique que la réunion d'aujourd'hui permettra aux membres de la commission parlementaire d'exprimer leurs avis et suggestions sur la collaboration entre les agents de la Police et les agents municipaux.

   En guise d'introduction, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden (CSV), juge nécessaire de rappeler que la motion 1 du 13 juillet 2022[1], votée par la Chambre des Députés, invite le Gouvernement à effectuer une évaluation de la mise en œuvre et de l'efficacité des projets de loi n° 7124[2] et n° 7126[3], trois ans après leur entrée en vigueur, donc au 1er janvier 2026.

[1] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0131/173/263731.pdf

[2] Devenu la loi du 27 juillet 2022 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

[3] Devenu la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant : 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale ; 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ; 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ; 5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 6° la loi

Pour pouvoir prendre en compte les retours d'expérience des autorités locales sur l'élargissement des compétences des agents municipaux, suite à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 27 juillet 2022, une circulaire ministérielle[4] a été adressée aux administrations communales.

Revenant sur la collaboration entre les agents de la Police et les agents municipaux, l'orateur résume brièvement les conclusions de l'étude de l'Inspection générale de la Police (ci-après « IGP »). L'étude vise, d'une part, à déterminer dans quels domaines les agents de police et les agents municipaux (aussi dénommés « *Pëcherten* » en luxembourgeois) pourraient encore renforcer leur collaboration à l'avenir et, d'autre part, à analyser s'il est possible de décharger les policiers en confiant certaines de leurs tâches aux agents municipaux. Il a ainsi été constaté que, tant la Police que les agents communaux remplissent des missions de prévention, de sensibilisation et d'assistance, qui pourraient être davantage mises en avant dans le cadre d'un service de proximité. À ce stade, 9 des 100 communes ont mis en place un tel service de proximité.

Un problème qui a été fréquemment mentionné lors des entretiens menés par l'IGP dans le cadre de la réalisation de l'étude concerne le fait que les agents municipaux ne sont pas autorisés à vérifier l'identité de personnes interpellées, ce qui peut entraver la bonne exécution de leurs missions sur le terrain. Dans de tels cas, les agents municipaux sont contraints de faire appel à la Police qui doit alors intervenir pour des faits mineurs non traités par elle par le passé.

En matière de stationnement, d'arrêt et de parcage, l'IGP a constaté que les agents municipaux se chargent du contrôle du stationnement, tandis que la Police se consacre à d'autres missions. L'intervention de la Police en matière de stationnement reste ponctuelle (par exemple en cas de remorquage) et n'a lieu que lorsqu'un stationnement irrégulier présente un danger, notamment au niveau d'un passage pour piétons. Dans son étude, l'IGP a ainsi formulé une préconisation visant à décharger la Police de certaines missions en relation avec le stationnement, l'arrêt et le parcage. Plus concrètement, l'IGP préconise aux autorités compétentes de dresser l'inventaire des missions pouvant adéquatement être exécutées par des agents municipaux avant de procéder à une étude de faisabilité sur le plan pratique.

Un autre point que l'orateur souhaite mettre en avant est le conseil au sujet des comités de prévention communaux que l'IGP a formulé à l'égard des communes. Estimant que ceux-ci sont d'excellentes sources d'informations pour les agents municipaux et que les informations partagées lors de ces réunions peuvent contribuer au bon accomplissement de leurs tâches, l'IGP conseille aux communes d'inviter systématiquement leurs agents municipaux aux réunions du comité de prévention communal et de leur accorder un temps de parole.

Échange de vues

- M. Dan Biancalana (LSAP) estime que l'étude de l'IGP sur la collaboration entre les agents de la Police et les agents municipaux est très utile, étant donné qu'elle permet de constater que, pour des raisons historiques, les agents municipaux interviennent en premier lieu pour constater des contraventions en matière de stationnement et de parcage, alors que la mise en œuvre des nouvelles compétences qui leur ont été confiées par la loi précitée du 27 juillet 2022, ainsi que la mise en œuvre de leurs responsabilités dans le cadre du service

modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ; 7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

[4] https://maint.gouvernement.lu/fr/circulaires/circulaires2024/circulaire-2024-057.html

de proximité, n'occupent, à ce stade, pas encore une place aussi importante dans le travail quotidien des agents municipaux. Convaincu du bien-fondé de l'approche préventive dans l'application des sanctions administratives communales, l'orateur estime que ce n'est qu'une question de temps avant que les agents municipaux n'acquièrent les réflexes nécessaires.

Attirant l'attention sur le fait que ladite loi du 27 juillet 2022 a supprimé la fonction de garde champêtre, transférant ainsi les attributions y afférentes aux agents municipaux, l'orateur donne à considérer que la fonction du garde champêtre et celle de l'agent municipal se distinguent toutefois en termes de tâches à accomplir. Les gardes champêtres, en tant qu'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, remplissaient historiquement des missions qui étaient complémentaires à celles de la police communale ou de la gendarmerie et disposaient par conséquent également d'une certaine expérience en termes de rédaction de rapports et de procès-verbaux. Notant que l'étude de l'IGP a révélé que les agents municipaux estiment qu'ils sont insuffisamment formés à la constatation d'infractions pénales et à la rédaction de procès-verbaux, l'orateur exprime l'inquiétude que les agents municipaux ne puissent être en mesure d'assumer pleinement le travail sur le terrain des gardes champêtres sans formation adéquate supplémentaire.

