



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

14 février 2012

AVIS I/08/2012

relatif à l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale

..... AVIS

Par lettre du 16 janvier 2012, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le présent avant-projet de règlement grand-ducal à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale¹ n'a pas été revu suite à la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

2. Or, l'application quotidienne sur les années passées a révélé la nécessité d'un certain nombre de modifications. Aussi, une sensibilisation et une responsabilisation des demandeurs de protection internationale paraissent utiles.

3. Dans ce contexte, le présent règlement grand-ducal prévoit la possibilité offerte aux demandeurs de protection internationale d'effectuer sur base volontaire des activités communautaires qui concourent à leur intégration dans leur nouvel environnement et pour lesquelles une allocation mensuelle leur sera versée.

4. Ces prestations sont rémunérées selon un tarif fixe ne pouvant pas dépasser 80 € par mois et viennent s'ajouter à l'allocation mensuelle octroyée aux bénéficiaires de l'aide sociale.

5. De manière générale, les auteurs du texte lient le droit à l'aide sociale à l'attitude bienveillante, coopérative et constructive du demandeur qui à défaut de respecter les dispositions légales et réglementaires en la matière, se voit retirer plus aisément le bénéfice de l'aide sociale.

6. Le règlement grand-ducal abroge et remplace le 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 dont il reprend de nombreuses dispositions.

7. Si la CSL accueille favorablement un certain nombre de mesures introduites par le présent avant-projet de règlement grand-ducal comme la possibilité pour les bénéficiaires de l'aide sociale d'effectuer des prestations de service communautaire dans les structures d'hébergement ainsi qu'un renforcement de certaines obligations à charge du bénéficiaire de l'aide sociale en vue de favoriser son intégration et celle des membres de sa famille dans la société luxembourgeoise, elle se doit toutefois de formuler un certain nombre de critiques sur des mesures qui aggravent la situation du bénéficiaire de l'aide sociale.

¹ Les demandeurs de protection internationale sont ceux qui réclament soit le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève soit le statut conféré par la protection subsidiaire.

Par «réfugié», on entend tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 34 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Par «personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire», on entend tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 37, l'article 39, paragraphes (1) et (2) de la loi modifiée du 5 mai 2006 précitée, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays.

La réduction de l'allocation mensuelle du bénéficiaire de l'aide sociale (article 8)

8. Sous le prétexte de vouloir aligner les montants des aides sociales à celles accordées en Belgique, le législateur a réduit le montant de l'allocation mensuelle de 107,90 € à 25 € par personne adulte en logement avec pension complète, soit une diminution de l'ordre de 77%. Ont également été réduites les allocations mensuelles pour toutes les autres catégories de bénéficiaires de l'aide sociale comme les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans à 18 ans ainsi que les enfants mineurs accompagnant le bénéficiaire de l'aide sociale.

9. L'alignement de cette aide sociale aux prestations offertes en Belgique est, aux yeux de la CSL, d'autant plus difficilement compréhensible que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne font allusion à une telle comparaison des prestations entre les deux pays. La CSL en déduit qu'une telle comparaison entre les deux pays n'est tout simplement pas possible ni d'un point de vue juridique ni d'un point de vue du coût des niveaux de vie existant dans les deux pays.

10. La CSL ne saura accepter une telle réduction des montants de l'aide sociale quasiment au franc symbolique d'autant plus que d'autres restrictions ont encore été introduites par le présent texte. La CSL se pose sérieusement la question comment dorénavant les personnes concernées seront en mesure d'assurer leur hygiène corporelle, leur prise en charge médicale, leurs besoins vestimentaires, leurs déplacements pour des démarches et activités diverses.

La possibilité d'effectuer des prestations de service communautaire à un tarif dérisoire et humiliant

11. Si la CSL salue la possibilité d'effectuer des prestations de service communautaire aux bénéficiaires de l'aide sociale dans les structures d'hébergement, elle se demande toutefois si de telles prestations sont couvertes par la sécurité sociale, comment elles sont assurées et sous quel statut juridique elles tombent vu que l'article 9 in fine dispose 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* ».

12. En tout état de cause, la CSL ne peut accepter le tarif de 2 € par heure pour de telles prestations communautaires, indemnité qui est indigne pour/dans un pays qui compte parmi les plus riches du monde.

