



Rapport d'Activité



Ombudsman

2016

TABLE DES MATIERES

PREFACE	7
PARTIE 1 – STATISTIQUES	9
LEXIQUE	11
RELEVÉ GLOBAL	12
Réclamations introduites	12
Taux de correction.....	13
ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT	14
Réclamations introduites	14
Taux de correction.....	15
Ventilation par ministères	16
ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES	24
Réclamations introduites	24
Taux de correction.....	25
PARTIE 2 – RECLAMATIONS.....	27
AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT	29
Ministère des Affaires étrangères et européennes.....	29
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.....	32
Ministère des Finances	38
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	42
Ministère du Logement	49
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	50
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	52
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	53
AFFAIRES RELEVANT DES COMMUNES.....	54
AFFAIRES CONCERNANT LES ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT OU DES COMMUNES	55
Caisse nationale de santé (CNS)	55
Fonds national de solidarité (FNS).....	59
Caisse pour l'avenir des enfants (CAE)	61

PARTIE 3 – VIVRE ENSEMBLE AU LUXEMBOURG	63
Accueil et intégration : du multiculturel à l’interculturel	63
Le Luxembourg : un pays d’immigration	65
La procédure administrative de demande de protection internationale	67
Constats et suggestions	69
Réflexions d’ordre général	75
PARTIE 4 – SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS.....	77
SUGGESTIONS AU GOUVERNEMENT, AUX ADMINISTRATIONS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONCERNÉS.....	79
Office luxembourgeois de l’accueil et de l’intégration (OLAI)	79
Caisse nationale de santé (CNS)	79
Agence pour le développement de l’emploi (ADEM)	81
Fonds national de solidarité (FNS).....	82
Formation du personnel et des bénévoles en contact régulier avec des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale	82
RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT, AUX ADMINISTRATIONS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONCERNÉS	84
Recommandation n°51.....	84
Recommandation n°52.....	97
ANNEXES (Relatives à la Partie 3).....	101
ANNEXE 1 – Statistiques	103
ANNEXE 2 – Définitions	105
ANNEXE 3 – Intervenants en matière d’accueil et d’intégration	107
ANNEXE 4 – Initiatives prises par des communes	118

PREFACE

La présentation de ce rapport annuel, marquant la fin de mon mandat en tant que Médiateure du Grand-Duché de Luxembourg, me donne l'occasion de remercier l'ensemble des personnes œuvrant ou ayant œuvré pour la mise en place de l'institution, son fonctionnement et plus généralement pour l'amélioration des rapports entre l'Administration et ses usagers.

Je remercie plus particulièrement les membres du secrétariat de l'institution pour leur implication et leur engagement ainsi que les usagers et les agents de l'Administration qui, en faisant confiance à l'institution du médiateur, ont permis le traitement de plus de 11.000 litiges ou situations conflictuelles depuis sa création.

Le présent rapport annuel se divise en quatre parties :

- I. La première partie du rapport annuel se compose d'une présentation statistique de l'année écoulée ;
- II. La deuxième partie reprend diverses réclamations introduites par des usagers désemparés face à une lenteur ou une décision administrative incompréhensible ou inacceptable pour eux ;
- III. Compte tenu du contexte actuel en matière d'immigration et de l'augmentation sensible du nombre de réclamations en ce domaine (78 en 2015 contre 235 en 2016, soit près de trois fois plus), la troisième partie du rapport annuel est consacrée à la situation des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI) ;
- IV. La quatrième partie du rapport annuel est consacrée aux suggestions et recommandations adressées au gouvernement, aux administrations et établissements publics concernés. Elle contient notamment :
 - une suggestion concernant la formation des professionnels et des bénévoles en contact régulier avec des DPI et BPI ;
 - la recommandation n° 51 relative à la réforme de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur, résultat de l'analyse pratique des dernières cinq années ;
 - la recommandation n°52 sur la mise en place d'un contrôle externe des structures d'accueil et d'hébergement pour DPI et BPI.

Lydie ERR
Médiateure du Grand-Duché de Luxembourg

PARTIE 1 – STATISTIQUES

LEXIQUE

Clôture : réclamation dont le traitement est clôturé au 31 décembre 2016.

Clôture provisoire : réclamation dont le traitement est mis en attente sur demande du réclamant ou décision de la médiatrice.

En cours : réclamation introduite après le 1^{er} janvier 2016 et en cours de traitement après le 31 décembre 2016.

Correction totale : réclamation pour laquelle l'intervention de la médiatrice auprès de l'Administration a permis une correction totale.

Correction partielle : réclamation pour laquelle l'intervention de la médiatrice auprès de l'Administration a permis une correction partielle.

Pas de correction : réclamation pour laquelle aucune correction n'est intervenue malgré l'intervention de la médiatrice auprès de l'Administration.

Réclamation non fondée : réclamation considérée non fondée par la médiatrice après étude au fond et éventuelle intervention auprès de l'Administration.

Désistement du réclamant : réclamation dont l'instruction a été arrêtée sur demande ou en raison du silence du réclamant.

Incompétence *ratione materiae* : réclamation dont l'objet n'entre pas dans la compétence de la médiatrice.

Transmis pour compétence : réclamation transmise à un autre médiateur du fait que l'objet entre dans sa compétence.

Décision ayant acquis force de chose jugée : réclamation dont l'objet a déjà été tranché par une juridiction et dont la décision a acquis force de chose jugée.

Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante : réclamation dont l'objet touche au fond d'une procédure en cours devant une juridiction.

Réclamation manifestement non fondée : réclamation considérée non fondée par la médiatrice avant analyse au fond et qui n'a pas fait l'objet d'une intervention auprès de l'Administration.

Réclamation prématurée : réclamation faisant référence à une décision administrative non encore prise ou à un délai de réponse considéré acceptable par la médiatrice.

Absence de démarches préalables : réclamation introduite avant qu'une quelconque démarche ait été effectuée par le réclamant auprès de l'Administration pour demander une explication ou pour contester la décision ou la lenteur en cause.

Actio popularis : réclamation dont l'objet ne concerne pas directement un réclamant ou prenant la forme d'une action de groupe.

RELEVÉ GLOBAL

RÉCLAMATIONS INTRODUITES

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	857
Clôture	625
Clôture provisoire	15
En cours	217

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	548
Correction totale obtenue	175
Correction partielle obtenue	42
Pas de correction obtenue	41
Réclamation non fondée	188
Désistement du réclamant	102

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	77
Incompétence <i>ratione materiae</i>	20
Transmis pour compétence	3
Décision ayant acquis force de chose jugée	5
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	1
Réclamation manifestement non fondée	20
Réclamation prématurée	17
Absence de démarches préalables	10
<i>Actio popularis</i>	1

RELEVÉ GLOBAL

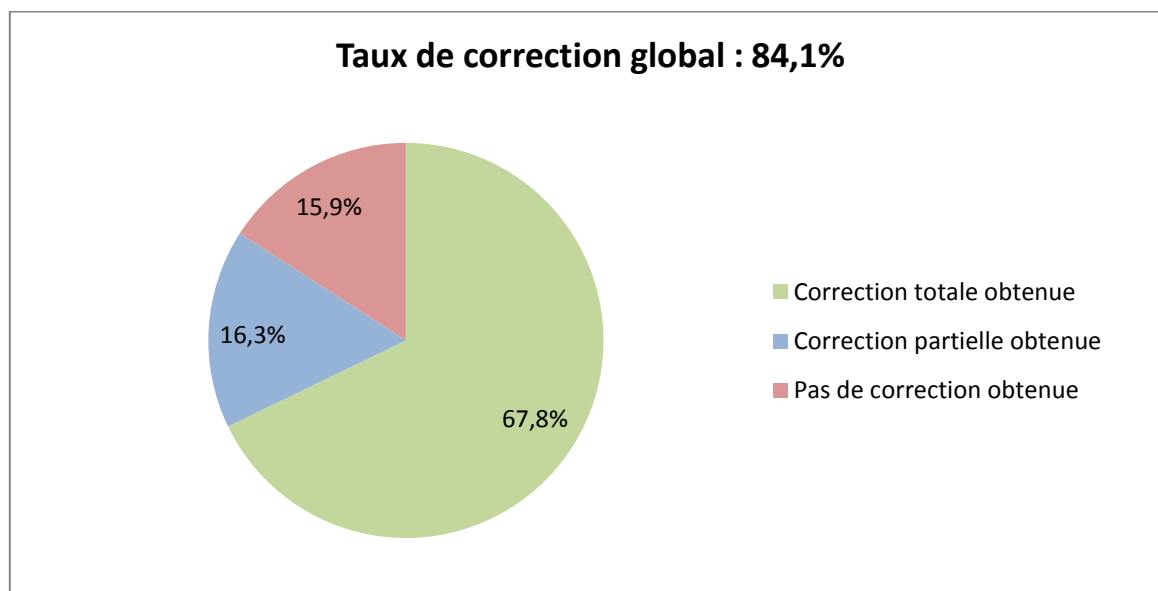
TAUX DE CORRECTION

Le taux de correction est déterminé sur base du nombre de réclamations clôturées, déduction faite des réclamations :

- irrecevables et des refus d'examiner ;
- recevables mais non fondées ;
- pour lesquelles le réclamant s'est désisté.

