

2011 à 2012 : Secrétariat assuré	12, rue Auguste Laval	L- 1922 LUXEMBOURG	
ASTI asbl	Tél.: +352 43 83 33 1	Fax: +352 42 08 71	lichtfous@asti.lu

Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR)

sur

le projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions et les modalités

d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale

1. Considérations générales

Le Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR), n'ayant pas été informé ni consulté avant la rédaction du projet de règlement grand-ducal, n'ayant non plus reçu pour avis le projet transmis par le Gouvernement au Conseil d'Etat et aux Chambres professionnelles, s'est néanmoins permis de s'autosaisir de la rédaction d'un avis qu'il publie ci-après.

Le LFR pense utile de rappeler d'abord **les dispositions de la Directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile:**

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.

Les États membres devront garantir:

- *certaines conditions d'accueil matérielles, notamment le logement, la nourriture et l'habillement, qui seront fournis en nature ou sous forme d'allocations financières. Les allocations seront suffisantes pour empêcher que le demandeur tombe dans une situation d'indigence;*
- *les dispositions appropriées afin de préserver l'unité familiale;*
- *les soins médicaux et psychologiques;*
- *l'accès des mineurs au système éducatif et aux cours de langues lorsque c'est nécessaire pour assurer une scolarité normale.*

Les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions d'accueil si le demandeur:

- *disparaît sans raison valable, ne répond pas aux demandes d'informations ou ne se présente pas à l'entretien concernant sa demande;*
- *a retiré sa demande;*
- *a indûment bénéficié des conditions d'accueil matérielles;*
- *représente une menace pour la sécurité nationale ou est suspecté d'avoir commis un crime de guerre ou contre l'humanité.*

Toute décision est prise objectivement et impartialement. Elle est fondée exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée. Celle-ci a la possibilité de recourir contre la décision de limitation ou retrait du bénéfice et elle a droit, le cas échéant, à une assistance judiciaire.

En tout état de cause, le bénéfice concernant les soins médicaux d'urgence ne peut être ni limité ni retiré.

Le LFR rappelle également le contenu de l'article 4 de la directive mentionnée qui stipule : « *Les États membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables en matière de condition d'accueil des demandeurs d'asile...* »

Synthèses de la législation de l'UE

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/l33150_fr.htm

Dans le contexte du présent avis, le LFR voudrait également revenir sur certains points en matière d'aide sociale évoqués lors son évaluation de la loi d'asile de 2006 présentée aux autorités en 2010.

2. L'exposé des motifs du projet de règlement :

Le LFR trouve très imprécis et peu explicite l'exposé des motifs pour le changement à l'heure actuelle du règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale.

Le LFR exprime son grand étonnement que l'exposé des motifs n'expose aucunement les raisons qui ont conduit le Gouvernement à prévoir un abaissement plus que substantiel des montants de l'aide sociale par rapport au règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 ci-dessus cité.

Le LFR s'interroge sur cette absence de motivation dans le projet.

Ne cache-t-elle pas les vraies intentions du gouvernement de dissuader les demandeurs de protection internationale de venir au Luxembourg, alors que le pays est confronté à un nombre accru de demandeurs de protection internationale surtout des « Roms » en provenance de la Serbie et de la Macédoine en 2011 ?

La volonté gouvernementale telle qu'exprimée par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration dans la presse étant de s'aligner aux aides dans les pays voisins, l'alignement de cette aide sociale est d'autant plus difficilement compréhensible qu'aucun élément de comparaison entre ces pays n'est fourni. Cette comparaison aussi simpliste n'est dès lors pas possible sans tenir compte des niveaux de vie des pays respectifs.

L'exposé des motifs appelle les travaux d'entretien auxquels sont conviés les demandeurs de protection internationale des « *activités communautaires* ».

Si le LFR salue la possibilité d'effectuer des prestations de service communautaire aux bénéficiaires de l'aide sociale dans les structures d'hébergement, il se pose néanmoins la question de la faisabilité, du fonctionnement et du statut juridique de cette mesure tant au niveau de l'indemnité horaire que de la couverture sociale.

