



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

### **Procès-verbal de la réunion du 8 décembre 2014**

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 octobre 2014
2. Présentation du rapport quinquennal (2009-2013) sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Tess Burton, Mme Joëlle Elvinger, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Fernand Kartheiser, Mme Martine Mergen, M. Edy Mertens, M. Marc Spautz, M. Roberto Traversini

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

Mme Christiane Martin, Directrice, M. Yves Piron, Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI), Mme Dominique Faber, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

\*

#### **1. Approbation d'un projet de procès-verbal**

Le projet de procès-verbal est approuvé sans observation.

#### **2. Présentation du rapport quinquennal (2009-2013) de l'OLAI**

Madame le Ministre rappelle que la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg prévoit dans son article 7, alinéa

1<sup>er</sup> que : « Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés. ». Le rapport était accompagné par la société Mouvens et les coûts d'élaboration se chiffrent à 80 000 euros.

La partie introductive du rapport explique notamment la méthodologie de son élaboration. Après une première partie consacrée à l'évolution du cadre politique et institutionnel de l'accueil et de l'intégration des étrangers depuis 1972, le rapport se base dans la seconde partie sur les cinq champs d'intervention de l'OLAI.

## 1. Les actions stratégiques et de coordination

Les règlements grands-ducaux d'exécution de la loi précitée du 16 décembre 2008 ont été pris :

- le règlement grand-ducal pour l'application et les modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), prévu au chapitre 2 de cette loi<sup>1</sup> ;
- le règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives communales d'intégration (CCCI)<sup>2</sup> ;
- de nouvelles modalités de désignation des représentants des étrangers au Conseil national pour étrangers (CNE) ont été déterminées.<sup>3</sup>

L'aide sociale pour les demandeurs de protection internationale (DPI) a été mise en place.

L'OLAI coordonne le comité interministériel à l'intégration qui, en vertu de l'article 6 de la loi précitée du 16 décembre 2008, a établi le plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations (PAN) 2010-2014.

En ce qui concerne la représentation du Luxembourg au niveau européen, l'OLAI participe au Réseau Européen des Migrations (REM).

## 2. L'accueil et l'intégration des étrangers

Il s'agit pour l'essentiel de la gestion des CAI ; du 3 octobre 2011 au 1<sup>er</sup> décembre 2013, 2 141 CAI ont été conclus. Le ministère est en train d'évaluer le CAI avec l'Université du Luxembourg. À noter que le CAI suscite un intérêt croissant auprès des étrangers.

Le PAN 2010-2014, élaboré entre autres sur base des consultations afférentes, vient d'être évalué par le Conseil économique et social (CES).

En 2010, une conférence nationale pour l'intégration, intitulée « S'écouter et agir : haut à muer » avait été organisée.

---

<sup>1</sup> Règlement grand-ducal modifié du 2 septembre 2011

1. fixant les conditions d'application et modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration

2. modifiant le règlement grand-ducal du 15 mai 2001 fixant le montant du droit d'inscription à payer lors de l'admission à un cours d'éducation des adultes organisé par le Service de la Formation des Adultes

3. modifiant le règlement grand-ducal du 31 mars 2000 ayant pour objet 1) de fixer les modalités des contrats conventionnant des cours pour adultes et les conditions d'obtention d'un label de qualité et d'une subvention 2) de créer une Commission Consultative à l'Éducation des Adultes

4. modifiant le règlement grand-ducal du 3 août 2010 fixant les montants des droits d'inscription à payer lors de l'admission à un cours organisé par l'Institut national des langues

<sup>2</sup> Règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives communales d'intégration

<sup>3</sup> Règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 portant détermination des modalités de désignation des représentants des étrangers au Conseil national pour étrangers, ainsi que leur répartition par nationalités.

Tout au long des années, il a été procédé à des consultations intensives avec les partenaires. En 2013, le SYVICOL<sup>4</sup>, en collaboration avec l'OLAI, a édité son kit de l'intégration. Une stratégie pour l'intégration au niveau local a été élaborée avec les communes. Une série de conventions ont été conclues avec les associations.