Concernant l'idée de confier aux agents municipaux davantage de tâches liées au stationnement, à l'arrêt et au parcage, l'orateur est d'avis que l'octroi d'un accès élargi aux informations, notamment sur l'identité des propriétaires de véhicules *via* le numéro de plaque minéralogique, pourrait être une solution pour réduire la charge de travail de la Police. Toutefois, afin d'éviter des abus, un tel accès devrait être réglementé par la loi de manière à ce que la consultation de ces données par un agent municipal ne soit possible que dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et dans le respect des principes de proportionnalité et de nécessité.

Monsieur le Ministre fait remarquer que les origines de la fonction du garde champêtre (aussi appelé « *Bannhidder* » en luxembourgeois), remontent au Moyen Âge. À cette époque, les missions du garde champêtre consistaient notamment à surveiller les récoltes, les territoires de chasse et à assurer de manière générale la tranquillité des espaces ruraux.

L'orateur partage les remarques de M. Biancalana selon lesquelles la législation nationale confie certaines fonctions de police judiciaire aux gardes champêtres et que celles-ci ne peuvent être exercées que par des agents communaux ayant réussi à l'examen de promotion et remplissant les conditions de formation requises.

En ce qui concerne l'application des sanctions administratives communales par les agents municipaux, Monsieur le Ministre déclare qu'il partage également l'avis de M. Biancalana selon lequel il convient de privilégier en premier lieu une approche préventive des contrevenants par le dialogue. Toutefois, s'il s'avère qu'un contrevenant commet plusieurs fois la même infraction malgré les avertissements des agents municipaux, ces derniers devraient lui infliger une amende administrative.

Aux yeux de l'orateur, il semble évident que si l'on veut confier des tâches supplémentaires aux agents municipaux, il faut s'assurer qu'ils ont accès aux données nécessaires afin de pouvoir accomplir ces nouvelles tâches. Les modifications législatives qui doivent être apportées pour permettre aux agents municipaux d'accéder aux informations relatives à l'identité des détenteurs de véhicules devraient donc préciser de manière claire et précise que la consultation de ces données ne peut avoir lieu que dans le cadre de l'exercice des fonctions qui leur sont attribuées par la loi.

M. Dan Biancalana souhaite ajouter qu'il a l'impression que les gardes champêtres se considèrent comme des « auxiliaires de police », ce qui se traduit par une approche différente dans l'exercice de leurs fonctions par rapport aux agents municipaux qui se sont vus transférer les attributions relatives à la fonction de garde champêtre par la loi précitée du 27 juillet 2022. Pour l'orateur, il en découle la question de savoir si les exigences actuelles en matière de recrutement d'agents municipaux sont encore suffisantes, compte tenu des nouvelles compétences qu'ils devront exercer à l'avenir, ou s'il convient de les réformer.

Monsieur le Ministre rejoint la remarque de M. Biancalana que la différence d'approche évoquée est due au fait qu'historiquement, les gardes champêtres exerçaient certains pouvoirs de police judiciaire, alors que ces derniers n'ont été transférés que récemment aux agents communaux. L'orateur donne pourtant à considérer qu'une augmentation des exigences de recrutement d'agents municipaux pourrait avoir pour conséquence que les communes trouvent moins de candidats potentiels.

M. Dan Biancalana et Mme Stéphanie Weydert se rallient à la dernière remarque de Monsieur le Ministre.

❖ M. Meris Sehovic (déi gréng) signale qu'il partage une grande partie des préconisations et conseils formulés par l'IGP dans son étude sur la collaboration entre les agents de la Police et les agents municipaux.

Au sujet de l'élargissement des compétences des agents municipaux dans le cadre de la loi précitée du 27 juillet 2022, l'orateur estime que le fait que l'IGP n'a pas émis de préconisation à cet effet en renvoyant à la motion précitée du 13 juillet 2022, permet de conclure qu'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives quant à l'efficacité de cette réforme. À ses yeux, il existe actuellement encore des réticences parmi les agents municipaux au niveau de l'exercice effectif de leurs nouvelles compétences, qui résultent, d'une part, du fait que tous les agents municipaux n'ont pas encore suivi les formations afférentes et, d'autre part, du fait que certaines formations existantes sont jugées insuffisantes. Il s'ensuit la question de savoir comment les agents municipaux peuvent être incités davantage à suivre les formations nécessaires pour qu'ils soient en mesure de mettre en œuvre les nouvelles compétences acquises sur le terrain.

Au vu de ce qui précède, l'orateur estime en outre qu'il est judicieux d'attendre les conclusions de l'évaluation gouvernementale prévue en 2026 avant d'entamer des discussions sur une éventuelle extension supplémentaire des compétences des agents municipaux.

