



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

RB, MW

P.V. AEDCI 69  
P.V. FAIN 12

**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la  
Défense, de la Coopération et de l'Immigration**

et

**Commission de la Famille et de l'Intégration**

**Procès-verbal de la réunion du 02 octobre 2015**

Ordre du jour :

Entrevue avec le Collectif Réfugiés Luxembourg

\*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry (remplaçant de M. Cruchten), M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. André Bauler (remplaçant de Mme Elvinger), Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, Mme Tess Burton, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, M. Edy Mertens, M. Marc Spautz, M. Roberto Traversini (remplaçant de Mme Lorsché), membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration

M. David Wagner, observateur

M. Ninad Dubajic, M. Sergio Ferreira, Mme Sandrine Gashonga, Mme Nonna Sehovic, M. Nicki Schilt, M. Yves Schmit, Collectif Réfugiés Luxembourg

Mme Rita Brors, Administration parlementaire

Excusés : M. Yves Cruchten, membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Mme Joëlle Elvinger, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Martine Mergen, M. Roberto Traversini, membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration

Mme Viviane Reding, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

\*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Gilles Baum, Président de la Commission de la Famille et de l'Intégration

\*

### **Entrevue avec le Collectif Réfugiés Luxembourg**

L'entrevue porte sur les projets de loi 6779<sup>1</sup> et 6775<sup>2</sup>. Le Collectif Réfugiés Luxembourg (CRL) présente les remarques faites dans ses avis respectifs.

Les deux projets ont été présentés par le gouvernement lors d'une réunion jointe des deux commissions en mars 2015. Ils ont ensuite été analysés séparément dans les commissions respectives.

Le Collectif Réfugiés Luxembourg a été en dialogue avec le gouvernement au moment de l'élaboration des projets de loi.

Les avis du Collectif Réfugiés Luxembourg sont fondés, d'une part, sur l'expérience sur le terrain et, de l'autre, sur les réflexions politiques dans les associations constituant le Collectif<sup>3</sup> et dans les réunions communes. Ils sont inspirés par l'aspect humanitaire et par le respect de la dignité humaine. Dans un certain nombre d'Etats membres, l'aspect sécuritaire prime, ce qui engendre des problèmes en ce qui concerne l'accueil et l'accompagnement des demandeurs de protection internationale. Les avis du Collectif Réfugiés Luxembourg sont des avis politiques, le volet purement juridique incombant au Conseil d'Etat.

#### Projet de loi 6779

Alors que la loi actuelle prévoit une procédure d'introduction de la demande relativement simple, le projet de loi instaure une procédure complexe comprenant plusieurs phases : le dépôt de la demande, l'enregistrement de la demande, l'introduction de la demande et l'attestation du demandeur de protection internationale. Les délais de ces étapes ne sont pas clairement définis et peuvent varier, de sorte que la procédure d'introduction peut durer entre 7 jours et une durée non déterminée. Or, l'article 5 de la directive contient une procédure plus favorable. Le CRL demande soit de transposer cet article de la directive à la lettre, ou au moins de définir les termes « enregistrement » et « introduction » dans l'article 2 du projet de loi.

Le rapporteur du projet de loi donne à considérer que le demandeur de protection internationale se voit octroyer des droits dès la première étape, ce qui signifie un renforcement de ses droits vis-à-vis de la situation actuelle. Le représentant du CRL répond

---

<sup>1</sup> Projet de loi 1. relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; 2. modifiant - la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, - la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, - la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; 3. abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection

<sup>2</sup> Projet de loi relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale au Luxembourg

<sup>3</sup> ACAT, AIL, ASTI, ASTM, Caritas, CLAE, CEFIS, Vie Nouvelle

que l'article 8 du projet de loi 6775 prévoit, comme condition, la présentation d'une pièce prouvant son statut de demandeur de protection internationale. Or, cette preuve n'est fournie qu'au moment de l'attestation de la demande. Selon le CRL, il y a donc une contradiction avec le projet de loi 6779.

