



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

### **Procès-verbal de la réunion du 25 novembre 2015**

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 2 octobre 2015
2. 6775 Projet de loi relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat  
- Rapporteur : Monsieur Gilles Baum  
- Examen de l'avis du Conseil d'État

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Tess Burton, M. Max Hahn (en rempl. de 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

M. Pierre Lammar ; M. Yves Piron, Directeur, M. Marc Hayot, Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI) ; 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, en précisant qu'il y a lieu de corriger à la page 4 une faute de frappe, à savoir que l'intitulé « Projet de loi 7995 » doit se lire « Projet de loi 6779 ».

## **2. Projet de loi 6775**

Madame le Ministre rappelle que le projet de loi a pour objet la transposition de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, laquelle est une refonte de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. La directive 2013/33/UE est censée redéfinir les garanties des demandeurs de protection internationale (DPI) et permettre une politique européenne commune en matière d'asile.

En date du 28 septembre 2015, le Gouvernement a apporté des amendements au texte déposé qui ont été avisés par le Conseil d'État le 20 octobre 2015. Certaines dispositions ont fait l'objet d'une opposition formelle et en particulier l'article 14 amendé qui propose d'introduire le projet d'accompagnement (PA). Le but est, selon le commentaire de l'amendement, de développer l'autonomie du demandeur de protection internationale et de « favoriser le développement de ses compétences personnelles ». Pour cette raison, le projet « comporte des activités linguistiques, civiques, sociales, culturelles et sportives censées faciliter son séjour au Luxembourg, voire son intégration en cas d'obtention du statut de réfugié ou de protection subsidiaire prévu par la Convention de Genève de 1951 ».

Tout en approuvant « l'instauration d'un projet d'accompagnement selon les modalités préconisées », le Conseil d'État constate que de nombreuses questions ne sont pas résolues. Les conditions du PA « ne sont pas déterminées à suffisance », de sorte que le Conseil d'État s'oppose formellement au texte proposé. En raison de l'urgence, puisque la directive 2013/33/UE aurait dû être transposée au plus tard le 20 juillet 2015 et qu'il est également urgent de fixer un cadre législatif correct pour l'accueil des DPI, en raison aussi du fait qu'il ne peut être tenu compte à court terme des exigences du Conseil d'État, et en raison de l'utilité d'adopter le présent projet de loi avec le projet de loi 6779 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, les auteurs du texte proposent d'abandonner, par amendement parlementaire, pour le moment l'article 14 introduisant le PA et de maintenir le système d'allocation mensuelle actuellement en vigueur. Le Gouvernement poursuivra ses réflexions sur le PA afin de l'introduire dans une seconde phase.

Un député fait savoir que trois États membres de l'Union européenne (UE) viennent de déclarer qu'ils n'appliqueront que le standard minimum européen en matière d'accueil de DPI. L'orateur souhaiterait connaître ce standard et savoir dans quelle mesure la législation luxembourgeoise en diffère, le cas échéant.

Un représentant ministériel explique que la directive 2013/33/UE prévoit que : « Lorsque les États membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants. ». L'article 17, paragraphe 5 de la directive dispose aussi que « Les États membres peuvent accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants à cet égard, en particulier lorsqu'une aide matérielle est fournie en partie en nature ou lorsque ce ou ces niveaux appliqués à leurs ressortissants visent à garantir un niveau de vie plus élevé que celui exigé pour les demandeurs au titre de la présente directive. ». Les demandeurs doivent donc avoir un niveau de vie digne et

adéquat en fonction des moyens du pays d'accueil. Le Luxembourg répond pleinement aux exigences de la directive et accorde des aides plus élevées que d'autres pays.

À une question afférente, Madame le Ministre répond que des standards européens sont en train d'être discutés ; un « concours » entre les États membres en matière d'aide est à éviter.

La commission procède à l'examen du projet de loi article par article.

### Intitulé

Dans son avis du 20 octobre 2015, le Conseil d'État rend attentif à la nécessité de compléter l'intitulé par le bout de phrase « et de protection temporaire », puisque le projet de loi vise également celle-ci.

La modification est adoptée (abstention ADR).

### Article 1<sup>er</sup>

Cet article détermine l'objet du projet de loi et son champ d'application. Tout comme l'intitulé, le paragraphe 1<sup>er</sup> est complété tel que demandé par le Conseil d'État.

La modification est adoptée avec une abstention (ADR).

### Article 2

Cet article reprend certaines définitions de l'article 2 de la directive 2013/33/UE et en ajoute d'autres, notamment celle de la protection temporaire. Concernant la définition du représentant, les termes « les instances nationales compétentes » sont remplacés par « le juge des tutelles », conformément à l'observation du Conseil d'État (abstention ADR).