Considérant que les observations des agents municipaux concernant la situation sécuritaire sur le territoire d'une commune constituent une source d'information importante pour les élus locaux et peuvent ainsi améliorer le fonctionnement des comités de prévention communaux, l'orateur plaide pour une participation obligatoire des agents municipaux à ces réunions.

Monsieur le Ministre estime que les formations existantes pour les agents municipaux nécessitent d'être analysées et, le cas échéant, améliorées, en tenant compte, tant des conclusions de l'évaluation gouvernementale évoquée que des retours d'expérience des autorités locales sur l'élargissement des compétences des agents municipaux.

Déclarant que plusieurs mesures ont entretemps été prises en vue d'améliorer le fonctionnement des comités de prévention communaux, et que celles-ci seront présentées de manière plus détaillée sous le troisième point de l'ordre du jour de la présente réunion, l'orateur estime qu'il convient en effet de mener des réflexions sur la proposition de M.

Sehovic, étant donné que le comité de prévention communal est un organe qui revêt une grande importance, tant pour l'amélioration du sentiment de sécurité des citoyens que pour la collaboration efficace entre la Police grand-ducale et les autorités communales.

❖ M. Meris Sehovic souhaite encore préciser qu'il se rallie aux remarques précédentes de M. Biancalana au sujet des gardes champêtres.

De surcroît, l'orateur rend attentif au fait que la loi précitée du 27 juillet 2022 attribue aux agents municipaux certaines compétences en matière de déchets dans l'objectif de mieux combattre le phénomène du « *littering*[5] », notamment le pouvoir de décerner des avertissements taxés, mais qu'il s'avère que les agents municipaux ne disposent pas encore des carnets nécessaires pour consigner les infractions sanctionnables.

Un représentant ministériel confirme l'affirmation de M. Sehovic selon laquelle l'absence de carnets empêche les agents municipaux de sanctionner des infractions liées au phénomène du « *littering* ». L'absence de carnets est due au fait que le système informatique afférent, mis en place par le ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, n'est pas encore opérationnel. Une réunion à ce sujet aura lieu fin mars 2025 entre le ministère des Affaires intérieures et le ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.

3. Suivi de la présentation du rapport d'audit de l'Inspection générale de la Police portant sur l'impact de la réorganisation territoriale de la Police grand-ducale

Monsieur le Ministre répète que plusieurs mesures ont été prises suite à la réunion du 19 juin 2024 de la Commission des Affaires intérieures, lors de laquelle le rapport d'audit sous rubrique a été présenté par l'IGP.

Une des principales conclusions du rapport d'audit a été que des efforts supplémentaires devront encore être consentis pour optimiser les échanges réguliers entre les responsables communaux et la Police grand-ducale en matière de sécurité publique.

Ainsi, lors d'une réunion entre le ministère des Affaires intérieures, la Police grand-ducale et le SYVICOL, qui a eu lieu le 28 novembre 2024, Monsieur le Ministre a souligné l'importance d'un fonctionnement efficace, tant des comités de prévention communaux que des comités de concertation régionaux.

Afin de rendre plus efficace la communication régulière entre les forces policières et les autorités locales, qui se fait en dehors des comités précités, la Police grand-ducale a élaboré un bulletin d'information standardisé destiné à informer les responsables communaux des problèmes de sécurité constatés sur le territoire communal et des mesures concrètes prises par les agents de police à cet égard.

L'Officier de liaison Police de la DGSI ajoute que le bulletin d'information en question, qui est envoyé depuis le 3 février 2025 aux communes ayant manifesté leur intérêt auprès du SYVICOL, permet d'informer plus rapidement et de manière plus détaillée les responsables communaux sur les incidents de sécurité.

À part cela, certaines communes ont également signalé qu'elles souhaitaient recevoir un rapport régulier contenant des informations détaillées sur les accidents routiers ayant fait des blessés sur leur territoire. Précisant que les informations relatives aux victimes ne sont pas répertoriées de manière détaillée par la Police grand-ducale, mais par le CGDIS,

[5] L'on désigne par l'anglicisme « *littering* » l'abandon sauvage de déchets dans l'espace public.

l'orateur fait remarquer qu'un bulletin d'information spécifique à ce sujet est également envoyé aux communes intéressées depuis le 3 février 2025.

À cela s'ajoute que la Police grand-ducale est en train de réviser ses prescriptions de service afin de renforcer la communication avec les responsables municipaux. Toutefois, en cas d'incident majeur, le directeur régional concerné de la Police grand-ducale continuera à informer directement le bourgmestre compétent, même au milieu de la nuit, afin que ce dernier puisse prendre les décisions nécessaires dans le cadre de la sécurité publique.