Le CRL aborde, comme deuxième point, le droit rattaché à la protection temporaire. Il faudrait maintenir les dispositions de la loi actuelle, car l'article 66 n'a pas été repris dans son intégralité. Il manque l'accès à la formation pour adultes et la possibilité de faire un stage en entreprise, ainsi que la référence à l'article 62(3) qui concerne l'attestation qui tient lieu de certificat de résidence en vue d'un mariage.

L'article 3 du projet de loi prévoit des formations pour le personnel de la Direction de l'Immigration qui traite et accueille les demandeurs de protection internationale. Le CRL regrette que cette formation ne soit pas aussi dispensée aux interprètes assurant la traduction lors des auditions au ministère. Les traducteurs signent une convention comprenant les règles de confidentialité et de déontologie, mais le CRL estime que ceci n'est pas suffisant. La maîtrise du niveau de langue et des techniques de traduction devrait être contrôlée. Par ailleurs, les traducteurs devraient être sensibilisés à la situation des personnes vulnérables ou traumatisées et aux droits de l'homme.

L'article 10 du projet de loi concernant la traduction de documents ne prévoit pas la prise en charge des frais de traduction. Actuellement, l'avocat fait traduire les documents dans le cadre de l'assistance judiciaire, demande un devis au traducteur et avance les frais. L'avocat disposerait de plus de sécurité juridique si la prise en charge des frais était fixée expressément dans la loi.

Les tests linguistiques prévus à l'article 12(2) ne sont pas fixés dans la directive. Selon le CRL, il n'y a donc pas de base légale pour les introduire. Il faudrait au moins garantir que le résultat du test linguistique ne soit pas déterminant pour la décision. Par ailleurs, au cours de la procédure, deux expertises différentes peuvent arriver à des conclusions divergentes. En plus, il peut y avoir des doutes sur les compétences de la personne effectuant les tests linguistiques.

L'article 16 prévoit des examens médicaux portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves que le demandeur de protection internationale aurait subies dans le passé. Le CRL déplore qu'en pratique, il n'a pas de personnel de santé qualifié formé au Protocole d'Istanbul de 1999. Le président-rapporteur informe qu'il a l'intention de proposer à la commission de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat qui propose de biffer toute référence au Protocole d'Istanbul.

Avec le projet de loi, la durée maximale du placement en rétention passera de neuf mois à douze mois, ce qui semble discriminatoire vis-à-vis des six mois qu'une personne peut rester sur le territoire selon la loi du 29 août 2008 concernant la libre circulation des personnes. Par conséquent, la durée maximale du placement en rétention devrait être réduite à six mois. Par ailleurs, les mesures alternatives à la rétention prévues dans la directive n'ont pas toutes été reprises dans le projet de loi, comme p. ex. le placement en foyer ou maison de retour semi-ouverte en préparation active à un retour dans le pays d'origine. L'assignation à résidence avec surveillance électronique prévue par la loi est un facteur de stress, le port d'un bracelet électronique pouvant être traumatisant. Le montant de la garantie financière prévue par le projet de loi (5.000 euros) semble par ailleurs trop élevé. Dans l'Union européenne, ces montants varient entre 500 et 5.000 euros. Des alternatives de calcul existent en Allemagne et en Belgique, les montants étant adaptés aux coûts du transport dans le pays d'origine respectivement en relation avec un séjour d'un maximum de 30 jours dans un centre de rétention.

Les demandeurs de protection internationale ayant souvent des difficultés de se procurer des documents officiels de leur pays d'origine (dont p. ex. des actes de naissance), le CRL demande à ce que cette exigence soit assouplie. Le défaut de pouvoir produire certains documents ne doit pas empêcher le demandeur de protection internationale d'obtenir le statut de réfugié si d'autres conditions sont remplies.

Quant à l'amendement gouvernemental de l'article 82 du projet de loi (modifiant l'article 89 de la loi en vigueur), le CRL salue la possibilité de prolonger le séjour pour les familles ayant en charge des enfants scolarisés depuis au moins quatre ans. Or, le champ d'application devrait être étendu à des enfants ayant plus de 18 ans et ayant vécu avec leur famille. Par ailleurs, la famille doit produire des preuves de disposer des moyens pour subsister. Or, un lycéen majeur devrait avoir la possibilité de recevoir une prise en charge respectivement une bourse pour ses études, ou encore le droit d'exercer un travail rémunéré.