### Article 3

Cet article transpose l'article 5 de la directive relatif à l'information des demandeurs. Suite à la remarque du Conseil d'État que le paragraphe 3 est en contradiction avec le paragraphe 1<sup>er</sup>, le paragraphe 3 est supprimé (abstention ADR).

Tout en pouvant accepter la suppression, un représentant ministériel ne considère cependant pas que les deux paragraphes se contredisent. Alors que le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit l'information des demandeurs au sujet de leurs avantages et de leurs obligations dans un délai de quinze jours au plus tard après l'introduction de leur demande de protection internationale, le paragraphe 3 dispose que les informations visées au paragraphe 1<sup>er</sup> sont fournies par les autorités auprès desquelles la demande est présentée, ce qui ne signifie pas qu'elles doivent l'être immédiatement.

### Article 4

Cet article est relatif à l'examen médical auquel doit se soumettre le demandeur.

Il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Une députée souhaitant avoir des précisions quant à la manière de procéder en cas de refus de demandeurs de se soumettre à l'examen médical, un représentant ministériel fait savoir que les concernés n'ont alors pas droit aux conditions matérielles d'accueil.

### Article 5

L'article 5 se base sur l'article 14 de la directive relatif à la scolarisation et l'éducation des mineurs.

Dans son avis du 20 octobre 2015, le Conseil d'État insiste à ce que l'alinéa 2 du point 2 de l'article 14 de la directive soit inséré. Ce texte prévoit que des cours préparatoires, dont des cours de langue, sont dispensés aux mineurs en cas de nécessité, afin de leur faciliter l'accès et la participation au système éducatif. La commission se rallie unanimement au Conseil d'État, également en ce qui concerne ses remarques textuelles.

## Article 6

Ce texte, qui transpose l'article 15 de la directive, règle l'accès du demandeur au marché du travail.

La durée initialement prévue pour l'accès au marché du travail (article 19 initial) est réduite de neuf à six mois. Un représentant ministériel déclare que cette durée correspond aux expériences faites.

Comme la directive règle l'accès du demandeur au marché du travail, le projet de loi y consacre un article. La procédure est celle en vigueur depuis longtemps, à savoir que l'autorisation d'occupation temporaire prend fin avec la décision de refus de la demande de protection internationale. Il existe deux exceptions : le cas d'un recours suspensif contre la décision de refus et des circonstances exceptionnelles justifiant une prolongation du délai de l'obligation de quitter le territoire, telle une maladie.

Dans son avis du 20 octobre 2015, le Conseil d'État souligne que la demande d'autorisation d'occupation temporaire doit être introduite « auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) et non pas auprès du ministre ayant l'Asile dans ses attributions qui délivre l'autorisation ». Pour le groupe politique CSV, l'autorisation d'occupation temporaire ne peut être délivrée que par le supérieur hiérarchique de l'ADEM, à savoir le ministre ayant le Travail dans ses attributions. Le CSV ne peut marquer son accord avec l'article 6 sans que ce point ne soit clarifié avec le ministre compétent.

Suivant les explications ministérielles, l'article 6 est né d'une collaboration des auteurs du texte initial avec le ministre de l'Immigration et de l'Asile qui délivre l'autorisation d'occupation temporaire. Le nombre de demandeurs qui obtiennent une telle autorisation est réduit, notamment en raison de la priorité d'embauche prévue par l'article L.622-4 du Code du travail, mais aussi en raison de problèmes linguistiques ou de la spécificité du travail. En 2014, ce nombre restait en dessous de trente, sachant aussi que les ressortissants des pays du Balkan, qui représentaient largement la majorité des demandeurs en 2014, n'obtiennent que très difficilement une autorisation d'occupation temporaire.

Madame le Ministre précise que le texte a été discuté avec le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Celui-ci a exprimé le souhait que les jeunes puissent poursuivre leur formation aussi longtemps qu'ils se trouvent au pays et qu'ils puissent terminer l'année scolaire ou de formation professionnelle en cours, qu'ils ne soient donc pas obligés d'abandonner leur apprentissage dès la décision de refus du statut de protection internationale.

Une députée considère comme important que les demandeurs aient une occupation utile durant leur séjour dans les infrastructures d'accueil, tels de petits travaux à l'intérieur et à l'extérieur des locaux.

Madame le Ministre confirme qu'il s'agit effectivement d'une approche déjà pratiquée, cela même dans des centres de primo-accueil ; dans certains foyers, les demandeurs préparent aussi eux-mêmes leurs repas.

Au sujet d'une formation spécifique du personnel enseignant, en songeant en particulier à l'encadrement des mineurs non accompagnés, l'oratrice explique que les enseignants bénéficient déjà d'une certaine expérience. Le ministre en charge de l'éducation est compétent pour donner des précisions. Un accompagnement en dehors de l'école est assuré entre autres par la Croix-Rouge luxembourgeoise. Une bonne collaboration de toutes les institutions est indispensable.