Compte tenu du fait que certains responsables communaux interrogés par l'IGP dans le cadre de la réalisation de l'audit ont indiqué qu'ils reçoivent les statistiques policières lors des réunions du comité de prévention communal, certains ayant fait savoir qu'ils les reçoivent après ces réunions et que d'autres encore ont affirmé n'avoir jamais reçu de données chiffrées de la part de la Police, l'orateur annonce que celle-ci prévoit de mettre en place d'ici avril ou mai 2025 un système de transmission et de présentation uniforme et standardisé des statistiques policières aux élus locaux.

Échange de vues

- Mme Stéphanie Weydert, qui est également la bourgmestre de la commune de Rosport-Mompach, fait savoir que le collège échevinal de sa commune a régulièrement des réunions avec des représentants de la Police grand-ducale, lors desquelles les élus locaux sont informés des différentes infractions constatées sur le territoire de la commune. Étant donné que les responsables communaux entretiennent un contact régulier et direct avec leurs interlocuteurs de la Police et que ces derniers font preuve d'une disponibilité et d'une réactivité accrues par rapport aux problèmes de sécurité qui leur sont signalés, l'oratrice ne peut que conclure que les échanges entre les responsables communaux et la Police sont très efficaces.

- Mme Lydie Polfer (DP) tient à préciser que la collaboration entre les élus locaux et la Police grand-ducale est, de manière générale, excellente. Toutefois, il convient de noter que des efforts supplémentaires devront être consentis pour informer systématiquement et dans un délai raisonnable les responsables communaux des incidents en matière de sécurité publique, notamment dans les grandes communes urbaines, étant donné que celles-ci sont confrontées à un niveau de criminalité d'une autre ampleur que les petites communes rurales. Soulignant que 40% de la criminalité du pays se déroule sur le territoire de la capitale, l'oratrice fait remarquer qu'il est quasiment impossible de discuter en détail de tous les incidents de sécurité qui se sont produits sur le territoire de la Ville de Luxembourg lors des réunions hebdomadaires du comité de prévention communal.

  Mme Stéphanie Weydert partage le point de vue de Mme Polfer.

- M. Marc Goergen (Piraten) souligne qu'il est impérieux qu'un système de transmission et de présentation uniforme et standardisé des statistiques policières soit mis en place afin de garantir que les élus locaux de l'ensemble des communes du pays puissent bénéficier des mêmes types et degrés d'informations quant aux infractions constatées sur le territoire qui les concerne.

  Mme Stéphanie Weydert prend note de la remarque de M. Goergen, tout en précisant que les informations que la Police grand-ducale présente régulièrement aux membres du collège échevinal se limitent à une énumération des catégories d'infractions constatées et des lieux approximatifs où elles se sont produites pour que les élus locaux aient une vue d'ensemble de la situation sécuritaire sur le territoire de leur commune. Se ralliant à une

remarque de Mme Polfer, l'oratrice fait remarquer que les responsables communaux ne peuvent pas s'attarder sur les détails de chaque infraction constatée.

Monsieur le Ministre confirme que l'objectif de l'élaboration des bulletins d'informations précités est d'informer l'ensemble des communes du pays de manière uniforme sur les différentes catégories d'infractions constatées sur leur territoire.

❖ M. Meris Sehovic rappelle que l'IGP a constaté dans son rapport d'audit que le comité de prévention communal est prévu par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, alors que son organisation relève de la compétence des autorités communales. Il en découle la question de l'opportunité de légiférer pour que le comité de prévention communal soit également inscrit dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après « loi communale »).

Faisant remarquer que l'article 38 de la loi précitée du 18 juillet 2018 contient, dans sa teneur actuelle, des dispositions relatives à la composition et aux attributions du comité de prévention communal, l'orateur estime qu'il serait judicieux d'apporter des précisions supplémentaires au cadre législatif existant en vue d'harmoniser le fonctionnement des différents comités de prévention communaux. Il propose ainsi d'introduire dans ladite loi des règles qui, d'une part, permettent de garantir une certaine représentativité des élus locaux concernés et, d'autre part, exigent que certains types d'acteurs, tels que des fonctionnaires communaux ou des représentants de la Police grand-ducale, soient obligatoirement présents aux réunions du comité communal de prévention.

Étant en outre d'avis que l'aménagement urbain est un levier important pour améliorer le sentiment de sécurité des citoyens, l'orateur plaide pour la création d'une cellule de prévention au sein de la Police, qui pourrait conseiller les communes en matière de sécurité urbaine et notamment lors de la phase de planification de certains projets d'infrastructure.

Monsieur le Ministre partage le point de vue de M. Sehovic sur la nécessité d'harmoniser le fonctionnement des différents comités de prévention communaux. Annonçant qu'il visitera au cours de l'année les différentes régions du pays pour échanger avec les autorités locales sur les sujets de la prévention et de la sécurité publique, l'orateur indique que des réflexions seront menées sur l'opportunité de légiférer ou de rappeler les règles de fonctionnement du comité de prévention communal par le biais d'une circulaire ministérielle adressée aux administrations communales.

Concernant la remarque de M. Sehovic au sujet de l'aménagement urbain, l'orateur informe qu'un groupe de travail, composé d'urbanistes du ministère des Affaires intérieures et de représentants de la Police, a été créé afin d'élaborer différents concepts de sécurité urbains pouvant être appliqués à différentes situations locales. Cette mesure s'inscrit dans la volonté du Gouvernement d'améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens.