En ce qui concerne la question du regroupement familial, le CRL propose d'étendre la notion de membre de la famille à des personnes vivant dans le ménage sans avoir un lien biologique et qui sont dépendantes de la famille.

Au sujet des mineurs non accompagnés, le CRL critique les dispositions de l'article 20 (4) du projet de loi concernant l'examen médical pour déterminer l'âge du mineur. Le CRL aimerait qu'il soit précisé de quels examens il peut s'agir, certains examens étant très contestés. Le président-rapporteur du projet de loi remarque que le Conseil d'Etat a fait une proposition de texte suivant laquelle l'examen doit être le moins invasif possible et se faire dans le respect de la dignité de la personne.

#### Projet de loi 6775

Des amendements du projet de loi ont été faits et le CRL se réjouit qu'une bonne partie de ses recommandations formulées dans son avis aient été prises en considération. Le projet de loi a gagné en cohérence et va beaucoup plus dans la direction de la dignité de la personne. Or, certains points restent à soulever.

Il est important pour le CRL qu'il y ait une cohérence avec la loi de l'immigration en ce qui concerne l'examen médical initial, de sorte que n'importe quel médecin soit habilité à procéder à cet examen. Le délai de six semaines semble par ailleurs trop long s'il s'agit de préserver la santé publique.

Dans son avis, le CRL a exprimé son incompréhension au sujet de l'accès au marché de l'emploi des demandeurs de protection internationale, le délai ayant été fixé à neuf mois à partir du dépôt de la demande. L'amendement prévoit un délai de six mois. Le commentaire renvoie aux expériences faites en Belgique et en Allemagne. Or, le gouvernement fédéral de Belgique vient d'adopter un changement consistant en une réduction du délai à quatre mois. En Suède, il n'y a pas de délai, de sorte que le demandeur de protection internationale a accès au marché du travail dès le dépôt de sa demande. Le CRL propose de raccourcir le plus possible le délai dans le respect de l'autonomie et de la dignité de la personne. Par ailleurs, il est dans l'intérêt général de la société de fournir aux demandeurs de protection internationale la possibilité de gagner eux-mêmes leurs vies le plus vite possible. Au Luxembourg, les autorisations de travail (AOT) sont conférées rarement. L'autorisation à l'accès au marché du travail doit être renouvelée tous les six mois, ce qui paraît superfétatoire car l'employeur signe le contrat de travail qui reste en vigueur aussi longtemps que le contrat n'est pas résilié. La restriction sur une profession devrait être étendue à un secteur conformément à la loi sur l'immigration.

L'article 8 est en contradiction avec les dispositions du projet de loi 6779 (pour les détails, voir plus haut sous les remarques concernant le projet de loi 6779).

Les conditions matérielles d'accueil définies à l'article 2 point g) comprennent « *le logement, la nourriture, l'habillement fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation mensuelle et des soins médicaux* ». Selon le CRL, il manque dans cette liste le transport gratuit alors qu'il est prévu dans la directive.

L'article 10 stipule que sont exclus du droit aux conditions matérielles de séjour les personnes dont les frais de séjour y compris les frais de santé sont pris en charge. Ceci concerne les personnes qui sont entrées au Luxembourg avec un visa et dont la situation dans le pays d'origine a changé brusquement de sorte qu'une demande de protection internationale se justifie. Le CRL propose de supprimer cet article car il n'y a aucune raison d'exclure ces personnes des conditions matérielles d'accueil.

L'article 23 concerne la limitation et le retrait au droit d'accueil. Le point e) prévoit la possibilité de retrait des bénéficiaires des conditions d'accueil si un demandeur a déjà introduit une demande de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg. Or, comme le rappelle l'UNHCR, toute personne a le droit d'introduire une nouvelle demande de protection internationale si des éléments nouveaux le justifient. Le CRL propose donc d'omettre le point e) de l'article 23.