L'OLAI a également poursuivi le pilotage et la gestion des fonds européens en lien avec les migrations, l'asile et l'intégration, à savoir le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI) et le Fonds européen pour les réfugiés (FER).

### 3. La lutte contre les discriminations

Une stratégie nationale de lutte contre les discriminations a été élaborée.

En 2012, la Charte de la diversité Lëtzebuerg a été lancée avec un grand succès, le Luxembourg étant le neuvième pays de l'Union européenne (UE) à établir une telle charte.

### 4. L'aide sociale aux DPI

Ce domaine représente un volet majeur du travail de l'OLAI. L'aide sociale comprend l'hébergement provisoire des DPI, leur logement de deuxième phase, l'accompagnement social des DPI, la gestion des aides financières, le suivi socio-éducatif, l'accueil des réfugiés syriens (43 personnes arriveront au printemps 2015).

L'aide sociale aux personnes déboutées de leur demande de protection internationale ne relève pas des missions de l'OLAI. En l'absence d'autres organes compétents, l'OLAI est néanmoins en charge de ces personnes tant qu'elles se trouvent dans les structures gérées par l'OLAI.

### 5. Le suivi des migrations

L'OLAI représente le Luxembourg

- au sein du comité directeur du REM qui se compose des points de contact nationaux (PCN) désignés par les États membres et la Commission européenne ;
- auprès de l'OCDE<sup>5</sup>, où l'OLAI est membre du Groupe de travail sur les migrations ; il participe par ailleurs au Groupe d'experts sur les migrations internationales dans le cadre du Système d'observation permanente des migrations internationales (SOPEMI) de l'OCDE.

Le bilan de l'OLAI fait apparaître un volume important de travail à charge de l'office et réalisé par lui. Les domaines de compétence sont vastes et diversifiés, les publics cible étant eux-mêmes très différents, puisque l'OLAI est en charge des DPI pour l'aide sociale, d'un côté, et des autres étrangers, de l'autre côté. Dès lors, une grande importance est accordée à la coopération avec les partenaires, tant au niveau national qu'international.

Le constat s'impose que l'OLAI est très souvent laissé seul ; les partenaires ne s'aperçoivent pas toujours de l'idée de la responsabilité partagée. Le champ d'action de l'OLAI est limité par la loi, mais dépasse en réalité largement ces limites en songeant aux DPI déboutés pour lesquels aucun autre organisme ne se considère comme responsable.

Depuis 2008, l'immigration a fortement changé ; les pays d'origine sont aujourd'hui plus souvent des pays d'Afrique et du sud de l'Europe. Les cultures et les défis changent par

---

<sup>4</sup> Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

<sup>5</sup> Organisation de Coopération et de Développement Économiques

conséquent aussi. L'intégration varie en raison des différents partenaires qui ont chacun leur définition de l'intégration.

Quant aux enjeux pour l'OLAI, celui-ci est toujours considéré comme le seul acteur compétent pour les étrangers et se voit de cette manière confronté à toutes sortes de problèmes qui l'obligent à agir souvent au-delà de ses compétences, par exemple en matière d'aide sociale aux DPI déboutés.

Il n'est pas toujours facile d'impliquer d'autres ministères (notamment les ministères de la Santé, de l'Égalité des chances, de l'Éducation nationale). La coopération au niveau du comité interministériel doit être élargie.

La bonne coopération avec les communes revêt une importance particulière, les communes étant au cœur de la stratégie future de l'OLAI.

Il importe de discuter avec tous les partenaires. L'échange d'informations doit se faire de façon rapide et non bureaucratique. Le rôle de l'OLAI doit être clairement (re)défini (les organes compétents devant être désignés pour les domaines en dehors de la compétence de l'OLAI), de même que son public cible, s'agissant des DPI déboutés, mais aussi des travailleurs immigrés logés dans les structures de l'OLAI. La question de la compétence se pose aussi pour les frontaliers.

Il est envisagé d'impliquer de nouveaux partenaires, tout en renforçant le poids de l'OLAI pour remplir ses missions.