13. Aussi la CSL ne peut-elle suivre le bien-fondé du texte selon lequel « *le bénéficiaire de l'aide sociale ne peut effectuer plus de 10 heures par semaine* ». Pourquoi de telles prestations devraient être limitées à un maximum de 10 heures par semaine ? Le Gouvernement a-t-il mauvaise conscience de faire/laisser travailler les bénéficiaires de l'aide sociale au-delà de 10 heures par semaine à un tarif aussi dérisoire et humiliant ?

14. L'article 5, point c) prévoit par ailleurs la limitation sinon le retrait de l'aide sociale lorsque « *le bénéficiaire de l'aide sociale refuse, sans motif légitime reconnu par l'autorité compétente, d'effectuer les tâches journalières de nettoyage dans une des structures d'hébergement gérées par l'OLAI, et ses alentours.* ». La CSL est d'avis que le fait même d'obliger quelqu'un à effectuer des tâches journalières de nettoyage dans une des structures d'hébergement pour un tarif de 2 € par heure constitue en lui-même un motif légitime de refus.

15. Voilà pourquoi la CSL revendique que les activités communautaires doivent, à l'instar de toute activité exercée sous un lien de subordination, être couvertes par la sécurité sociale et régies par un contrat de travail conformément au Code du travail et être rémunérées en tant que telles, c'est-à-dire, au moins au taux du salaire social minimum. Seule l'application du droit du travail et de la sécurité sociale permettent d'éviter une discrimination à l'égard d'une catégorie de personnes que sont les demandeurs de protection internationale et favoriser leur intégration dans la société luxembourgeoise.

L'obligation pour le bénéficiaire de l'aide sociale d'inscrire son enfant pour l'école fondamentale est en contradiction avec l'obligation scolaire obligatoire (voir article 5), point e)

16. D'abord la CSL tient à préciser que l'obligation scolaire obligatoire telle que définie à l'article 7 de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ne se limite pas seulement à l'enseignement fondamental (anciennement appelé enseignement primaire) comme mentionné à l'article 5, point e) du présent texte, mais va bien au-delà jusqu'à l'âge de 16 ans de l'enfant.

17. Il faudra par conséquent modifier le point e) de l'article 5 de l'avant-projet de règlement grand-ducal pour lui donner la teneur suivante :

« e) le bénéficiaire de l'aide sociale, sans motif légitime reconnu par l'autorité compétente, refuse d'inscrire son enfant pour l'école dès qu'il a atteint l'âge de scolarité obligatoire et ce jusqu'à l'âge de 16 ans, extinction de l'obligation scolaire obligatoire ;

18. Par ailleurs, la CSL se pose également la question ce que feront les parents si les autorités communales refusent (comme cela est déjà arrivé par le passé et encore récemment en novembre / décembre 2011) d'inscrire les enfants à l'école fondamentale. Le texte ne souffle mot.

En tout état de cause, il serait inacceptable pour la CSL que dans pareille hypothèse, qui échappe totalement à la volonté du bénéficiaire de l'aide sociale, ce dernier se voie retirer ou refuser l'aide sociale.

Le refus de l'octroi de l'aide sociale au requérant de protection internationale dont la demande a été rejetée et dont l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible

19. L'article 2 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 dispose que *« l'aide sociale est accordée à toute personne détentrice de l'attestation ou de la convocation visée aux articles 6, 22 et 62 de la loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à condition de ne pas disposer de moyens d'existence suffisants à sa subsistance »*.

20. Force est de constater que l'article 2 du présent avant-projet de règlement grand-ducal reprend à la lettre l'article 2 du règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 précité sans cependant renvoyer à l'article 22 de la loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

L'article 22 initial dans ses 4 premiers paragraphes de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection a été de la teneur suivante :

Art. 22. *[1] Si le statut de réfugié est refusé au titre des articles 19 et 20 qui précèdent, le demandeur sera éloigné du territoire.*

[2] Si l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait, le ministre peut décider de tolérer l'intéressé provisoirement sur le territoire jusqu'au moment où ces circonstances de fait auront cessé.

[3] Une attestation de tolérance est remise à l'intéressé. Elle précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si la pièce a été visée par l'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé, visa qui comprendra l'indication de l'adresse de l'intéressé. L'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé a l'obligation de viser l'attestation. L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du code civil.

[4] L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant les modalités à fixer par le règlement grand-ducal prévu à l'article 6 [7] qui précède....

21. L'article 6[7] de la loi du 5 mai 2006 précitée disposait que « l'attestation confère le droit à une aide sociale suivant règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 précité ».