Les auteurs du texte du projet liant « *le droit à l'aide sociale à l'attitude bienveillante, coopérative et constructive du demandeur* » vont aux yeux du LFR, à l'encontre des dispositions de l'article 16 de la Directive « accueil » sur le retrait ou la limitation du bénéfice des conditions d'accueil citées ci-dessus.

3. Commentaires des articles

Art. 1

Les prestations sous le point 5 « *Les moyens de transport public du réseau du Grand-Duché de Luxembourg* » ne sont pas précisées dans le commentaire de l'article du présent projet de règlement grand-ducal.

Art. 2.

Art. 3.

Le projet introduit la notion de la demande en obtention de l'aide sociale **par écrit** tandis que ceci n'est nullement expliqué dans les commentaires des articles alors que cette nouvelle pratique soulève bien des questions. A admettre le principe d'une demande écrite, encore faudrait-il préciser les détails de pareille demande : à qui l'adresser, dans quelle(s) langue(s), une réponse est-elle à attendre et dans quels délais ?

D'après le LFR le droit à l'aide sociale doit prendre effet même si le bureau d'accueil des demandeurs de protection internationale est temporairement fermé, tel que cela est arrivé en octobre 2011.

Le projet prévoit la révision du droit à l'aide sociale dès l'obtention d'une Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT). Afin de garantir un minimum de sécurité juridique le LFR recommande de prévoir des critères pour déterminer le montant à accorder (évaluation de la loi d'asile de 2006 par le LFR, 2010).

Le LFR se dit choqué par l'idée introduite au 4^e paragraphe du présent article qui vise à revoir le droit à l'aide sociale « *lorsque le demandeur présente des signes extérieurs apparents témoignant de sources de revenus non déclarés* ». Non seulement la Directive « accueil » ne prévoit nullement cette possibilité, aussi il y a lieu de se demander qui va déceler et définir ces « *signes extérieurs apparents* », pour éviter des abus, faute de quoi une application subjective et arbitraire semble inévitable

En ce qui concerne la fin du droit à l'aide sociale le LFR attire l'attention sur les points suivants :

- L'article 22 de la loi d'asile modifiée du 5 mai 2006 stipule : « *Pour satisfaire à l'obligation de quitter le territoire le demandeur dispose d'un délai de 30 jours à compter du jour où la décision de retour sera devenue définitive et il peut solliciter à cet effet un dispositif d'aide au retour* ». Le LFR préconise que l'attribution de l'aide sociale s'étende au moins à ces 30 jours.

- Le projet prévoit que le droit à l'aide sociale prend fin dès l'obtention d'une autorisation de séjour. Sans période de transition les besoins des personnes en cours de régularisation ne seront pas couverts, les offices sociaux n'intervenant qu'au moment où le titre de séjour est délivré.
- Le LFR préconise que les demandeurs de protection internationale déboutés, afin de préserver leur dignité et leur sécurité, continuent à bénéficier de l'accès aux soins médicaux, à une aide ponctuelle en cas de besoin et à une guidance sociale par l'OLAI (évaluation loi d'asile de 2006 par LFR, 2010)

Art. 4. (1)

Art. 4 (2)

Art. 4 (3)

Le contenu de cet article n'a pas été changé par rapport à l'ancien règlement grand-ducal. Le LFR se pose néanmoins la question de savoir si les moyens envisagés sont proportionnels par rapport à la situation réelle. Au-delà se pose la question des personnes mandatées pour faire ces enquêtes, du type de données à relever ainsi que de la confidentialité des données.

Le LFR décèle dans cette multitude d'enquêtes outre une forte notion de contrôle, un travail énorme incombant aux fonctionnaires de l'OLAI.

Chapitre 2 : Limitation et retrait de l'aide sociale

Art. 5

Le LFR propose de reprendre l'article 16 de la Directive « accueil ». L'article 5 tel que rédigé dans le présent projet paraît incompatible avec le texte de la Directive.