Les réclamations clôturées provisoirement et les réclamations dont le traitement est encore en cours après le 31 décembre 2016 ne sont pas prises en considération pour la détermination du présent taux de correction.

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	252	100%
Correction totale obtenue	175	67,8%
Correction partielle obtenue	42	16,3%
Pas de correction obtenue	41	15,9%



En 2016, la médiatrice est intervenue auprès de l'Administration dans le cadre de 252 réclamations et dans 84,1% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la situation administrative contestée.

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

RÉCLAMATIONS INTRODUITES

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	768
Clôture	553
Clôture provisoire	13
En cours	202

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	506
Correction totale obtenue	168
Correction partielle obtenue	35
Pas de correction obtenue	39
Réclamation non fondée	177
Désistement du réclamant	87

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	47
Décision ayant acquis force de chose jugée	5
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	1
Demande manifestement non fondée	18
Demande prématurée	16
Absence de démarches préalables	7
<i>Actio popularis</i>	-

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

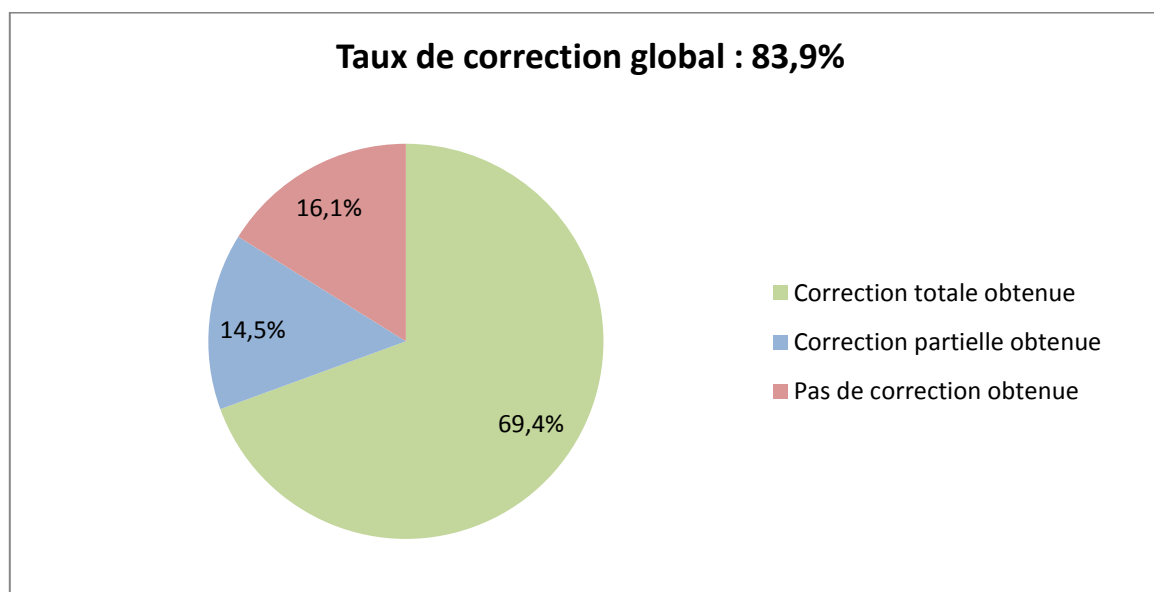
TAUX DE CORRECTION

Les taux de correction indiqués dans le présent titre sont déterminés sur base du nombre de réclamations clôturées, déduction faite des réclamations :

- irrecevables et des refus d'examiner ;
- recevables mais non fondées ;
- pour lesquelles le réclamant s'est désisté.

Les réclamations clôturées provisoirement et les réclamations dont le traitement est encore en cours après le 31 décembre 2016 ne sont pas prises en considération pour la détermination des présents taux de correction.

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	236	100%
Correction totale obtenue	161	69,4%
Correction partielle obtenue	35	14,5%
Pas de correction obtenue	40	16,1%



En 2016, la médiatrice est intervenue auprès d'une administration ou d'un établissement public relevant de l'Etat dans le cadre de 236 réclamations et dans 83,9% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la situation administrative contestée.

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

VENTILATION PAR MINISTÈRES

Le tableau reproduit ci-dessous reprend la ventilation des réclamations introduites auprès de la médiateure entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016 en fonction du Ministère concerné.

Les réclamations dirigées contre un organisme non-public (incompétence *ratione materiae*) et réclamations transmises pour compétence à d'autres médiateurs ne sont pas prises en compte.

Ministères	Nombre de réclamations
Ministère des Affaires étrangères et européennes	204
Ministère de la Sécurité sociale	141
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	117
Ministère des Finances	92
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	78
Ministère du Logement	30
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	29
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	22
Ministère de la Justice	18
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	13
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	8
Ministère de la Santé	5
Ministère de l'Intérieur	5
Ministère d'État	3
Ministère de la Culture	1
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	1
Ministère de l'Economie	1
TOTAL	768

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

Administration(s) et/ou établissement(s) public(s) concerné(es) :

∞ Bureau des passeports, visas et légalisation, Direction de l'Immigration.

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	204
Clôture	122
Clôture provisoire	1
En cours	81

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	99
Correction totale obtenue	41
Correction partielle obtenue	8
Pas de correction obtenue	3
Réclamation non fondée	11
Désistement du réclamant	36

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	23
Décision ayant acquis force de chose jugée	2
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	-
Demande manifestement non fondée	12
Demande prématurée	9
Absence de démarches préalables	-
<i>Actio popularis</i>	-

Taux de correction : 94,2%

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Administration(s) et/ou établissement(s) public(s) concerné(es) :

- ∞ Contrôle Médical de la Sécurité Sociale, Association d'assurance accidents (AAA), Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), Caisse nationale de santé (CNS), Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS), Commissariat aux Assurances, Commission de surveillance (des assurances sociales), Conseil arbitral de la sécurité sociale, Inspection générale de la sécurité sociale (IGS).

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	141
Clôture	109
Clôture provisoire	6
En cours	26

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	106
Correction totale obtenue	27
Correction partielle obtenue	5
Pas de correction obtenue	12
Réclamation non fondée	55
Désistement du réclamant	7

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	3
Décision ayant acquis force de chose jugée	1
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	-
Demande manifestement non fondée	-
Demande prématurée	-
Absence de démarches préalables	2
<i>Actio popularis</i>	-

Taux de correction : 72,7%

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DE L'INTÉGRATION ET À LA GRANDE RÉGION

Administration(s) et/ou établissement(s) public(s) concerné(es) :

- ∞ Caisse pour l'avenir des enfants (CAE), Fonds national de solidarité (FNS), Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), Service national d'action sociale (SNAS).

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	117
Clôture	79
Clôture provisoire	3
En cours	35

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	75
Correction totale obtenue	26
Correction partielle obtenue	9
Pas de correction obtenue	6
Réclamation non fondée	17
Désistement du réclamant	17

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	4
Décision ayant acquis force de chose jugée	2
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	-
Demande manifestement non fondée	1
Demande prématurée	3
Absence de démarches préalables	-
<i>Actio popularis</i>	-

Taux de correction : 85,4%

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DES FINANCES

Administration(s) et/ou établissement(s) public(s) concerné(es) :

- ∞ Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED), Administration des contributions directes (ACD), Administration des douanes et accises, Administration du cadastre et de la topographie (ACT).

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	92
Clôture	75
Clôture provisoire	-
En cours	17

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	73
Correction totale obtenue	28
Correction partielle obtenue	1
Pas de correction obtenue	4
Réclamation non fondée	34
Désistement du réclamant	6

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	2
Décision ayant acquis force de chose jugée	-
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	-
Demande manifestement non fondée	-
Demande prématurée	1
Absence de démarches préalables	1
<i>Actio popularis</i>	-

Taux de correction : 87,9%

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Administration(s) et/ou établissement(s) public(s) concerné(es) :

- ∞ Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, Inspection du Travail et des Mines.

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	78
Clôture	64
Clôture provisoire	-
En cours	14

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	59
Correction totale obtenue	14
Correction partielle obtenue	4
Pas de correction obtenue	5
Réclamation non fondée	25
Désistement du réclamant	11

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	5
Décision ayant acquis force de chose jugée	1
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	-
Demande manifestement non fondée	1
Demande prématurée	1
Absence de démarches préalables	2
<i>Actio popularis</i>	-

Taux de correction : 78,3%

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DU LOGEMENT

Administration(s) et/ou établissement(s) public(s) concerné(es) :

- ∞ Fonds du logement (FDL), Fonds pour le Logement à coût modéré, Service aides au Logement.

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	30
Clôture	23
Clôture provisoire	2
En cours	5

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	23
Correction totale obtenue	9
Correction partielle obtenue	6
Pas de correction obtenue	2
Réclamation non fondée	6
Désistement du réclamant	-

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	0
Décision ayant acquis force de chose jugée	-
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	-
Demande manifestement non fondée	-
Demande prématurée	-
Absence de démarches préalables	-
<i>Actio popularis</i>	-

Taux de correction : 88,2%

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES

Administration(s) et/ou établissement(s) public(s) concerné(s) :

- ∞ Administration de l'Environnement, Administration des bâtiments publics, Administration des ponts et chaussées, Département de l'environnement, Département des transports, Société nationale de Contrôle Technique (SNCT), Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL).