❖ M. Dan Biancalana tient à préciser que le groupe parlementaire LSAP se félicite de constater que des efforts sont réalisés, tant du côté de la Police grand-ducale que du ministère des Affaires intérieures, qui visent à rendre plus efficace la communication entre les autorités communales et la Police.

L'orateur souligne que la communication et le partage d'informations sont des éléments-clés d'une bonne coopération entre la Police et les acteurs communaux et facilitent, notamment par le biais de l'établissement d'un diagnostic de sécurité et d'un plan d'action spécifique annuel, la mise en œuvre de mesures préventives et répressives pour garantir la sécurité publique.

Se référant à une remarque de M. Sehovic, l'orateur est d'avis que le fait d'ancrer le comité de prévention communal dans la loi communale, en plus de la loi précitée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, ne change rien au fait que les autorités communales sont tenues d'organiser régulièrement des réunions du comité de prévention communal.

Aux yeux de l'orateur, il ressort de l'étude précitée de l'IGP sur la collaboration entre les agents de la Police et les agents municipaux ainsi que du rapport d'audit de l'IGP sur l'impact de la réorganisation territoriale de la Police grand-ducale que les autorités locales et les forces policières ont des avis divergents sur le travail de proximité. Il estime ainsi qu'il serait utile de mener des réflexions sur une définition concrète de la notion de « proximité » afin d'en tirer les conclusions nécessaires en vue d'améliorer la coordination sur le terrain entre les agents communaux et la Police.

4. L'instauration d'une commission pour les cas de rigueur pour les cas d'asile spéciaux ainsi que la création de nouvelles voies de migration légale et de régularisation (demande du groupe politique LSAP du 23 janvier 2025)

Madame la Présidente, Stéphanie Weydert, donne d'emblée la parole à Mme Liz Braz (LSAP) qui tient d'abord à exprimer ses remerciements pour la mise à l'ordre du jour de la demande sous rubrique, estimant qu'elle n'a pas pu être discutée avec le niveau de détail requis lors de la réunion jointe du 3 février 2025 de la Commission des Affaires intérieures et de la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité.

L'oratrice explique que la demande a été introduite en janvier 2025 après que la presse a relaté plusieurs cas de familles et de personnes vulnérables, qui ont été expulsées à court terme et pendant la période hivernale des structures d'accueil de l'ONA[6] où elles étaient logées.

Faisant remarquer que l'Accord de coalition[7] prévoit, sous la rubrique intitulée « Procédure concernant les demandeurs d'asile déboutés », que « le Gouvernement analysera l'opportunité d'instaurer une commission pour les cas de rigueur qui pourra aviser des cas spéciaux. », l'oratrice s'interroge sur les raisons pour lesquelles Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a finalement décidé de ne pas mettre en place une telle commission.

En outre, elle rappelle que Monsieur le Ministre avait déclaré lors de la séance publique du 25 juin 2024[8] de la Chambre des Députés que « *A mir hu säit 2021 dee Forum ONG, wou eeben déi grouss ONGe vertruede sinn, wéi d'Caritas, d'ASTI an de CLAE[9]. A säit senger Kreatioun bis Enn 2023 sinn do 93 Dossiere vun den ONGe presentéiert ginn. Dovunner sinn 78 Dossieren, wou eng Regularisatioun stattfonnt huet.* » et qu'il ne voyait pas la nécessité, à l'heure actuelle, d'institutionnaliser ce Forum ONG par une loi.

Dans ce contexte, l'oratrice souhaite avoir de plus amples informations sur la composition et le fonctionnement du Forum ONG :

- De combien de membres se compose le forum et qui sont les différents membres ?
- De quelle manière le forum peut-il être saisi ?
- Selon quels critères le forum choisit-il les cas qu'il traite ?

---

[6] Office national de l'accueil

[7] https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028.html

[8] https://www.chd.lu/fr/seance/2941?sequenceId=229691

[9] Comité de Liaison des Associations d'Étrangers

Indiquant qu'en 2023 l'ASTI avait estimé le nombre de personnes « sans-papiers » au Luxembourg à environ 450[10], l'oratrice demande si le ministère des Affaires intérieures dispose d'estimations plus récentes et précises à ce sujet.

Une autre question est de savoir comment l'Inspection du travail et des mines (ci-après « ITM ») procède concrètement lorsqu'elle repère, lors d'un contrôle, une personne en situation irrégulière, mais ayant un emploi régulier au Luxembourg. Il en découle également la question de savoir si le groupe de travail mis en place par le Gouvernement précédent sous la Direction de l'immigration et chargé d'évaluer la situation des personnes sans droit de séjour est toujours actif.

Se référant à la déclaration de Monsieur le Ministre selon laquelle il mise sur une régularisation d'étrangers sans papiers par le travail, l'oratrice demande s'il envisage de prendre en compte des voies alternatives de régularisation, hormis le travail, comme le prévoyait la circulaire Valls[11] en France avant son abrogation en janvier 2025.