Art. 5 (a)

Art. 5 (b)

Le LFR apprécie la volonté de Gouvernement de proposer aux demandeurs de protection internationale de suivre des cours de langue, d'alphabétisation ou de littératie. Lier cette proposition à une condition pour recevoir l'aide sociale respectivement pour l'enlever va à l'encontre de la Directive « accueil ». Vu le degré de vulnérabilité, le niveau d'éducation, l'âge et le contexte socio-culturel du pays d'origine du demandeur de protection internationale, l'Etat doit être en mesure de proposer des cours diversifiés et adaptés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le projet de règlement grand-ducal ajoute « *en cas de disponibilité de places* », ce qui laisse entendre que l'OLAI n'est pas à même de proposer autant de places que de demandes de la part des demandeurs de protection internationale. Ceci semble d'ailleurs déjà être actuellement le

cas tant à l'Institut National des Langues que dans les cours proposés par les associations conventionnées par le Ministère de l'Education Nationale – Service de l'éducation des adultes.

Art 5. (c)

Dans les foyers sans encadrement socio-éducatif à qui va incomber le rôle de définition, d'attribution, de gestion et de contrôle des tâches journalières ?

Art. 5 (d)

Alors que la Directive « accueil » prévoit : « *Toute décision est prise objectivement et impartialement. Elle est fondée exclusivement sur le **comportement individuel** de la personne concernée.* », le texte du projet prévoit le retrait ou la limitation de l'aide sociale si *le bénéficiaire de l'aide sociale **ou un membre de sa famille qui l'accompagne** (...)* !

Art. 5 (e)

Même remarque que sous Art. 5 (d) – comportement individuel.

Citons comme infraction prévue par la Directive « accueil » : « *si la personne représente une menace pour la sécurité nationale ou est suspectée d'avoir commis un crime de guerre ou contre l'humanité* ». Cette formulation est autrement importante et précise que le texte du projet de règlement qui parle d'une *infraction punissable par la loi luxembourgeoise, notion beaucoup plus large.*

L'arrêt de l'attribution de l'aide sociale sera-t-elle consécutive à une décision du juge ?

Art. 5 (f)

Encore une fois, l'infraction mentionnée dans le texte du projet et commise par les demandeurs de protection internationale n'est pas prévue par la Directive « accueil ».

En outre, le LFR s'étonne, alors qu'il y a obligation scolaire à Luxembourg jusqu'à l'âge de 16 ans, que le texte du projet de règlement ne voit comme nécessité *d'inscrire son enfant à l'école fondamentale.* Pourrait-on en déduire que le Gouvernement ne va pas se soucier de l'accès aux enfants des demandeurs de protection internationale aux classes des lycées ?

Art. 5 (g)

Les Etats membres devront garantir (...) les soins médicaux et psychologiques (Directive « accueil »).

Le LFR se félicite que des *recommandations et traitements préventifs* soient organisés par l'OLAI. Se pose néanmoins la question de la prise en charge de la part patient. Le manque de moyens financiers suffisants dans le contexte de la réduction du montant de l'allocation mensuelle risque d'être un élément dissuasif.

Art. 5 (h)

Art. 5 (i)

Rappel de la Directive « accueil » qui prévoit un *comportement individuel* et non d'« *un membre de sa famille* ».

Art. 6

Dans le cas d'une décision de retrait de l'aide sociale, la possibilité devrait être donnée à l'intéressé de se faire accompagner par une personne de son choix (p.ex. avocat) pour faire valoir ses raisons auprès d'une instance neutre.