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	29
Clôture	22
Clôture provisoire	1
En cours	6

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	21
Correction totale obtenue	9
Correction partielle obtenue	-
Pas de correction obtenue	1
Réclamation non fondée	4
Désistement du réclamant	7

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	1
Décision ayant acquis force de chose jugée	-
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	-
Demande manifestement non fondée	-
Demande prématurée	1
Absence de démarches préalables	-
<i>Actio popularis</i>	-

Taux de correction : 90%

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES

RÉCLAMATIONS INTRODUITES

Réclamations introduites auprès de la médiatrice en 2016	66
Clôture	49
Clôture provisoire	2
En cours	15

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	42
Correction totale obtenue	7
Correction partielle obtenue	7
Pas de correction obtenue	2
Réclamation non fondée	11
Désistement du réclamant	15

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	7
Décision ayant acquis force de chose jugée	-
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	-
Demande manifestement non fondée	2
Demande prématurée	1
Absence de démarches préalables	3
<i>Actio popularis</i>	1

MATIÈRES CONCERNÉES

Au cours de l'année 2016, les réclamations introduites auprès de la médiatrice et relatives aux communes concernaient principalement les matières suivantes :

- ∞ autorisation de bâtir,
- ∞ aides sociales (aide financière, aide au logement, chèque-service accueil),
- ∞ état civil (naissance, mariage, décès),
- ∞ impôts et taxes relevant de la commune,
- ∞ inscription au registre communal des personnes physiques,
- ∞ silence ou lenteur de la commune.

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES

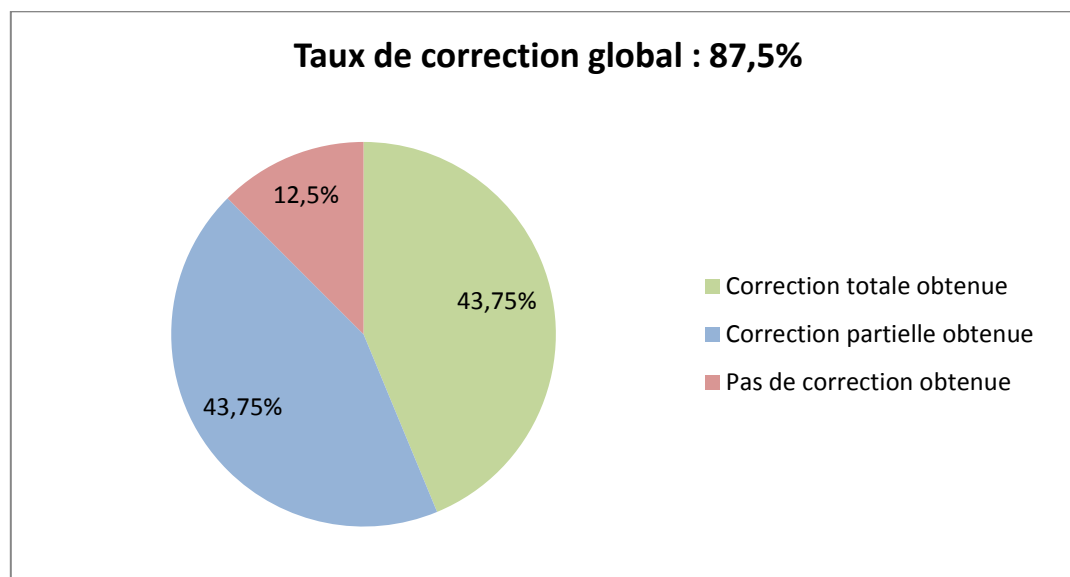
TAUX DE CORRECTION

Le taux de correction est déterminé sur base du nombre de réclamations clôturées, déduction faite des réclamations :

- irrecevables et des refus d'examiner ;
- recevables mais non fondées ;
- pour lesquelles le réclamant s'est désisté.

Les réclamations clôturées provisoirement et les réclamations dont le traitement est encore en cours après le 31 décembre 2016 ne sont pas prises en considération pour la détermination du présent taux de correction.

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	16	100%
Correction totale obtenue	7	43,75%
Correction partielle obtenue	7	43,75%
Pas de correction obtenue	2	12,5%



En 2016, la médiatrice est intervenue auprès des communes dans le cadre de 16 réclamations et dans 87,5% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la décision administrative contestée.

PARTIE 2 – RECLAMATIONS

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

Demandes de protection internationale

Tout d'abord, la médiatrice tient à remercier la Direction de l'Immigration et particulièrement le service des réfugiés de l'attention portée aux questions posées dans le cadre des réclamations dont elle a été saisie.

Au cours de l'année écoulée, la médiatrice a été saisie de nombreuses réclamations de la part de demandeurs de protection internationale, le plus souvent de nationalité syrienne ou iraquienne, qui étaient soit dans l'attente d'une réponse à leur demande depuis plusieurs mois voire depuis plus d'un an, soit dans l'attente d'une première audition suite à leur demande de protection internationale et ce également depuis plusieurs mois voire depuis plus d'un an.

Dans la grande majorité de ces dossiers, les mandataires des intéressés avaient sollicité des informations de la part de la Direction de l'Immigration quant à l'état d'avancement de la procédure mais restaient sans nouvelles. Parfois des délais d'attente imprécis ont été annoncés et ont laissé les intéressés dans l'incertitude.

En ce qui concerne les dossiers dans lesquels les demandeurs de protection internationale attendent pendant des mois leur première audition, il y a lieu de souligner que cette situation est déplorable tant pour le Ministère que pour les demandeurs. En effet, la restitution exacte des faits à l'origine de la demande requerrait idéalement une audition endéans un délai rapproché au risque que les souvenirs ne s'altèrent.

Au-delà de cet aspect, il ne fait pas de doute que cette situation d'attente est difficilement supportable pour nombre de demandeurs qui sont déjà fragilisés par ce qu'ils ont vécu. Le fait d'ignorer combien de temps il leur faudra encore attendre avant d'être fixé sur leur sort engendre une grande souffrance psychologique. Beaucoup se plaignent également de voir des demandeurs, arrivés en même temps qu'eux ou même après eux, obtenir le statut de réfugié, alors qu'eux-mêmes attendent d'être enfin entendus sur les motifs à la base de leur demande.

La vie de ces personnes et de ces familles, même si elle n'est plus en danger imminent, est en quelque sorte mise entre parenthèses. Ils doivent faire le deuil de leur patrie, de leur culture, de leurs proches. Le destin de membres de famille restés sur place ou ayant fui est également lié à l'avancement du dossier étant donné que la demande de regroupement familial ne pourra se faire qu'une fois le statut obtenu ici au Grand-Duché par le regroupant.

Le service de la médiatrice prend dès lors régulièrement contact avec le service des réfugiés de la Direction de l'Immigration afin de demander qu'une réponse soit apportée aux demandeurs. Une bonne collaboration entre les deux services s'est établie et des réponses rapides sont réservées aux demandes de la médiatrice, ce qui permet d'informer les réclamants sur l'état d'avancement de leur dossier, fait qui semble apaiser certains réclamants.

La médiatrice salue l'annonce faite par la Direction de l'Immigration d'un renforcement des effectifs pour début 2017 pour traiter les nombreuses demandes de protection internationale.

Traitement particulièrement long d'une demande de protection internationale

Un homme de nationalité syrienne avait introduit une demande de protection internationale à la fin de 2013 et était encore dans l'attente d'une réponse à sa demande en 2016.

Le réclamant avait passé des entretiens sur les motifs de sa demande de protection internationale en février et mars 2014, et par la suite un test linguistique en novembre 2014 et un entretien complémentaire en avril 2015.

Selon les résultats du premier test linguistique, dont l'expertise a été effectuée par le « *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* » sur demande de la Direction de l'Immigration, le réclamant ne serait pas syrien, mais algérien. Cette première expertise était quelque peu ambiguë, alors que le demandeur pouvait néanmoins démontrer des connaissances approfondies relatives à Damas, la capitale de la Syrie. Le résultat du test linguistique a été communiqué en janvier 2015 à son avocat.

L'avocat du réclamant a réagi en faisant parvenir des documents supplémentaires à la Direction de l'Immigration en mars 2015, attestant d'une part de l'origine algérienne de la mère du réclamant, mais aussi de la naissance et de la vie en Syrie de son mandant (acte de naissance, rapport médical, certificat de scolarité...).

Il a également mandaté une contre-expertise du même test auprès d'un bureau d'expertise néerlandais. Le deuxième expert a abouti à un résultat opposé, en déduisant du même enregistrement que le réclamant doit avoir vécu en Syrie et qu'il doit y avoir été éduqué.

Le résultat de la contre-expertise a été communiqué au Ministère en octobre 2015. Comme une réaction du Ministère faisait défaut, l'avocat a dû rappeler ce courrier en janvier et mars 2016. C'est à l'occasion du deuxième rappel qu'il a saisi la médiatrice du dossier de son mandant.

Peu après, avant l'intervention de la médiatrice dans ce dossier, le Ministre a décidé que le réclamant devra passer un nouveau test linguistique au Ministère, dont l'expertise serait à effectuer par un expert différent.

La médiatrice comprend cette démarche du Ministre, alors que le bien-fondé de ses réponses en matière de protection internationale dépend de la fiabilité des expertises. En cas d'expertises contradictoires, il est plus prudent de mandater une expertise supplémentaire, même si cette mesure est discutable dans le cas d'espèce, étant donné que le réclamant disposait de preuves à l'appui de sa naissance et de sa vie en Syrie.