Aujourd'hui, comme il vient d'être mentionné, de plus en plus de DPI viennent de pays d'Afrique, du sud de l'Europe et du Moyen-Orient. De nombreuses personnes sont traumatisées. De nouveaux défis se posent à l'OLAI aussi en raison des différentes cultures.

Des travaux sont en cours en vue de se préparer à un éventuel afflux massif dans le futur, les disponibilités de logements étant actuellement en nombre insuffisant. Des projections des besoins doivent être faites ; un plan cohérent doit être établi et mis en œuvre.

L'aide sociale se compose de plusieurs éléments : logement, nourriture, argent, bons, prestations en nature. On constate cependant que des DPI qui se trouvent pendant des années en procédure ne sont pas autonomes du fait d'un encadrement complet. Le but doit être respectivement de maintenir ces personnes dans l'autonomie ou de les préparer à devenir autonomes (l'OLAI étant également compétent en matière d'intégration des personnes restant au Luxembourg).

La démarche à suivre en ce qui concerne les DPI déboutés (ayant une autorisation de séjour temporaire ou privée pour raison médicale) doit être définie.

Aussi des standards de qualité des logements et des structures d'accueil sont à fixer.

Le nouveau PAN pour 2016 à 2020 sera élaboré en 2015 en consultation avec tous les partenaires. De nouveaux débats sur l'intégration sont nécessaires.

En conclusion, Madame le Ministre souligne que le rapport quinquennal est un exercice très utile, en ce qu'il permet d'examiner tout ce qui a été fait au cours des cinq dernières années. De cette façon, il permet aussi de voir ce qui pourra être fait différemment à l'avenir. Il est surtout déterminant pour définir la politique d'accueil et d'intégration des cinq prochaines années. Pour cette raison, Madame le Ministre voulait le présenter aux députés. L'accueil et l'intégration des étrangers concernent le gouvernement, la Chambre des Députés et tous les citoyens.

## Discussion

- Un député souhaiterait connaître la position du gouvernement au sujet de la possibilité, discutée au niveau européen, d'examiner déjà avant leur passage en Europe la demande des DPI venant par l'Afrique du Nord, c'est-à-dire de voir auparavant qui peut obtenir le statut de réfugié.

Un autre député ajoute dans ce contexte que les DPI devraient être préparés aux frontières extérieures à un refus possible de leur demande de statut de réfugié. De cette façon, le retour aurait un effet moins traumatisant.

Madame le Ministre déclare que le gouvernement n'a pas encore discuté ce sujet et rappelle qu'il relève de la compétence du ministère des Affaires étrangères et européennes. Il convient de souligner l'importance de la coopération ; il est préférable pour les gens d'obtenir de l'aide sur place que de devoir quitter leur pays.

- La question est posée de savoir sur quelle base légale repose le paiement de l'aide sociale aux personnes déboutées, combien de personnes sont concernées et de quel montant il s'agit.

Le ministère de la Famille n'a pas compétence pour organiser le retour des personnes déboutées. Tant qu'elles se trouvent dans les structures du ministère, celui-ci assure, à côté de l'hébergement et du ravitaillement, les soins médicaux urgents ; un argent de poche n'est plus payé. En ce qui concerne la base légale, la loi précitée du 16 décembre 2008 dispose dans son article 5 que : « Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'OLAI peut accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. ».

- Au moment de l'afflux massif de DPI au cours de la législature précédente, le ministère de la Famille avait demandé aux communes de mettre à disposition des lits. Actuellement, en l'absence d'un tel afflux, les communes sont contactées en fonction des besoins. Le ministère opte pour la construction de structures pouvant accueillir entre 20 et 30 personnes. Cette taille permet, d'une part, une gestion adéquate, notamment au niveau de l'encadrement, l'OLAI ne disposant que de six assistantes sociales et de deux éducatrices, et n'est, d'autre part, pas disproportionnée par rapport à la localité où se trouve la structure.