Art. 7

Rappel de la Directive « accueil » : « *Toute décision est prise objectivement et impartialement. Elle est fondée exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée. Celle-ci a la possibilité de recourir contre la décision de limitation ou retrait du bénéfice et elle a droit, le cas échéant, à une assistance judiciaire.* »

Le texte du projet de règlement grand-ducal ne prévoit pas expressément le recours devant le tribunal administratif tel prévu par la Directive « accueil », même s'il est de toute façon possible comme à l'encontre de n'importe quelle décision administrative. Pour la clarté de la situation et en présence de demandeurs de protection internationale originaires d'autres cultures juridiques, l'indication de la voie de recours nous paraît indispensable

Chapitre 3 : Montant de l'aide sociale

Art. 8

Le LFR se dit stupéfait de la mesure de réduction du montant de l'allocation mensuelle d'autant plus que d'autres restrictions ont été introduites récemment par l'OLAI. Le LFR se pose sérieusement la question comment dorénavant les concernés seront en mesure d'assurer leur hygiène corporelle, le paiement de la part patient lors d'une consultation médicale, les besoins spécifiques des nourrissons, les besoins vestimentaires, les déplacements liés aux démarches (cours de langue, rendez-vous chez l'avocat, rendez-vous chez l'assistante sociale à l'OLAI, visites médicales, visite auprès de membres de famille ...) et activités interculturelles.

Si le LFR salue le fait que le montant de l'allocation pour mineurs est dorénavant ajusté à celui des adultes, il regrette néanmoins le montant revu à la baisse qui équivaut à moins d'1 euro par jour ce qui est même inférieur au montant perçu par une personne retenue au Centre de rétention à Findel. A titre d'exemple citons l'article 21 du règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités pratique du régime de rétention : « *pendant son séjour au Centre, le retenu reçoit en compte un montant journalier de 3 euros* ».

L'alignement simpliste à la situation dans les pays voisins est d'autant plus difficilement compréhensible qu'aucune comparaison n'est faite dans d'autres domaines. Ainsi si l'allocation familiale pour 1 enfant est de l'ordre de 185.60€ au Luxembourg, ce montant n'est que de 86.77€ en Belgique. Il en va de même pour le salaire social minimum mensuel qui est de 1801 € au Luxembourg alors qu'en Belgique il est de 1443.54 €.

Chapitre 4 : Service communautaire

Art. 9

Si le LFR salue la possibilité d'effectuer des prestations de service communautaire aux bénéficiaires de l'aide sociale dans les structures d'hébergement, il se pose néanmoins la question de la faisabilité, du fonctionnement et du statut juridique de cette mesure tant au niveau de l'indemnité horaire que de la couverture sociale.

Le LFR se permet d'invoquer le principe du traitement égal. En l'occurrence, il y a lieu de se demander si pareilles prestations seront proposées à tous les demandeurs de protection internationale et dans toutes les structures d'hébergement.

Si dans une structure hébergeant une centaine d'adultes ceux-ci devraient pouvoir épuiser chacun les 10 heures hebdomadaires il y faudrait 1 000 heures de travaux de ce type par semaine, ce qui correspondrait à 25 personnes travaillant à plein temps.

La question de la gestion de pareilles prestations et des personnes y affectées se pose. Qui sera en charge de créer autant de prestations communautaires ? Dans la situation actuelle le personnel de OLAI ne passe que de temps à autre dans un foyer, la tâche reviendrait-elle aux agents de sécurité, aux autorités communales ou autres ? Quid des personnes logées dans des structures d'hébergement privées et hôtels ?

On ne peut donc laisser entendre que cette potentielle aide financière compensera la baisse de l'allocation mensuelle, ni ne permettra aux demandeurs de protection internationale de garder leur dignité.

Qu'en adviendra-t-il des personnes vulnérables, âgées, malades chroniques, femmes enceintes qui du fait de la diminution de l'aide sociale et de l'impossibilité de participer aux services communautaires verront leur situation financière s'aggraver considérablement ?

Le tarif de prestation est fixé à 2€ par heure, ce qui est un prix hors concurrence

Rappelons que le salaire social minimum horaire (18 ans et plus non qualifié) est de 10,4132 € (Nombre indice 737,83 du 01.12.011) !

Ce n'est pas en notant au 5^e paragraphe de cet Art. 9 que *la prestation du service communautaire n'est pas considérée comme un contrat de travail, ni comme une prestation de travail*, et que *l'octroi d'une allocation mensuelle n'est pas non plus considéré comme une rémunération*, que la question du statut juridique ne se pose pas et que le code des assurances sociales serait mis en veilleuse.