Aux paragraphes 4 et 6, la précision « le ministre ayant l'Asile dans ses attributions » est ajoutée.

L'article 6 est adopté avec les modifications ci-dessus, pour le CSV sous réserve de ses observations concernant la délivrance de l'autorisation d'occupation temporaire et avec l'abstention de l'ADR.

### Article 7

Ce texte transpose l'article 16 de la directive relatif à la formation professionnelle.

Dans son avis du 20 octobre 2015, le Conseil d'État constate que le libellé du paragraphe 3 ne précise pas « si la décision ministérielle doit être exécutoire, le cas échéant après recours judiciaire, ou si la date de la lettre du ministre mettra fin au contrat ». Le texte ne correspond ainsi pas au commentaire de l'article<sup>1</sup>, selon lequel les demandeurs peuvent poursuivre la formation professionnelle jusqu'à ce qu'ils aient quitté le territoire. Le Conseil d'État propose de prévoir dès lors « que le contrat d'apprentissage prendrait « automatiquement » fin lors de l'exécution de la décision d'éloignement ». Il déclare refuser la dispense du second vote constitutionnel si la différence de traitement subsiste, à savoir que la faveur d'une formation professionnelle « ne s'applique qu'aux demandeurs d'une protection internationale déboutés et non pas aux autres étrangers dont la décision de retour avec obligation de quitter le territoire n'a pas encore été exécutée ».

Madame le Ministre renvoie à ses explications données dans le cadre de l'article 6 au sujet de l'apprentissage des jeunes. En ce qui concerne la formation pour adultes, étant aussi une formation professionnelle, elle se termine en principe également quand les concernés doivent quitter le pays, aucune différence n'étant faite entre l'apprentissage des enfants et des adultes. L'oratrice s'enquerra cependant auprès du ministre compétent si tel est effectivement le cas, en songeant notamment à l'adulte poursuivant une formation qui a des enfants scolarisés pouvant terminer leur année scolaire.

Les auteurs du texte proposent de supprimer les paragraphes 2 à 4, pour éviter toute différence de traitement entre les demandeurs et les autres étrangers, et de formuler l'article 7 de manière vague, afin de n'exclure personne. Le texte se limitera dès lors au renvoi à la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, en accord avec les responsables du Service de la Formation professionnelle du Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle. Par ailleurs, pour garantir tant aux demandeurs mineurs qu'aux adultes l'accès à la formation professionnelle, la référence faite à la formation initiale ou de base, qui donne aux jeunes une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un certificat officiel dans le cadre de l'enseignement secondaire technique, est supprimée.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de l'amendement gouvernemental 10, doc. parl. 6775<sup>2</sup>

Le Conseil d'État rend encore attentif à la nécessité d'adapter l'article sous rubrique en cas d'adoption du présent projet de loi postérieurement à celle du projet de loi 6774 portant réforme de la formation professionnelle.

L'article 7 tel que modifié est adopté (abstentions CSV et ADR).

### Article 8

Tel qu'il est précisé au commentaire de l'amendement gouvernemental 11, il convient de distinguer entre conditions d'accueil et conditions matérielles d'accueil, l'article 8 se basant sur les articles 3 à 5 du projet de loi tel que déposé.

Il est proposé de supprimer au paragraphe 1<sup>er</sup> la condition d'une preuve indélébile à apporter par le demandeur de son statut de demandeur de protection internationale, conformément à la remarque du Conseil d'État qui rappelle que l'article 17, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive dispose que les demandeurs doivent avoir accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale.

Dans ses recommandations du 10 juillet 2015 au sujet du projet de loi, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) va dans le même sens.

Le paragraphe 2 est complété par le bout de phrase « et protège sa santé physique et mentale ». Dans son avis du 20 octobre 2015, le Conseil d'État rend en effet attentif à l'utilité de s'inspirer de l'article 17, paragraphe 2 de la directive.

Conformément à la proposition du Conseil d'État, le paragraphe 4 reprend l'article 9 du projet de loi tel que déposé. Selon le commentaire de celui-ci, il « vise une pratique désormais bien établie, à savoir celle d'un demandeur qui réclame le droit à l'accueil, alors que ses frais de séjour, de santé et de retour sont pris en charge par un garant pour la durée du séjour fixée dans l'engagement de prise en charge ». Pendant deux ans consécutifs, le garant est solidairement responsable avec l'étranger à l'égard de l'État luxembourgeois du remboursement des frais pour le cas de l'avancement de ceux-ci par l'État. La disposition a pour but d'« éviter tout double octroi d'aide et de garantir une meilleure utilisation des fonds publics ».