Si la prudence du Ministre dans ces dossiers est de mise, la médiatrice regrette en l'espèce la lenteur excessive du processus au détriment du demandeur.

Il a fallu attendre environ 5 mois entre la communication des résultats de la contre-expertise par l'avocat au Ministre et la décision du Ministre d'organiser une nouvelle expertise.

Malgré l'intervention de la médiatrice à 3 reprises, il a ensuite fallu attendre 6 mois supplémentaires en raison de problèmes liés aux ressources humaines du Ministère pour effectuer ce nouveau test linguistique, dont l'enregistrement a été envoyé à l'expert qui a pu confirmer que la zone de socialisation du demandeur est définitivement la Syrie.

Le réclamant a finalement reçu une réponse positive peu après le dernier test linguistique. Mais il a dû attendre au total presque trois ans, ce qui est particulièrement regrettable au vu des circonstances tragiques qui l'ont amené à quitter son pays.

Procédure accélérée d'obtention d'un visa d'entrée dans l'Union européenne à un membre de famille d'un citoyen de l'Union

Un homme de nationalité néerlandaise, résidant en Belgique, a saisi la médiateure du dossier de son épouse de nationalité marocaine, résidant au Maroc.

L'épouse avait sollicité auprès de l'Ambassade de Luxembourg à Casablanca un visa Schengen pour rejoindre son mari en déplacement au Luxembourg. Ce visa a été refusé, alors que selon le Bureau des passeports, visas et légalisations, la volonté de l'intéressée de quitter le territoire des Etats membres avant l'expiration du visa n'avait pas pu être établie.

L'intéressée a adressé un courriel pour contester cette décision et a cité la Directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

La réclamante a été informée par l'administration concernée que la Directive en question concerne le séjour et la circulation sur le territoire des Etats membres et que son cas devait être traité selon la procédure classique.

L'article 3 de la Directive dispose que « *La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent ou le rejoignent.* »

L'article 5.2 de la Directive dispose que « *Les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre ne sont soumis qu'à l'obligation de visa d'entrée, conformément au règlement (CE) n° 539/2001 ou, le cas échéant, à la législation nationale. Aux fins de la présente directive, la possession de la carte de séjour en cours de validité visée à l'article 10, dispense les membres de la famille concernés de l'obligation d'obtenir un visa.*

Les États membres accordent à ces personnes toutes facilités pour obtenir les visas nécessaires. Ces visas sont délivrés sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée.

La médiateure a demandé au Bureau des passeports, visas et légalisations si les articles 3 et 5.2 de la Directive ne visent pas justement un cas comme celui de la réclamante et sinon quel autre cas serait visé par l'article 5.2 de la Directive ?

Le Bureau des passeports, visas et légalisations a expliqué que les Etats membres sont en droit de demander la/les pièce(s) justificative(s) pertinente(s) prouvant qu'il existe un lien avec un citoyen de l'Union duquel le demandeur tire des droits. Le seul document fourni à l'ambassade n'avait cependant pas permis de déterminer l'existence du mariage entre la requérante et le ressortissant de l'Union européenne.

Etant donné que cette explication diffère de l'explication donnée par le service en question après l'intervention de la réclamante, la médiateure s'adressera une nouvelle fois au Bureau des passeports, visas et légalisations pour une clarification.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DE L'INTÉGRATION ET À LA GRANDE RÉGION

○ OFFICE LUXEMBOURGEOIS DE L'ACCUEIL ET DE L'INTÉGRATION (OLAI)

Introduction

Face à l'afflux massif de demandeurs de protection internationale, la médiatrice a régulièrement été saisie de réclamations dirigées contre l'OLAI. Très souvent, les réclamations ont trait aux conditions d'hébergement dans les foyers d'accueil de l'OLAI et de ses partenaires et concernent souvent la qualité des repas servis.

En effet, la majorité des occupants de foyers que la médiatrice a pu rencontrer se plaint des repas servis au foyer. Souvent, les personnes lui font part de leur mécontentement y relatif à titre tout à fait accessoire dans le cadre d'autres réclamations, ne visant pas forcément l'OLAI.

La médiatrice entend régulièrement que la plupart des personnes n'osent pas signaler leur mécontentement par crainte de subir des conséquences négatives par la suite. D'autres expliquent qu'ils sont reconnaissants de tout ce qui est mis à leur disposition et qu'ils ne veulent pas être ingrats, même si les repas leur posent problème. Parfois, eux-mêmes ou leurs enfants perdent beaucoup de poids, parce qu'ils n'arrivent pas à manger une partie des plats livrés.

A l'occasion des visites de la médiatrice de foyers pour demandeurs de protection internationale, le personnel encadrant a pu confirmer que la majorité des réclamations reçues de la part d'occupants concerne les repas livrés.

La médiatrice ne peut qu'en déduire qu'il s'agit d'un mécontentement général.

Les repas sont inhabituels pour de nombreuses personnes d'origines différentes, mais ces personnes se plaignent aussi de la mauvaise qualité des repas en soi. Si le premier problème est plus difficile à résoudre eu égard à la multitude de cultures et de goûts personnels que l'on peut retrouver sur un même site, les réclamations concernant la qualité des repas sont tout de même inquiétants.

Si la plupart des adultes arrivent à se forcer à consommer des repas qui leur déplaisent, il n'est pas toujours possible de convaincre les enfants de prendre des repas qu'ils n'aiment pas. Si les enfants refusent de s'alimenter pendant une période prolongée, il faut s'attendre à des répercussions négatives sur leur état de santé.

Etant donné que le Directeur de l'OLAI a estimé dans le cadre d'un tel dossier que « *la majorité des occupants semble satisfaite* » des repas servis, la médiatrice lui a fait part en date du 12 octobre 2016 de ses constatations et espère que la situation va s'améliorer, même si une réaction du Directeur à ce courrier fait encore défaut à ce jour.

La médiatrice a également régulièrement été saisie de réclamations ayant trait à des demandes de transfert vers un autre foyer. En principe, les demandeurs ne reçoivent pas de réponse écrite à leur demande lorsqu'il est décidé de ne pas y pas réserver de suite favorable. Souvent les intéressés ne

sont pas au courant de l'état d'avancement de leur dossier et sont dans l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous auprès de leur assistant social de l'OLAI pour discuter des motifs à l'appui de leur demande de transfert.

En date du 6 septembre 2016, la médiatrice a informé le Directeur de l'OLAI que selon les renseignements obtenus par une famille, leur assistante sociale refuserait systématiquement d'accorder des rendez-vous aux résidents des foyers.

Comme des familles d'autres foyers ont été confrontées au même problème, la médiatrice a estimé qu'il était important d'attirer l'attention du Directeur à ce sujet, tout en sachant que les assistants sociaux sont en charge d'un grand nombre de foyers et qu'il est probablement impossible pour eux de recevoir tout le monde.

Comme il semble être difficile, voire impossible d'assurer le suivi social de plusieurs centaines de personnes simultanément, la médiatrice ne peut que constater l'urgence à renforcer l'équipe des assistants sociaux et a prié le Directeur de l'informer sur les mesures précises prévues pour répondre au mieux à la demande croissante de suivi social. A nouveau, le Directeur a omis de réagir à ce courrier.

Dans certains cas, il est très important de pouvoir analyser de façon détaillée et en temps utile des demandes de transfert vers un autre foyer. Tel a été le cas dans le cadre de la réclamation suivante :

Une demande de transfert urgente

La médiatrice a été saisie par un demandeur de protection internationale, alors que lui-même et son frère, logés dans deux foyers différents, ont reçu des menaces. Les frères disposaient de preuves de ces menaces, reçues entre autres par le biais d'appels (enregistrés) et sur les réseaux sociaux. Ils ont entrepris les démarches nécessaires pour porter plainte.

Les auteurs de ces menaces se seraient déjà rendus aux deux foyers respectifs.

Les menaces reçues seraient d'une ampleur telle que l'un des frères passerait ses journées en dehors de son foyer, lequel est dépourvu d'agents de sécurité, par crainte d'être victime de violences. L'autre frère résidait avec sa femme et ses deux enfants en bas âge dans un foyer protégé par des agents de sécurité, mais était également inquiet pour la sécurité de sa famille après avoir vu les auteurs rôder devant son foyer.

Les deux frères auraient sollicité à plusieurs reprises, mais sans succès, un rendez-vous avec leur assistante sociale de l'OLAI pour pouvoir lui faire part de leurs craintes et pour demander un transfert vers un autre foyer.

La médiatrice est intervenue auprès de l'OLAI au début du mois de septembre 2016 pour signaler qu'il lui semble important que les frères en question puissent au moins expliquer en détail leur situation à leur assistante sociale.

Elle a prié le Directeur de l'OLAI de faire le nécessaire pour qu'un entretien entre les frères et un collaborateur de l'OLAI soit organisé et d'examiner de près leurs demandes de transfert pour trouver la meilleure solution possible en termes de sécurité.

Deux semaines plus tard, un des frères a réussi à obtenir un rendez-vous avec son assistante sociale lorsqu'il l'a rencontrée par hasard devant le bâtiment de l'OLAI et une suite favorable a été réservée à la demande des deux frères.