Le CRL salue le projet d'accompagnement qui est une mesure d'autonomisation. Il salue la rémission à l'indice qui n'existait pas auparavant. Selon le texte, le projet d'accompagnement se déroule en trois phases. Pour les premiers trois mois, la personne a droit aux 20,63 euros complétés par des aides en nature et des bons d'achat. Ensuite, le montant est augmenté « *pour couvrir les dépenses médicales* », mais aucun chiffre n'est fixé. Dans la troisième phase, 450 euros sont fixés et il est dit que cet argent servira notamment pour les dépenses médicales. Aux yeux du CRL, il faut aussi chiffrer le montant dans la deuxième phase pour que les gens sachent concrètement à quoi ils vont s'attendre. Par ailleurs, pour une personne seule, 450 euros ne semblent pas suffire pour tous les frais à l'exception de l'hébergement. Il n'est pas très clair non plus qui devra payer les cotisations sociales. Le projet d'accompagnement prévoit plusieurs activités, dont l'apprentissage des droits fondamentaux. Le CRL s'interroge en quoi consiste cet apprentissage concrètement. Idem pour les activités de faciliter les démarches administratives. Finalement, pour le projet d'accompagnement, une décision dûment motivée d'un agent de l'OLAI suffit pour y mettre fin, alors que toutes les autres décisions prévues dans le projet de loi doivent être prises par le directeur de l'OLAI ou par le ministre.

Le CRL a observé que dans le passé, les changements de la loi sur l'immigration et l'accueil ont été suivis par des régularisations. Dans le projet de loi 6779, la durée de la procédure est limitée à six mois et ne pourra dépasser en aucun cas 21 mois. Or, certains dossiers en attente dépassent déjà largement cette limitation. Le CRL plaide pour une régularisation de ces cas et pour qu'une fois le projet de loi voté, le compteur soit remis à zéro. Il faudrait par ailleurs que les effectifs de la Direction de l'Immigration soient augmentés pour pouvoir répondre à toutes les demandes dans le délai fixé.

La notion de « représentant » du mineur semble varier dans les deux projets de loi. Alors que le représentant du mineur désigné au début de la procédure est clairement un avocat, le représentant à l'accueil, veillant entre autres au bien-être de l'enfant, ne devrait pas être un avocat. Il vaudrait donc mieux utiliser le terme « tuteur ». Le président-rapporteur du projet de loi 6779 répond que le projet prévoit un « administrateur ad hoc » qui est un avocat, et un « tuteur ».

## Discussion

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Il s'avère que les remarques sur les amendements récents du projet de loi 6775 seront reprises par le CRL dans un avis écrit qui sera transmis dans les meilleurs délais.

Le président-rapporteur du projet de loi 6779 souligne qu'il s'agit de transposer des directives européennes et que la Commission européenne vérifiera la bonne transposition.

Le CRL s'oppose à la rétention de mineurs et des personnes vulnérables. Le projet de loi 6779 permet de placer en rétention des mineurs non accompagnés. Or, cela est en contradiction avec la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Le président-rapporteur répond que la rétention de mineurs non accompagnés ne se fera pas au Centre de rétention, mais dans des foyers pour mineurs.

Le CRL ne dispose pas de chiffres sur les régularisations éventuelles qui se feraient en suivant sa proposition, seule la Direction de l'Immigration ayant accès à ces statistiques.

Un membre de la commission estime qu'il est normal que pour les tests linguistiques, le Luxembourg fasse recours à des spécialistes venus de l'étranger s'il n'y en a pas dans le pays. Le but de ces tests est de détecter des abus concernant les déclarations d'origine. Le CRL ne conteste pas la pratique de ces tests, mais donne à considérer qu'ils ne sont pas réglementés en détail. Il faudrait prévoir des dispositions pour le cas où deux expertises réalisées au sujet de la même personne obtiennent des résultats différents. Dans la pratique, le ministère semble s'appuyer sur l'expertise en défaveur du demandeur.

Luxembourg, le 16 novembre 2015

La Secrétaire-administratrice,  
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires  
étrangères et européennes, de la Défense,  
de la Coopération et de l'Immigration,  
Marc Angel

Le Président de la Commission de la Famille  
et de l'Intégration,  
Gilles Baum