À une question afférente d'une députée souhaitant connaître le nombre d'étudiants ressortissants d'un tiers pays sûr et bénéficiant d'une prise en charge, mais qui, néanmoins, introduisent ultérieurement une demande de protection internationale, un représentant ministériel répond que l'article 8, paragraphe 4 ne s'applique pas à ces étudiants. Tous ceux, étudiants et autres, qui sont pris en charge selon cette disposition n'ont pas droit aux conditions matérielles d'accueil.

Une députée rappelle que la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale prévoit un secours humanitaire urgent dans son article 27. L'article 8, paragraphe 4 du présent projet de loi n'exclut pas des aides urgentes. La question de la prise en charge de l'étudiant est d'ailleurs traitée dans le rapport commun du 5 mai 2009 des commissions compétentes sur le projet de loi 5830 devenu la loi précitée du 18 décembre 2009<sup>2</sup>.

L'article 8 tel que modifié est adopté avec une abstention (ADR).

### Article 9

---

<sup>2</sup> Doc. parl. 5830<sup>13</sup>

Cet article précise les critères pris en considération pour déterminer les mesures et aides accordées aux demandeurs.

Sur proposition du Conseil d'État, le paragraphe 3 est transféré à l'article 23 relatif à la limitation ou au retrait des conditions matérielles d'accueil.

#### Article 10

La commission suit le Conseil d'État dans sa proposition de regrouper l'article 10, tel qu'amendé par le gouvernement, avec les dispositions de l'article 8.

#### Article 11

Cet article transpose l'article 18 et l'article 23, paragraphe 3 de la directive. Par amendement gouvernemental, le paragraphe 4 a été complété par le droit à l'unité de la famille prévu à l'article 12 de la directive.

Le paragraphe 3 dispose qu'« Une attention particulière est accordée à la prévention de la violence et des actes d'agression fondés sur le genre, y compris les violences et harcèlements sexuels à l'intérieur des structures d'hébergement. ». Une députée voudrait savoir si des sanctions sont prévues, en songeant en particulier aux cas où il serait tenté d'avancer des arguments fondés sur l'appartenance à d'autres cultures pour justifier des comportements agressifs, notamment envers les femmes. Quelle est la formation du personnel encadrant ?

Un représentant ministériel fait savoir que certains foyers disposent de personnel encadrant. Les agents de sécurité doivent remplir des critères déterminés pour pouvoir occuper un poste de gardien dans un foyer. En outre, ils ont une formation spécifique pour faire face à des gens de différentes cultures.

En ce qui concerne la sanction des demandeurs qui commettent des violences ou actes d'agression, les célibataires étant principalement concernés, l'article 22 du projet de loi prévoit qu'en cas de manquement grave au règlement d'ordre intérieur des structures d'hébergement, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être limité ou retiré. La directive 2013/33/UE est cependant moins sévère que la directive 2003/9/CE, puisqu'elle ne permet pas la suppression complète des conditions matérielles d'accueil (cf. article 24 du projet de loi). Les auteurs sont conscients du défi auquel ils devront alors faire face. L'OLAI n'est compétent que pour tout ce qui a lieu dans les structures d'hébergement et doit accueillir chaque demandeur qui possède le document délivré à son nom par le ministre ayant l'asile dans ses attributions ; ainsi, un trafiqueur de drogues qui a purgé une peine d'emprisonnement est accueilli dans une structure d'hébergement.

Un député fait observer que la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ne prévoit pas l'obligation absolue pour un État d'accueillir et d'héberger des demandeurs qui ne respectent pas l'ordre public.

Au sujet des sanctions du non respect du règlement d'ordre intérieur, l'orateur est d'avis que le libellé de la directive permet aux États de déterminer les sanctions applicables, dont le refus de loger le concerné. L'article 20, paragraphe 4 de la directive dispose que : « Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent. ».

Le même député critique par ailleurs le libellé de l'article 11, paragraphe 3 qui n'inclurait pas les agressions pour des raisons ethniques ou religieuses, alors que ces agressions sont

nombreuses. Il propose le libellé suivant : « Une attention particulière est accordée à la prévention de la violence et des actes d'agression, y compris les violences et harcèlements sexuels, à l'intérieur des structures d'hébergement. ».

Le paragraphe 6, transposant le paragraphe 3 de l'article 23 de la directive, a trait à l'accès des mineurs à des activités de loisirs « à l'intérieur des structures d'hébergement » et « à des activités en plein air ». Quant aux infrastructures de sport, un représentant ministériel explique que l'accessibilité est la même pour tous, demandeurs ou non, c'est-à-dire qu'elle dépend des horaires d'ouverture et des besoins des clubs. Un rôle important revient à la collaboration des communes, des clubs de sport et de bénévoles. En accord avec le ministère des Sports, majeurs et mineurs peuvent s'entraîner, mais seuls les mineurs peuvent obtenir une licence.

Luxembourg, le 17 décembre 2015

Le Secrétaire-Administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Gilles Baum