Au vu de ce qui précède Monsieur le Ministre constate que Mme Braz relie la problématique des personnes expulsées des structures d'accueil de l'ONA au thème de la régularisation de personnes en séjour irrégulier et indique qu'il s'agit toutefois de deux sujets différents.

Mme Liz Braz explique qu'il lui semble bel et bien opportun d'établir un lien entre les deux sujets, étant donné que les personnes en question ont été expulsées des structures d'accueil de l'ONA alors qu'elles avaient un emploi durable au Luxembourg.

Monsieur le Ministre déclare qu'il maintient son point de vue selon lequel il n'y a pas de lien direct entre l'expulsion de personnes des structures d'accueil de l'ONA et le sujet des régularisations, arguant qu'il n'est pas impérieux que toutes les personnes en situation irrégulière et poursuivant une activité professionnelle permanente ne soient nécessairement hébergées dans de tels foyers. L'on pourrait s'imaginer qu'elles habitent dans un autre logement.

Concernant l'analyse de l'opportunité d'instaurer une commission pour les cas de rigueur, prévue dans l'Accord de coalition, l'orateur fait savoir qu'en juillet 2023 des représentants de la Direction de l'immigration ont rendu visite à la commission d'examen des cas de rigueur en Allemagne (appelée « *Härtefallkommission* » en allemand). Cette commission peut, dans les cas où elle constate que des raisons humanitaires ou personnelles urgentes justifient le maintien de la présence de l'étranger sur le territoire fédéral, adresser une demande de cas de rigueur au ministère de la Justice et des Migrations. Ce dernier décide par la suite si, sur base de la demande pour le cas de rigueur, l'autorité compétente en matière d'étrangers (« *Ausländerbehörde* ») doit donner l'ordre de délivrer un permis de séjour à la personne concernée. L'orateur affirme dans ce contexte que, d'après les informations qui lui ont été transmises par ses collaborateurs ministériels, son prédécesseur s'était également opposé à l'introduction d'une commission pour les cas de rigueur.

En outre, le fait que 78 des 93 dossiers présentés par le « Forum ONG » entre 2021 et 2023 aient abouti à une régularisation montre, selon l'orateur, que le système actuellement appliqué fonctionne bien et que les personnes concernées ont la possibilité de contacter ce forum dans le cadre de leur demande de régularisation. Cela ne signifie toutefois pas

[10] https://www.asti.lu/les-sans-papiers-au-luxembourg-au-dela-des-prejuges-et-des-fantasmes/

[11] Circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (https://web.archive.org/web/20210426155304/https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44486)

que seules les situations des personnes dont le cas a été présenté par le Forum ONG ont été régularisées, mais que d'autres personnes dont les demandes ont été adressées à la Direction générale de l'immigration *via* des canaux différents ont également pu bénéficier d'une régularisation. Regrettant que le système informatique utilisé par la Direction générale de l'immigration ne soit actuellement pas en mesure de produire des statistiques officielles à cet égard, Monsieur le Ministre indique qu'au total une centaine de personnes ont été régularisées l'année passée.

La loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration[12] définit les critères selon lesquels le ministre compétent peut accorder une autorisation de séjour à un ressortissant de pays tiers. Ceci peut être le cas notamment pour des motifs exceptionnels, par exemple si une personne exerce l'autorité parentale sur un enfant mineur qui suit sa scolarité de façon continue dans un établissement scolaire au Grand-Duché de Luxembourg ou si une personne poursuit des études ou une formation professionnelle sur le territoire national. À part cela, un étranger, sous réserve qu'il ne constitue pas une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, ne peut être éloigné du territoire s'il établit au moyen de certificats médicaux que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut entraînerait pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et s'il rapporte la preuve qu'il ne peut effectivement pas bénéficier d'un traitement approprié dans le pays vers lequel il est susceptible d'être éloigné.

En réponse à la question de Mme Braz au sujet de l'approche de l'ITM, Monsieur le Ministre fait savoir que lors d'une entrevue avec des représentants de la Fédération Nationale des Hôteliers, Restaurateurs et Cafetiers du Grand-Duché de Luxembourg (« Horesca »), ces derniers ont soulevé que les employeurs sont rarement informés des événements de la vie privée de leurs employés (par exemple le divorce d'un employé de nationalité étrangère avec son conjoint luxembourgeois) qui pourraient entraîner des changements concernant leur situation de séjour. Toutefois, les employeurs risquent de se voir infliger des amendes relativement élevées au cas où l'ITM constate, lors d'un contrôle, qu'un de leurs employés se trouve en situation de séjour irrégulier. Afin de trouver une solution à cette problématique, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures s'entretiendra avec Monsieur le Ministre du Travail sous l'autorité duquel opère l'ITM.