22. En d'autres termes, si l'intéressé était dans l'impossibilité de quitter le territoire suite à la demande de reconnaissance du statut de réfugié qui lui a été refusée par exemple en cas de maladie grave, le ministre pouvait tolérer que l'intéressé reste provisoirement sur le territoire jusqu'au moment où les circonstances de fait auront cessé et lui délivrer une attestation de tolérance qui lui conférerait pendant le séjour « toléré » le droit à une aide sociale.

23. Le droit à une aide sociale pour les requérants de protection internationale dont la demande a été rejetée a été supprimé par la loi du 1^{er} juillet 2011 qui a modifié l'article 22 comme suit :

Art. 22. *«[1] Pour satisfaire à l'obligation de quitter le territoire conformément aux articles 16, 19 et 20 qui précèdent, le demandeur dispose d'un délai de trente 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 demandeur est obligé de quitter le territoire sans délai à compter du jour où la décision de retour sera devenue définitive si son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.*

[2] Si nécessaire, eu égard à la situation personnelle de l'étranger, le ministre peut accorder, à titre exceptionnel, un délai de départ volontaire supérieur à trente jours.

[3] Les articles 103, 111, paragraphe [5], 111, paragraphe [6], 112, 116, 117, 118 et 120 à 132 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration sont applicables.»

24. Le nouvel article 22 de la loi précitée et, par conséquent, l'avant-projet de règlement grand-ducal dont est saisi la CSL constituent une régression des droits des demandeurs de protection internationale qui mérite d'être développée.

25. D'abord, avec l'entrée en vigueur du présent avant-projet de règlement grand-ducal, aucune aide sociale ne sera plus accordée au requérant de protection internationale dont la demande a été rejetée contrairement à l'article 22 du règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 précité qui est encore pour l'instant en vigueur.

26. S'y ajoute que contrairement à l'article 22 initial, l'intéressé est obligé de quitter *illico* le territoire à compter du jour où la décision de retour est devenue définitive si son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, danger qui, selon la CSL, risque d'être apprécié, à défaut de précisions dans le texte, plutôt de façon politique et arbitraire que de façon juridique et objective.

27. De plus, étant donné que l'article 22 a été taillé sur mesure après plusieurs modifications

intervenues au fil des années 2006 à 2011 pour permettre au Gouvernement une politique d'immigration progressivement plus restrictive, le ministre seul peut décider à son gré, *sans devoir prendre en considération les circonstances de fait étant à l'origine de l'impossibilité de l'éloignement de l'intéressé* s'il veut oui ou non lui accorder un délai volontaire supérieur à trente jours à partir du jour où la décision de retour est coulée en force de chose jugée. Etant donné que les critères objectifs tels que la prise en considération des circonstances de fait étant à l'origine de l'impossibilité de l'éloignement de l'intéressé ont été supprimés dans la version actuelle de l'article 22, le ministre est de plus en plus souverain pour juger d'une prorogation d'un délai sans pour autant que les juridictions puissent, en cas de contestation de l'intéressé, se substituer au pouvoir politique.

28. Finalement, à part le caractère plus restrictif de l'article 22 actuel de la loi du 1^{er} juillet 2011 précitée, le texte est également muet quant à une nouvelle prorogation du délai si la situation de l'intéressé à l'expiration d'un premier délai de prorogation ne permet toujours pas l'éloignement de celui-ci du territoire.

29. Voilà pourquoi la CSL revendique que le législateur modifie l'article 22 de la loi du 1^{er} juillet 2011 pour reprendre le texte initial de la loi du 5 mai 2006 afin de permettre également au requérant de protection internationale dans l'hypothèse où sa demande a été refusée de bénéficier de l'aide sociale jusqu'à ce que l'attestation de tolérance lui soit retirée en fin de procédure.

30. Par conséquent, il y a lieu de réintégrer le renvoi à l'article 22 nouvellement formulé à l'article 2 du présent avant-projet de règlement grand-ducal.

* * *

31. En guise de conclusion, la CSL ne peut accepter que par le présent avant-projet de règlement grand-ducal, des économies se fassent au détriment des plus démunis que sont les demandeurs de protection internationale.

* * *

32. En raison des observations formulées ci-avant, la Chambre des salariés a le regret de vous communiquer qu'elle désapprouve le présent avant-projet de règlement grand-ducal.

Luxembourg, le 14 février 2012

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président





René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.