La médiatrice est rassurée par le fait que la sécurité des intéressés s'est améliorée et est d'avis que l'exemple souligne l'importance de traiter les demandes de transfert en temps utile et de préférence moyennant un dialogue avec les demandeurs concernés pour examiner de près les raisons à l'appui de leur demande. Parfois, il s'avère au cours d'un dialogue que les motifs à l'appui d'une demande de transfert sont sérieux, mais qu'ils passent inaperçus alors que la personne n'a pas l'occasion d'être entendue avec bienveillance et avec le temps nécessaire.

Pour que des rendez-vous avec les assistants sociaux puissent être accordés plus facilement, un renforcement des effectifs s'avère nécessaire.

Retrait non-conforme à la procédure administrative non contentieuse d'une allocation mensuelle

Depuis son arrivée au Luxembourg, le demandeur de protection internationale en question devait se présenter le 6 de chaque mois auprès de son assistant social de l'OLAI pour recevoir son allocation mensuelle. En raison d'un malentendu, le réclamant n'a pas pris conscience du fait que son rendez-vous du mois d'août 2016 était prévu le 3^{ème} au lieu du 6^{ème} jour du mois et par conséquent, il s'est présenté avec quelques jours de retard.

En conséquence l'agent d'accueil des demandeurs de protection internationale a décidé de lui refuser l'allocation mensuelle du mois d'août 2016 en raison de son retard.

En l'occurrence, les sanctions prises suite à un simple malentendu étaient démesurées, alors qu'elles ont condamné une personne à vivre sans ressources financières pendant un mois.

Pour les décisions de retrait, l'article 5 c) deuxième tiret du règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale est applicable. Celui-ci dispose que le Ministre peut limiter ou retirer le bénéfice de l'aide sociale lorsque : « (...) c) *le bénéficiaire de l'aide sociale : (...) ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas à leurs demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels fixés par l'autorité compétente, ...* ».

Comme les démarches du réclamant et de son traducteur n'ont pas abouti, la médiatrice a prié le Directeur de l'OLAI de revoir la décision litigieuse en accordant les allocations mensuelles du mois d'août 2016 au réclamant. Le Directeur a répondu en signalant qu'il ne s'agit pas d'une sanction démesurée, alors que les agents du service en question s'efforcent jour après jour de recevoir les personnes qui sollicitent leur aide.

Si les efforts réalisés par ces agents en période d'afflux méritent effectivement d'être honorés, la médiatrice est néanmoins persuadée que la proportionnalité de la sanction devrait être évaluée par rapport aux faits, ainsi qu'à la situation de la personne et non par rapport aux efforts réalisés par les agents de l'OLAI.

Cette obligation ressort de l'article 7 du règlement grand-ducal du 8 juin 2012 susmentionné, libellé comme suit :

« Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice de l'aide sociale doivent être motivées et sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, compte tenu du principe de proportionnalité... ».

La médiatrice a informé le Directeur qu'une administration ne devrait priver une personne de son seul revenu financier que pour des raisons graves et dûment motivées et surtout en respectant la procédure administrative prévue à cette fin. En l'occurrence, cette procédure, prévue à l'article 6 du règlement grand-ducal précité, ne semble pas avoir été respectée :

« Avant de prendre une décision visée à l'article 5 et sauf s'il y a péril en la demeure, le Ministre informe le bénéficiaire de l'aide sociale de son intention en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.

Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai de 8 jours, qui prend effet à compter de la date de la remise de la lettre à la poste, est accordé au bénéficiaire de l'aide sociale pour présenter ses observations. Le bénéficiaire de l'aide sociale peut être entendu en personne à condition d'en faire la demande endéans du délai précité de 8 jours. »

Le réclamant dit n'avoir jamais reçu une telle communication préalable et l'allocation mensuelle lui aurait été refusée avec effet immédiat moyennant l'information orale d'un agent, le jour même où il s'est présenté dans son bureau. Le réclamant n'a pas eu l'occasion de s'expliquer, voire de se défendre avant la prise de décision. Cette manière de procéder est non seulement contraire au règlement grand-ducal susmentionné, mais également à la procédure administrative non contentieuse.

Il résulte de ce qui précède que ni le critère de proportionnalité de la sanction ni la procédure applicable en la matière ne semblent avoir été respectés.

Malheureusement, le Directeur n'a pas encore pris position par rapport à ces arguments présentés en octobre 2016, et ce malgré l'envoi d'un rappel en décembre 2016.

○ **SERVICE NATIONAL D'ACTION SOCIALE (SNAS)**

Maladie et contrat d'insertion

La médiatrice a été saisie par un réclamant au sujet de problèmes rencontrés avec le SNAS.

Le réclamant explique qu'il était lié par une convention relative à l'organisation d'une activité d'insertion professionnelle et qu'il est tombé malade deux semaines avant l'échéance de la convention.

Trois mois plus tard le médecin-conseil du contrôle médical l'aurait déclaré apte de travailler à raison de vingt heures par semaine. Le médecin aurait évoqué l'éventualité d'un « *mi-temps thérapeutique* ». Cependant, un mi-temps thérapeutique ne s'envisage que dans le cadre d'un contrat de travail. Or le réclamant n'était lié par aucun contrat de travail.

Le SNAS ne reconnaît pas le mi-temps thérapeutique. Il a cependant conclu avec le réclamant un nouveau contrat d'insertion prévoyant une dispense de travail de vingt heures.

L'intéressé était d'avis que son dossier avait été négligé et qu'il aurait dû pouvoir bénéficier d'un mi-temps thérapeutique étant donné que le médecin-conseil l'avait évoqué.

La dispense est prévue par les articles 10 et 14 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et par l'article 4 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion.

L'article 10 de la loi précitée prévoit que la durée des activités telle qu'un stage en entreprise est de 40 heures par semaine et que la durée de ces activités peut être réduite pour les personnes visées à l'article 14 de la loi précitée.

L'article 14 (1) dispose que :

« Peut être dispensée, partiellement ou totalement, le cas échéant sur avis des services de santé au travail ou du contrôle médical de la sécurité sociale, de la participation à une ou plusieurs des mesures énumérées à l'article 10 :

- [...] la personne dont l'état de santé physique ou psychique ou la situation sociale ou familiale sont tels que l'accomplissement des mesures de l'article 10 s'avère temporairement contre-indiqué ou irréalisable ; [...] ».

L'article 4 du règlement concernant plus spécifiquement les stages en entreprise énonce que la durée de 40 heures peut être réduite pour les personnes visées à l'article 14 de la loi précitée.

La médiatrice a expliqué au réclamant qu'à son avis, en élaborant le nouveau contrat d'insertion avec dispense, le SNAS a suivi l'avis du médecin-conseil du contrôle médical qui estime que le réclamant est capable de travailler vingt heures. Le fait que le médecin-conseil a évoqué un mi-temps thérapeutique qui n'est pas reconnu par le SNAS ne change rien à cet état de fait et ne désavantage en rien l'intéressé.

L'article 14 (2) de la loi précitée précise que *« Pendant la durée de la dispense, un droit à l'allocation complémentaire est ouvert conformément aux dispositions du chapitre III. Il en est de même des personnes signataires d'un contrat d'insertion qui, dans un délai de trois mois, n'ont pas pu être soumises, faute de poste de travail approprié, à une mesure prévue à l'article 10. ».*

Le réclamant percevait moins de 200 € au titre de l'allocation complémentaire, ce qui semblait être le maximum qui pouvait lui être alloué du fait de la composition de son ménage, alors que son enfant, qui faisait partie de la communauté domestique, percevait lui-même un salaire.

Le réclamant reprochait en outre au SNAS de ne pas lui avoir trouvé immédiatement de nouvelle occupation adaptée à ses capacités.

Les services de la médiatrice ont pris contact avec l'assistante sociale en charge du dossier pour connaître les perspectives d'affectation.

L'assistante sociale a expliqué n'avoir à ce moment-là pas été en mesure de proposer d'ATI (affectation temporaire indemnisée à des travaux d'utilité collective auprès de l'Etat, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique, ou tout autre organisme ou association d'utilité publique poursuivant un but non lucratif) dans le domaine recherché. Elle insiste aussi sur le fait qu'il est important que les personnes fassent également des demandes spontanées.

Elle explique en effet qu'en cas de réponse négative, elle pourrait, selon les cas, contacter les employeurs potentiels, pour envisager avec eux une mesure d'insertion, ce qui peut éventuellement les faire changer d'avis.

La médiatrice convient qu'il a été long pour le réclamant d'attendre quelques mois avant de pouvoir retravailler et les services de la médiatrice ont abordé ce souci avec l'assistante sociale, cependant ce fait n'ouvre pas le droit à une quelconque indemnité de compensation.

Le réclamant est d'avis qu'il n'aurait pas dû subir de perte de revenus suite à son congé de maladie.