Chapitre 5 : Hébergement

Art. 10 (1)

En matière d'hébergement le LFR voudrait se référer à son avis donné dans le cadre de l'évaluation de la loi d'asile de 2006 :

- *Le LFR regrette que le législateur n'ait pas inclus dans le texte la possibilité pour les demandeurs de protection internationale de se loger chez des parents ou des amis tout en bénéficiant d'allocations leur permettant de contribuer au paiement du loyer et aux dépenses courantes d'autant plus dans le contexte actuel de pénurie de logements.*
- *En outre, la pratique quotidienne des associations membres du LFR dans leur travail avec les demandeurs de protection internationale leur enseigne qu'il est nécessaire de porter une attention particulière aux dispositions suivantes du même article du règlement grand-ducal :*
 - *le point 1 précisant que les hôtels et auberges privées et autres locaux doivent être adaptés;*
 - *le point 3 invoquant que le transfert d'un logement à un autre ne devrait s'effectuer que dans les cas où ce transfert est nécessaire pour une raison précise.*

Au vu des événements récents, le LFR souligne l'importance de mettre le cas échéant des structures d'accueil d'urgence en place qui respectent la dignité humaine ainsi que la vie privée et familiale du bénéficiaire.

Art. 10 (2) a)

Le LFR ne peut que souligner cette disposition et invite le Service national de la sécurité dans la fonction publique (SNSFP)

(cf : <http://www.fonction-publique.public.lu/fr/structure-organisationnelle/snsfp/index.html>)

qui a pour mission de surveiller l'application des dispositions légales et réglementaires dans tous les établissements, en particulier lors de leur implantation, construction, équipement, occupation, acquisition ou location, ainsi qu'à l'occasion de réaménagements importants, à rendre visite et surveiller de façon régulière les structure d'hébergement des demandeurs de protection internationale.

Art. 10 (2) b)

Si comme énoncé à l'Art. 8, le demandeur de protection internationale a des difficultés pour couvrir ses besoins, le LFR se demande comment il va pouvoir *communiquer avec sa famille, ses conseils juridiques (...) et les organisations non-gouvernementales reconnues*.

Art. 10 (3)

Lors de l'entretien du LFR avec Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration en septembre 2010, le LFR a demandé à ce que tout changement de logement, et à plus forte raison toute expulsion d'un logement, décidé par le Ministère de la Famille et de l'Intégration ou l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI), fasse l'objet d'une décision écrite et motivée en bonne et due forme et notifiée aux intéressés.

Ceci est essentiel pour protéger les personnes contre des décisions arbitraires et leur donner une possibilité de recours, tout en respectant les principes essentiels du droit administratif luxembourgeois et de l'État de droit. Le LFR demande à ce que l'obligation de cette procédure écrite soit reprise dans le texte du règlement grand-ducal.

Art. 11

Concernant les mineurs non accompagnés, le LFR rend attentif que le présent article transpose de façon incomplète l'article 19(3) de la Directive, qui prévoit notamment que, dans l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les États membres recherchent dès que possible les membres de sa famille.

Si le paragraphe 3 du même article transpose tel quel la Directive européenne « *le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins...* », il se pose néanmoins la question de son application au Luxembourg et notamment de l'organisation concrète des formations appropriées.

4. Conclusions du LFR

- Le LFR se félicite que certaines dispositions du présent projet de règlement soient plus explicites que celles du règlement de 2006.
- Le LFR tient néanmoins à relever un sentiment de méfiance envers les demandeurs de protection internationale dans le texte.
- Le LFR est totalement opposé à l'abaissement des aides sociales.
- Le LFR n'accepte pas les restrictions qui vont à l'encontre de la Directive « accueil ».
- Le LFR souhaite que l'Etat mette en place tous les outils permettant aux demandeurs de protection internationale d'entrer dans le bénéfice de l'aide sociale.

Luxembourg, le 1^{er} février 2012