Le Directeur de l'immigration ajoute que le groupe de travail auquel Mme Braz fait référence et qui a été chargé d'évaluer la situation des personnes sans droit de séjour, était un groupe de travail interne au sein de la Direction de l'immigration appelé « Groupe de travail retour ». À l'initiative de l'ancien ministre des Affaires étrangères, Monsieur Jean Asselborn (LSAP), ce « Groupe de travail retour » a donné naissance au Forum ONG.

Le Forum ONG se compose aujourd'hui de représentants de la Direction générale de l'immigration du ministère des Affaires intérieures et des associations HUT - *Hëllef um Terrain* (anciennement « Caritas »), ASTI et CLAE. La collaboration entre ces acteurs

[12] Loi du 29 août 2008
1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
2) modifiant
– la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection,
– la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti,
– le Code du travail,
– le Code pénal ;
3) abrogeant
– la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant
1. l'entrée et le séjour des étrangers ;
2. le contrôle médical des étrangers ;
3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère,
– la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers,
– la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché.

repose sur une relation de confiance mutuelle, ce qui se traduit par le fait que lesdites associations envoient à l'avance au ministère les dossiers avec pièces justificatives qui seront présentés lors des réunions du Forum ONG. Ces réunions, lors desquelles les représentants des associations exposent les raisons pour lesquelles ils estiment qu'une personne étrangère devrait se voir accorder une autorisation de séjour, se tiennent trois fois par an. Le nombre de dossiers y présentés s'élève à 5 par association. Les représentants de la Direction générale de l'immigration vérifient de leur côté s'ils disposent d'informations sur les personnes qui demandent une régularisation.

La présentation des différents dossiers est en principe suivie d'une discussion. Il arrive qu'à cette occasion de nouvelles informations soient portées à la connaissance des représentants ministériels concernant par exemple la composition familiale, la durée du séjour ou la vulnérabilité des personnes en question.

En ce qui concerne l'affirmation de Monsieur le Ministre selon laquelle le système informatique de la Direction générale de l'immigration ne permet pas d'établir des statistiques relatives aux personnes régularisées, l'orateur précise que ceci est dû au fait que la plupart de ces personnes se voient finalement accorder un titre de séjour en tant que « travailleur salarié » et que le système actuel ne permet pas de retracer si un tel titre de séjour a été attribué par voie de régularisation ou par une démarche de l'employeur *via* l'ADEM[13]. Ainsi, la centaine de régularisations dont il a été question précédemment se réfèrent donc à des cas qui étaient encore présents dans la mémoire des collaborateurs ministériels et qui ont été rassemblés en vue de la présente réunion de la commission parlementaire.

L'orateur indique que, aussi longtemps que l'administration de la Direction générale de l'immigration n'est pas informatisée au point de pouvoir indiquer précisément combien de régularisations ont eu lieu, les différents cas sont notés à la main.

Se référant à une remarque précédente de Monsieur le Ministre, Mme Liz Braz s'interroge sur les autres canaux, outre le Forum ONG, par lesquels des demandes de régularisation peuvent être transmises à la Direction générale de l'immigration.

De manière générale, l'oratrice critique que les procédures actuellement appliquées dans le cadre du traitement de demandes de régularisation ne sont pas transparentes et elle plaide ainsi, en renvoyant une nouvelle fois à la circulaire Valls précitée, pour que les critères de régularisation soient fixés par écrit.

À part cela, l'oratrice juge que Monsieur le Ministre n'a pas répondu à ses questions concernant le nombre de sans-papiers au Luxembourg et la procédure suivie par l'ITM au cas où cette dernière repère une personne en situation de séjour irrégulier lors d'un contrôle.

Monsieur le Ministre explique que les régularisations constituent un moyen de délivrer une autorisation de séjour aux personnes se trouvant dans des situations exceptionnelles en vertu des dispositions de la loi précitée du 29 août 2008. Soulignant que le système actuellement appliqué dans le cadre du Forum ONG se caractérise par une certaine flexibilité, ce qui permet d'aider notamment les personnes qui sont confrontées à des situations de grande détresse, l'orateur estime que cette flexibilité disparaîtrait si l'on se donnait un cadre plus rigide, en fixant par écrit les critères selon lesquels les personnes concernées pourraient s'attendre à une régularisation.

[13] Agence pour le développement de l'emploi

L'orateur tient en outre à préciser qu'il rejette les remarques qui insinueraient que le système actuellement appliqué dans le cadre du traitement de demandes de régularisation, pourrait favoriser certaines personnes au détriment d'autres.

Le Directeur de l'immigration fait remarquer qu'il est relativement difficile de répondre de manière précise à la question relative à l'approche de l'ITM, étant donné que celle-ci peut varier en fonction des différentes situations individuelles qui peuvent se présenter.

De manière générale, il convient de faire la distinction entre des étrangers en situation irrégulière et des étrangers en situation illégale.

Par exemple, un ressortissant d'un pays tiers, titulaire d'un titre de séjour en France et exerçant une activité salariée au Grand-Duché de Luxembourg pourrait se trouver en situation irrégulière lorsqu'il ne dispose pas d'autorisation de travail délivrée par la Direction générale de l'immigration. Cependant, si la personne en question est le conjoint ou l'enfant d'un citoyen de l'Union européenne résidant dans un autre État membre de l'Union et travaillant au Luxembourg, elle est dispensée de l'obligation d'une autorisation de travail.