Or il avait obtenu une indemnité d'insertion jusqu'au dernier jour pour lequel la convention d'insertion avait été conclue. Il a en outre perçu une allocation complémentaire (certes peu élevée du fait de la composition de son ménage) jusqu'au moment où il a retrouvé du travail, en l'occurrence une ATI, de sorte que la médiatrice était d'avis que le réclamant ne pouvait prétendre à une aide financière supplémentaire de la part de l'Etat.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DES FINANCES

○ ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES (ACD)

Imposition d'une plus-value immobilière exonérée et absence de réponse de l'Administration

Un réclamant, ressortissant italien détaché par le gouvernement italien au Luxembourg pendant plusieurs années, avait acheté, ensemble avec son épouse, une maison au Luxembourg pour y vivre. Ils y ont résidé jusqu'au moment où le réclamant a été réaffecté à Rome en attendant un nouveau détachement à l'étranger. L'épouse quant à elle avait obtenu un nouveau poste en Belgique. Ne sachant pas dans quel pays le réclamant allait être réaffecté, ils ont décidé de conserver la maison au Luxembourg et de la louer en attendant.

Or, le réclamant n'a plus été affecté au Luxembourg. Onze ans plus tard, après plusieurs autres postes à l'étranger, il a retrouvé un poste en France. Sachant qu'il s'agissait là de sa dernière affectation avant sa retraite, le réclamant a compris que sa famille ne reviendrait plus habiter au Luxembourg. Ainsi, les époux ont vendu leur maison. Pendant tout ce temps, la maison aurait été leur seule propriété immobilière.

Ils se seraient renseignés auprès des agences immobilières, auprès de leur banque, auprès du notaire et auprès de l'administration fiscale afin d'être en règle avec leurs obligations fiscales. Toutes ces personnes leur auraient assuré qu'ils ne seraient pas imposables sur la plus-value dégagée lors de la cession de leur maison, alors que la maison devait être assimilée à leur résidence principale. Les contribuables pensaient qu'ils n'avaient plus aucune obligation envers l'administration fiscale. Il semble que personne ne les avait rendus attentifs au fait qu'il aurait fallu remettre un formulaire 700, nécessaire lors de la vente d'un bien immobilier.

Sept ans plus tard, les réclamants ont appris par un extrait de compte de l'administration fiscale, qu'ils seraient redevables d'une somme de 45.449,40 € sans avoir reçu auparavant d'autre courrier de la part de l'ACD.

Le réclamant affirme qu'il a essayé de se renseigner sur la nature et la raison des impôts lui réclamés. Or, il n'aurait pas été possible d'obtenir des informations par téléphone. Il a donc envoyé une lettre au bureau de recette Luxembourg. Dans cette lettre, il a développé sa situation et expliqué pour quelle raison il estimait ne pas être imposable au Luxembourg. Cette lettre est restée sans réponse.

Quelques mois plus tard, les réclamants ont cependant reçu un nouvel extrait de compte. Comme ils n'avaient toujours pas d'explications sur les impôts réclamés, le contribuable a écrit une nouvelle lettre au bureau d'imposition compétent. Cette lettre est également restée sans réponse.

Suite à plusieurs lettres et au manque de réaction de la part de l'Administration, les contribuables ont mandaté un avocat qui a essayé de son côté d'obtenir des informations. Or, l'avocat n'aurait pas réussi non plus à obtenir des explications.

Suite à l'intervention de la médiatrice auprès du bureau d'imposition compétent, le bulletin d'impôt fixant les impôts réclamés a été communiqué rapidement. Le bulletin d'impôt en question confirmait

que les impôts demandés provenaient de l'imposition de la plus-value de cession de la maison luxembourgeoise.

Sur le plan légal, les contribuables n'auraient cependant pas dû être imposés sur cette plus-value. Il est vrai qu'ils n'ont pas remis de formulaire 700 et qu'à défaut d'informations, l'Administration n'avait d'autre choix que de procéder à une taxation. Mais, selon l'alinéa 2 de l'article 102bis de la loi sur l'impôt sur le revenu, la plus-value est exonérée même si l'habitation n'est pas occupée par le propriétaire si les trois conditions suivantes sont cumulativement remplies :

- le contribuable doit avoir occupé l'habitation à la suite de l'acquisition ou de l'achèvement ;
- le contribuable ne doit pas être propriétaire d'une autre habitation ;
- l'abandon de l'habitation cédée doit être motivé par des raisons d'ordre familial ou par un changement de résidence en rapport avec la profession du contribuable, de son conjoint ou de son partenaire.

Ces conditions étant remplies, la plus-value devait être exonérée.

Suite à la demande de la médiatrice, le directeur de l'ACD directes a accordé une remise gracieuse aux réclamants.

Il est regrettable que l'ACD n'ait pas répondu aux lettres des réclamants demandant des explications, mais se soit limitée à envoyer des nouveaux extraits de compte indiquant à chaque fois une dette plus élevée en raison des intérêts de retards qui ont été ajoutés.

Tout administré doit pouvoir recevoir une réponse s'il s'adresse à une administration. A ce sujet, la médiatrice tient à rappeler les lignes de bonne conduite administrative que le conseil des Ministres vient d'adopter suite à la recommandation n°49 de la médiatrice, et plus précisément le droit pour tout administré d'obtenir à tout courrier une réponse circonstanciée, rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable.

Imposition collective erronée sur base d'un décompte de RMG non détaillé

La médiatrice a été saisie par un réclamant qui estimait que ses revenus pris en compte par l'administration des contributions directes étaient trop élevés. Il gagnait le salaire social minimum et sa famille bénéficiait d'une allocation complémentaire (RMG). L'allocation complémentaire était payée pour toute la communauté domestique, à savoir le réclamant, son épouse, leurs trois enfants et la mère du réclamant.

Etant donné que la mère du réclamant était prise en compte pour le calcul de l'allocation complémentaire, la question se posait de savoir si la partie de l'allocation complémentaire revenant à la mère du réclamant était comprise dans les revenus imposés. Or la mère d'un contribuable ne peut pas être imposée collectivement avec lui et sa belle-fille.

Il s'est en effet avéré que la mère a toujours fait partie du ménage et que l'ACD a inclus la partie de l'allocation complémentaire revenant à la mère dans le revenu imposable du réclamant et de son épouse. L'erreur venait du fait que l'ACD ne disposait que d'un certificat faisant état du montant global des prestations liquidées au ménage par le Fonds national de solidarité au cours d'une année.

Suite à l'établissement par le Fonds national de solidarité d'un relevé détaillé, l'ACD a établi un décompte rectificatif pour les années d'imposition concernées.

Afin d'éviter ce genre de problèmes à l'avenir, il serait utile que le Fonds national de solidarité établisse d'office un relevé des paiements plus détaillé, surtout si le ménage comprend des contribuables distincts.

Refus d'une imposition collective pour un fonctionnaire détaché à l'étranger

Un fonctionnaire luxembourgeois détaché aux Pays-Bas s'est adressé à la médiatrice, parce que l'ACD lui avait refusé la classe d'impôt 2. Son épouse est fonctionnaire et ressortissante autrichienne, également détachée aux Pays-Bas. Les deux époux bénéficient du statut diplomatique. En tant que diplomates, ils sont considérés comme résidents fiscaux de leur pays d'envoi. Ils se sont mariés en 2011 et vivent ensemble avec leur enfant aux Pays-Bas.

Suite à son mariage en 2011, le contribuable avait demandé l'attribution de la classe d'impôt 2 à son bureau d'imposition compétent. Or l'application de la classe d'impôt 2 lui a été refusée. Il en a été de même pour la classe d'impôt 1a suite à la naissance de l'enfant en 2013.

Fin 2013, le contribuable a introduit une réclamation contre son bulletin d'impôt sur le revenu pour l'année 2011. Ce n'est qu'après trois ans qu'il a reçu une décision négative du directeur de l'ACD.

A plusieurs reprises, le bureau d'imposition a expliqué au contribuable qu'il ne pouvait pas bénéficier de la classe d'impôt 2. Il en a donc conclu, suite à ce nouveau refus, qu'il n'y avait effectivement pas droit. C'est pour cette raison qu'il a décidé de ne pas engager les frais d'un recours devant le tribunal administratif.

Or suite à des entretiens avec d'autres personnes se trouvant dans une situation similaire, il a appris que ces personnes bénéficiaient de la classe d'imposition 2. Il a alors à nouveau contacté son bureau d'imposition qui lui a finalement confirmé qu'il aura droit à la classe d'impôt 2 pour l'avenir.

En effet, le réclamant est contribuable résident alors que son épouse est contribuable non-résidente. Selon la circulaire LIR n° 3/2 du 23 janvier 2002, *« l'objectif de l'ajout d'une lettre d) à l'article 3 LIR est de permettre à des époux non séparés de fait, ni sur base d'une décision de justice, mais dont un époux est contribuable résident au Luxembourg et l'autre une personne qui vit à l'étranger, d'opter, sous certaines conditions, pour l'imposition collective »*.

Bien que l'un des époux soit considéré comme résident et l'autre comme non-résident, ils ne sont pas séparés, mais vivent ensemble aux Pays-Bas.

L'article 3 d) LIR pose la condition supplémentaire que l'époux résident réalise au Luxembourg au moins 90% des revenus professionnels du ménage pendant l'année d'imposition. La circulaire LIR n° 3/2 précitée précise que les revenus exemptés au Luxembourg ne sont pas à considérer pour le calcul du seuil de 90% des revenus professionnels du ménage. Les revenus de l'épouse ne sont donc pas à prendre en considération étant donné qu'en vertu de son statut de diplomate, elle est imposable en Autriche.

En ce qui concerne l'enfant du couple, la circulaire précitée prévoit que les modérations d'impôt sont à accorder pour les enfants qui remplissent les conditions de l'article 123 LIR vis-à-vis de l'un des époux.