- Un député revient à la question des DPI déboutés et voudrait savoir si le gouvernement l'a déjà discutée.<sup>6</sup> En référence à l'accord Dublin III<sup>7</sup> se pose aussi la question de savoir où ces personnes sont entrées en Europe, puisque le Luxembourg n'a pas de frontières extérieures sauf l'aéroport. En Allemagne, une régression des arrivées de DPI a pu être constatée suite au retour organisé des personnes déboutées.

Une réunion de Madame le Ministre avec le ministre des Affaires étrangères et européennes vient d'avoir lieu pour consolider les efforts de l'OLAI et de la Direction de l'Immigration. Le retour est difficile chaque fois qu'il n'existe pas d'accord avec le pays d'origine des personnes déboutées ; tel est le cas pour l'Algérie.

---

<sup>6</sup> Cf. question élargie n° 3 du député Claude Adam du 7 octobre 2014 au ministre des Affaires étrangères et européennes ; réponse orale du ministre lors de la séance publique n° 9 du 26 novembre 2014

<sup>7</sup> RÈGLEMENT (UE) N° 604/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

Au cours de ladite réunion, il a été convenu que le retour de familles avec des enfants scolarisés ne seront plus faits pendant les heures de classe et par des policiers en uniforme. Une réunion a également eu lieu avec le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, la même question se posant pour les placements judiciaires d'enfants. Une lettre afférente sera adressée au ministre de la Justice, par laquelle il sera aussi demandé de laisser les personnes concernées se présenter elles-mêmes avec l'enfant et de n'intervenir pour aller chercher l'enfant que si elles ne le font pas. Madame le Ministre rappelle toutefois que la justice est indépendante et qu'il n'appartient pas à un ministre ou un policier de se mêler des décisions judiciaires.

Une députée estime que la présence de la personne de confiance du secteur social, au moment où la police sort l'enfant de l'école, peut contribuer à réduire l'effet traumatisant.

- Les assistantes sociales sont en partie spécialement formées pour l'encadrement des personnes traumatisées (formation en traumatologie et/ou en ethnopsychiatrie).
- À une question concernant la durée de traitement des demandes de protection internationale, Madame le Ministre fait savoir que des raisons médicales sont souvent invoquées, de sorte que les dossiers médicaux se sont accumulés auprès du médecin de contrôle. Des efforts seront faits pour accélérer la procédure. Quant aux dossiers ordinaires, l'oratrice renvoie au ministre des Affaires étrangères et européennes qui est compétent en la matière. La présente commission aura prochainement à ce sujet un échange de vues avec le ministre de l'Immigration et de l'Asile.
- Au sujet de traumatismes en relation avec le retour, une députée est d'avis que les DPI dont la demande n'a pas de chance d'aboutir devraient en être informés dès l'introduction de leur demande. En ce qui concerne les personnes déboutées, il faut dire qu'elles se rendent bien compte du retour longtemps avant qu'il ne soit effectué, puisqu'il a souvent lieu un certain temps après la réception de la lettre de réponse. Ces personnes s'attendent néanmoins à un changement de décision jusqu'au dernier moment.

Pour ce qui est des dossiers médicaux, l'oratrice estime qu'il convient de procéder de la même manière, c'est-à-dire d'informer les gens plus tôt, de sorte que les motifs invoqués n'influencent pas la décision prise. On constate aussi de nombreux abus dans ce domaine.

\*

Comme il a été proposé au cours de la réunion précédente, une réunion sera organisée avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration et le ministre des Affaires étrangères et européennes. Selon un député, les points à discuter seront notamment : les travailleurs immigrés logés dans les structures de l'OLAI, le contrôle des frontières extérieures de l'UE, le respect des accords internationaux, l'analyse des procédures au niveau national (détails sur la procédure accélérée, aide judiciaire), le contrôle médical, le retour, le refus de certains pays de reprendre leurs ressortissants, l'identification de personnes sans papiers.

Madame le Ministre informe la commission que le paquet asile sera déposé au cours du mois de janvier à la Chambre des Députés.

Luxembourg, le 12 janvier 2014

Le Secrétaire-Administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Gilles Baum