Un ressortissant d'un pays tiers se trouve en séjour illégal lorsqu'il ne dispose d'aucun titre de séjour. Au cas où l'ITM identifie une telle personne lors d'un contrôle, elle en notifie d'abord la Police grand-ducale qui informe à son tour le Service « retours » de la Direction générale de l'immigration. Les mesures prises par la suite dépendent des circonstances concrètes de la situation. Lorsque la personne en séjour illégal dispose d'un passeport, celui-ci peut lui être retiré et la personne doit se présenter auprès de la Direction générale de l'immigration. Si la personne en question n'est pas en mesure de fournir des documents relatifs à son identité et n'a pas de logement, il se peut qu'elle soit placée dans la Maison retour ou, le cas échéant, dans le Centre de rétention.

Lorsqu'il s'avère toutefois que la personne en séjour illégal repérée par l'ITM est victime de traite des êtres humains, les mesures à prendre relèvent de la compétence de la Police grand-ducale et non de la Direction générale de l'immigration.

M. Meris Sehovic a du mal à comprendre les raisons pour lesquelles Monsieur le Ministre s'oppose à ce que les règles appliquées par le Forum ONG dans le traitement des demandes de régularisation soient fixées par écrit.

Compte tenu de la charge de travail non négligeable de la Direction générale de l'immigration, l'orateur souhaite savoir comment Monsieur le Ministre se positionne par rapport à l'idée d'une régularisation de masse des personnes en situation irrégulière.

Monsieur le Ministre indique qu'il est contre l'idée de réaliser une régularisation de masse.

Mme Liz Braz demande si Monsieur le Ministre a l'intention d'envisager, voire d'accepter, d'autres voies de régularisation que par le travail.

Monsieur le Ministre explique que son point de vue ne diffère pas de celui de son prédécesseur. Pour qu'une personne puisse être régularisée, elle doit, outre la volonté de s'intégrer dans la société, disposer d'un emploi durable qui offre une réelle perspective de pouvoir s'occuper de ses besoins au Luxembourg. Partant, le fait de disposer d'un contrat de travail à durée déterminée est considéré comme insuffisant pour prouver de réelles perspectives d'intégration.

Mme Liz Braz déduit de la réponse de Monsieur le Ministre qu'une personne qui s'est vue refuser le statut de bénéficiaire de protection internationale, mais qui peut prouver qu'elle

exerce une activité professionnelle durable au Luxembourg pourrait s'attendre à obtenir une autorisation de séjour par voie de régularisation.

Monsieur le Ministre répond par l'affirmative, rendant attentif au fait que seules les personnes ne disposant pas d'autorisation de séjour peuvent introduire une demande de régularisation.

M. Meris Sehovic demande si Monsieur le Ministre est d'avis qu'une personne qui a obtenu une réponse négative à sa demande de protection internationale et qui, par la suite, introduit une demande de régularisation devrait continuer à être hébergée dans une structure d'accueil de l'ONA jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise.

Monsieur le Ministre estime qu'il s'agit d'une question à adresser en premier lieu à Monsieur le Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, qui est chargé de l'organisation de l'accueil des demandeurs de protection internationale.

Malgré les efforts entrepris par le Gouvernement, il s'avère toutefois que les capacités d'accueil actuellement disponibles restent insuffisantes. Il en résulte que les personnes dont la demande de protection internationale a été rejetée, dont la décision de refus a été confirmée par toutes les instances judiciaires et dont le séjour ne peut par conséquent être autorisé que par voie de régularisation, doivent quitter les structures d'accueil afin que d'autres demandeurs de protection internationale puissent y être hébergés. Aux yeux de l'orateur, cette approche tient compte des principes d'un État de droit et s'inscrit en outre dans le cadre d'une gestion migratoire responsable, étant donné qu'il ne serait pas honnête de continuer à donner à ces personnes l'espoir d'un avenir meilleur si elles ne remplissent pas les critères pour obtenir un titre de séjour.

M. Meris Sehovic fait savoir qu'il considère la possibilité d'obtenir une autorisation de séjour par voie de régularisation comme une perspective pour les personnes concernées, même si leur demande de protection internationale a été refusée. À ses yeux, l'expulsion de personnes de structures d'accueil de l'ONA les conduit inévitablement à se retrouver à la rue et à voir leurs chances de réussir leur intégration s'évanouir du jour au lendemain. Pour l'orateur, la décision du ministre compétent en matière de régularisation devient, dans un tel cas, sans intérêt pour les personnes en question.

Monsieur le Ministre répète qu'à ses yeux, l'expulsion de personnes des structures d'accueil de l'ONA et les critères appliqués en termes de régularisation de personnes en séjour irrégulier sont deux sujets différents, qui ne sont pas nécessairement liés.

Procès-verbal approuvé et certifié exact