Suite à l'intervention de la médiatrice, le directeur a confirmé que les époux auront droit pour l'avenir à la classe d'imposition 2 sous réserve du respect des conditions de forme et que pour l'année 2014, il est possible de rectifier l'imposition. Or l'ACD a refusé de revenir sur les impositions des années 2011 à 2013. Il ressort également de la décision que le seul empêchement à l'imposition collective avec son épouse et l'application de la classe d'impôt 2 pour les années précédentes était le défaut de demande conjointe préalable pour une imposition collective.

Suite à une nouvelle intervention de la médiatrice, la directrice de l'ACD a accordé une remise gracieuse aux réclamants à concurrence de la différence d'impôt résultant de l'application de la classe d'impôt 2 au lieu de la classe 1 dans le cadre de l'imposition des années 2012 et 2013.

Alors que la médiatrice se réjouit de la décision de remise gracieuse, il est regrettable que le contribuable n'ait pas reçu les explications nécessaires ni avant ni après la décision directoriale initiale de refus. En plus, il était à ce moment-là trop tard pour faire la demande pour les années 2012 et 2013 alors que la décision n'est intervenue qu'en 2016. La médiatrice renvoie une fois de plus aux lignes de bonne conduite administrative qui viennent d'être adoptées par le Conseil des Ministres et notamment au droit pour tout administré à une information générale, claire, aussi complète que possible et actualisée au sujet de ses droits et obligations, les procédures applicables et les pratiques de l'Administration.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

○ AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (ADEM)

La médiatrice est en relation régulière avec l'ADEM et des entrevues sont régulièrement organisées pour discuter des différentes réclamations.

Le résultat de ces entrevues n'est cependant pas toujours convaincant.

Demande de remboursement d'indemnités de chômage indûment versées

Une réclamante s'est adressée à la médiatrice pour contester la demande de remboursement d'indemnités de chômage indûment versées.

La réclamante, après avoir terminé sa formation en tant qu'agent administratif et commercial, s'est inscrite auprès de l'ADEM et a introduit une demande en obtention d'indemnités de chômage. L'ADEM a considéré la réclamante comme jeune chômeur et lui a versé des indemnités de chômage pendant 5 mois.

L'ADEM a ensuite demandé le remboursement des indemnités de chômage alors qu'elle s'est rendue compte qu'en réalité la réclamante ne remplissait pas les conditions pour être considérée comme jeune chômeur. En effet lors de son inscription comme demandeur d'emploi, la réclamante avait déjà dépassé la limite d'âge de 23 ans.

Dans son intervention, la médiatrice a fait valoir que parmi les données que la réclamante devait indiquer lors de son inscription auprès de l'ADEM figurait celle de sa date de naissance. Par ailleurs elle y était enregistrée avec son numéro de matricule. Dès lors l'ADEM avait dès le début connaissance de son âge, mais malgré cette information elle l'a quand-même considérée et admise comme jeune chômeur. Aucune faute n'est donc imputable dans le chef de la réclamante.

L'article L.527-3 du Code du travail prévoit que: « *S'il a été constaté que des indemnités ont été accordées à la suite d'une erreur matérielle, celles-ci sont redressées ou supprimées. Les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer* ».

Considérant que la réclamante n'a jamais caché ou menti sur son âge, la médiatrice a demandé que l'ADEM renonce à sa demande de remboursement.

L'ADEM a accepté l'argumentaire de la médiatrice.

Appréciation contradictoire de l'état de santé faite par le médecin du travail de l'ADEM

La médiatrice a été saisie d'une réclamation de la part d'une personne reprochant à l'ADEM de lui avoir refusé le paiement des indemnités de chômage en tant qu'indépendant.

Suite à un accident de travail, le réclamant a été obligé de cesser son activité professionnelle. En raison de la gravité des blessures et des séquelles qu'il continuait à subir, ses médecins traitant avaient préconisé l'abandon de son activité, alors que celle-ci était devenue incompatible avec son état de santé.

Le médecin du travail de l'ADEM était cependant d'avis que l'arrêt de l'activité n'était pas justifié d'un point de vue médical.

Après avoir analysé le dossier, la médiatrice a constaté que cet avis était contraire à celui de trois autres médecins par lesquels le réclamant était suivi.

Par ailleurs, l'avis du médecin du travail était en partie contradictoire en soi, en ce que d'une part, il constatait que certaines tâches ne pouvaient plus être accomplies par le réclamant, et que d'autre part, certains mouvements étaient toutefois inévitables dans la profession exercée par le réclamant. En raison de ces divergences, la médiatrice est intervenue auprès de la Directrice de l'ADEM pour lui demander de réexaminer le dossier en question.

Suite à l'intervention de la médiatrice, le réclamant a été examiné par un autre médecin du travail qui était d'avis que l'état de santé de l'intéressé ne lui permettait effectivement plus de continuer son activité indépendante.

Sur base de ce nouvel avis, la Directrice de l'ADEM a accepté d'octroyer, de manière rétroactive, les indemnités de chômage au réclamant.

Informations erronées

La médiatrice a été saisie d'une réclamation de la part d'un citoyen qui disait avoir été mal informé par les services de l'ADEM, ce qui lui aurait causé un préjudice dans le sens où il n'aurait pas pu bénéficier de l'aide au réemploi à laquelle il aurait dû avoir droit.

Dans un premier temps, le réclamant n'a pas obtenu d'indemnités de chômage, l'ADEM étant d'avis qu'il n'était pas à considérer comme « *chômeur involontaire* » au sens de l'article L.521-3 du Code du Travail.

Il a donc dû saisir les juridictions du travail pour qu'elles tranchent la question de savoir si son départ de l'entreprise était à considérer comme démission ou comme licenciement.

Trois ans plus tard, la Cour d'appel de et à Luxembourg a décidé qu'il n'y aurait pas lieu de considérer qu'il avait démissionné.

Suite à cette décision, l'ADEM a accepté de lui verser à titre rétroactif l'indemnité de chômage qu'il avait sollicitée trois ans plus tôt.

Au même moment, le réclamant a introduit une demande en obtention de l'aide au réemploi, qui lui a cependant été refusée au motif qu'il était hors délai.

Aux termes de l'article 16 1) du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 l'aide au réemploi doit être introduite, sous peine de forclusion, dans un délai de six mois à compter de la réinsertion professionnelle.

Or le réclamant avait déjà retrouvé un nouvel emploi depuis deux ans au moment de la demande en obtention de l'aide au réemploi.

Il prétend cependant que c'est son placeur ainsi que deux personnes travaillant au sein de l'ADEM qui lui avaient conseillé d'attendre la décision de justice pour introduire sa demande en obtention d'une aide au réemploi, pour être certain de remplir les conditions pour y prétendre. En effet, en raison du fait qu'au départ, le réclamant n'était pas à considérer comme ayant été licencié, il ne remplissait à ce moment-là pas les conditions pour avoir droit à l'aide au réemploi.

Etant donné que le réclamant ne disposait pas de preuves de ces dires, la médiatrice n'a pas réussi à convaincre la Directrice de l'ADEM de revenir sur sa décision et d'octroyer rétroactivement l'aide au réemploi au réclamant.

La médiatrice a également été saisie par un réclamant qui regrettait lui aussi d'avoir été mal informé par l'ADEM.

Il s'agissait en l'occurrence d'une personne d'une cinquantaine d'années qui était au chômage suite à la faillite de son ancien employeur.

A un moment donné, cette personne a souhaité créer sa propre entreprise. Son placeur l'avait informé des différentes aides auxquelles elle pourrait prétendre, notamment une aide à l'embauche de chômeurs âgés et de longue durée.

Le réclamant a cependant souhaité prendre toutes les précautions nécessaires avant de se lancer dans une nouvelle activité et a pour cela contacté différentes personnes travaillant au sein de l'ADEM.

Ces personnes lui auraient dit qu'a priori rien ne s'opposait à ce que l'aide en question lui soit octroyée et qu'il suffirait qu'il soit salarié de cette société.

Le notaire qui a dressé l'acte constitutif de société lui aurait assuré que le statut de salarié n'était pas incompatible avec celui de gérant et que l'unique point auquel il devrait faire attention serait le nombre de parts sociales qu'il détiendrait.

Selon le notaire, tant qu'il ne détiendrait pas plus de 25 parts sociales, il garderait le statut de salarié, alors qu'il en serait de même d'un point de vue de la sécurité sociale.

Or, l'ADEM ne partageait pas ce point de vue et était d'avis qu'en l'espèce, le réclamant ne remplissait pas les conditions pour prétendre à une aide à l'embauche de chômeurs âgés et de longue durée, dans la mesure où il n'était pas à considérer comme étant salarié de la société.

En effet, pour l'administration en question, le lien de subordination faisait défaut en l'espèce, alors que le réclamant était à la fois gérant unique de la société et détenait un pouvoir de signature individuel. Par ailleurs, force était de constater qu'il était également titulaire de trois autorisations d'établissements de la société.

Le réclamant était consterné par cette décision, alors que selon lui, il avait pris tous les renseignements nécessaires auprès de l'ADEM et qu'à aucun moment, les agents concernés ne l'auraient rendu attentif à ces éléments pourtant déterminants. Il était d'avis qu'il avait agi en toute transparence et qu'à aucun moment il n'avait voulu frauder la loi.

La médiatrice est intervenue auprès de la Directrice de l'ADEM qui a nié le fait que le réclamant avait été mal informé par ses services. Dans la mesure où toutes les communications s'étaient déroulées de façon orale, il n'a pas été possible de prouver que le réclamant avait été mal informé par l'ADEM.

De façon générale, la médiatrice a pu noter que beaucoup de personnes s'étaient plaintes ces derniers temps d'avoir été mal informées respectivement mal conseillées par différents services de l'ADEM, ce qui aurait eu pour conséquence qu'elles avaient été privées d'une aide.

Dans la mesure où ces prises de renseignements se font la plupart du temps de façon orale, la médiatrice refuse dans la grande majorité de cas d'intervenir auprès de l'administration concernée faute de preuves.

Lors d'une entrevue qui s'est déroulée au mois de décembre dernier en présence du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire et des responsables de l'ADEM, la médiatrice en a profité pour les rendre attentifs à ces points.

La médiatrice espère qu'à l'avenir, les services de l'ADEM seront plus attentifs quant à l'exactitude des renseignements qu'ils donneront à leurs usagers et recommande à ces derniers de poser leurs questions par écrit.

Reclassement professionnel des personnes inaptes à occuper leur dernier emploi

La loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe a suscité de nombreuses réclamations.

- L'examen de réévaluation prévu dans les dispositions transitoires

Plusieurs réclamants ont critiqué la réévaluation médicale prévue par les dispositions transitoires de la loi susvisée.

Ce texte dispose qu'en cas de récupération des capacités de travail nécessaires pour occuper un poste ou des tâches similaires au dernier poste de travail, les personnes en reclassement externe se voient retirer l'indemnité d'attente avec un préavis de douze mois.

La plupart des réclamants ont remis à la médiatrice des rapports médicaux constatant l'absence d'amélioration de leur état de santé voire même une aggravation.

La réévaluation ne doit pas aboutir à un retrait de la décision de reclassement et de l'indemnité d'attente en l'absence d'une amélioration réelle de l'état de santé et sans motivation médicale précise. C'est pourquoi, il incombe au médecin-consultant de l'ADEM de préciser dans son avis médical les capacités de travail que les réclamants ont récupérées et les postes de travail similaires qu'ils pourront à nouveau occuper.

L'obligation de motivation, qui constitue un principe général de bonne administration reconnu par tous les Etats de droit, oblige le médecin à expliciter ses motifs.

A cet égard, une indication stéréotype ne saurait suffire. La motivation doit être circonstanciée et précise. Elle doit être adaptée aux circonstances de l'affaire et comporter un énoncé détaillé des conditions de fait à la base de l'avis médical. Dans les cas où des certificats médicaux sont versés, il incombe au médecin d'explicitier les raisons qui ne lui permettent pas de suivre les conclusions des médecins traitants.

- L'application dans le temps de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe

Dans un dossier concernant une personne ayant bénéficié d'un reclassement externe avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2015 susvisée, il s'est posé la question de savoir s'il y a lieu de faire application de l'ancien ou du nouvel article L.551-5 (3) du Code du travail. La nouvelle loi prévoit que la non-présentation à trois rendez-vous consécutifs auprès des services de l'ADEM entraîne l'arrêt définitif de l'indemnité professionnelle d'attente et la clôture du dossier du bénéficiaire. Selon les anciennes dispositions légales, ladite sanction était déjà encourue après deux convocations non respectées.

Dans le dossier en question, l'ADEM a fait application de l'ancien article. Elle s'est basée sur l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 11 novembre 2014 selon lequel, en vertu des principes applicables en matière de conflits de loi dans le temps, les anciennes dispositions régissant le reclassement restent applicables aux personnes bénéficiant d'une décision de reclassement externe prise avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Un amendement n° 34 avait inséré dans les « Dispositions transitoires » inscrites dans le projet de loi un alinéa précisant que les anciennes dispositions régissant le reclassement restent applicables aux personnes bénéficiant d'une décision de reclassement externe prise avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Selon le Conseil d'Etat, *« le nouvel alinéa est superfétatoire dans la mesure où la loi en projet ne s'applique qu'aux cas qui sont traités à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi »*. L'amendement n° 34 n'a pas été repris dans la nouvelle loi.

La médiatrice ne partage pas cet avis. Elle se réfère au principe de l'application immédiate de la loi nouvelle aux effets à venir des situations extracontractuelles, qui s'applique à défaut de dispositions transitoires spécifiques. Suivant ce principe, la survie de la loi ancienne est considérée comme exceptionnelle et ne s'impose que pour garantir les droits acquis par les bénéficiaires du régime antérieur (Traité de Droit Civil par Ghestin et Goubeaux, Introduction générale, page 294, n° 369 et suivants).

Selon la médiatrice, les dispositions plus favorables de la nouvelle loi devraient être appliquées à tous les reclassés externes, car celle-ci n'en exclut pas expressément le bénéfice aux personnes ayant fait l'objet d'un reclassement externe avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

L'ADEM, en s'appuyant sur l'avis du Conseil d'Etat et sur des arguments de texte, n'applique les nouvelles dispositions qu'aux personnes bénéficiant d'une décision de reclassement externe prise après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Il n'est pas certain cependant que les juridictions saisies de la question suivront cette approche.

Il est indispensable qu'à l'avenir, les dispositions transitoires d'une loi précisent clairement l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, afin de clarifier s'il est prévu ou non de déroger aux principes généraux applicables en matière de conflits de loi dans le temps.

- Indemnité compensatoire

Lorsqu'une personne fait l'objet d'un reclassement interne ou externe et qu'elle subit ainsi une diminution de son salaire initialement perçu, elle a droit à une indemnité compensatoire.

La loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe a visé une simplification du calcul de l'indemnité compensatoire. L'indemnité compensatoire pourrait ainsi être liquidée plus rapidement. Cette indemnité est payée par l'ADEM à charge du Fonds pour l'emploi.

Toujours est-il que la médiateure a été saisie de plusieurs réclamations mettant en cause le délai extrêmement long pour l'instruction et le paiement initial de l'indemnité compensatoire aux personnes reclassées sous le régime de la loi précitée. Par ailleurs la médiateure constate souvent un manque de régularité dans le paiement subséquent de l'indemnité compensatoire mensuelle, privant ainsi les personnes concernées pendant une certaine période d'une partie de leurs revenus.

Cette problématique de retard a notamment été discutée lors d'une entrevue avec le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire et des membres de la direction de l'ADEM. Il a alors été convenu que l'ADEM devrait tout mettre en œuvre pour mettre en place un système d'avances ou d'acomptes pour les personnes bénéficiaires de l'indemnité compensatoire afin d'éviter qu'elles ne se retrouvent pendant une longue durée qu'avec seulement une partie de leur revenu mensuel.

La médiateure va suivre attentivement les démarches entreprises en ce sens par l'ADEM.

○ **COMMISSION MIXTE DE RECLASSEMENT DES TRAVAILLEURS INCAPABLES À EXERCER LEUR DERNIER POSTE DE TRAVAIL**

Le certificat d'aptitude établi lors de l'examen médical d'embauche

Aux termes de l'article L. 551-1, paragraphe 1^{er} du Code du travail, « *les salariés qui occupent leur dernier poste de travail depuis moins de trois ans ne sont éligibles pour le reclassement professionnel que sous condition qu'ils soient en possession d'un certificat d'aptitude au poste de travail, établi par le médecin du travail compétent lors de l'embauche à ce dernier poste de travail* ».

L'article L 326-1 du Code du travail dispose que « *pour les postes à risques dont question à l'article L. 326-4 ci-après, l'examen doit être fait avant l'embauchage. Pour les autres postes, l'examen doit être fait dans les deux mois de l'embauchage* ».

Un réclamant a été victime d'un accident de travail quatre semaines après avoir été embauché par une entreprise de génie civil. Il n'avait pas encore été convoqué pour un examen médical d'embauche par le médecin du travail. Comme il ne disposait pas d'un certificat d'aptitude au travail, son dossier de reclassement a été déclaré irrecevable par la Commission mixte.

Les personnes qui sont victimes d'un accident de travail avant que l'examen médical d'embauche n'ait eu lieu sont d'office exclues du reclassement. Cette solution est inique et discriminatoire, car ni le salarié, ni l'employeur ne peuvent être tenus pour responsables des délais de convocation à l'examen d'embauche.

Dans le cadre de ce dossier, s'est également posé un problème de qualification du poste de travail de l'accidenté. Pour l'employeur, il ne s'agissait pas d'un poste de travail à risques au sens de l'article L. 326-4 du Code du travail pour lequel l'examen médical doit être effectué avant l'embauche, position qui n'était pas partagée par le Ministère du Travail.

En pratique, les délais de convocation auprès du médecin du travail peuvent dépasser de loin deux mois. Même les salariés qui ne sont pas exposés à un risque spécifique peuvent être victimes d'accidents professionnels. Par ailleurs, de nombreux dossiers soumis à la médiatrice sont des accidents de trajet. A défaut d'examen d'embauche, ces personnes ne sont pas éligibles au reclassement professionnel et ne peuvent dès lors pas bénéficier d'une rente professionnelle d'attente, car celle-ci ne peut être octroyée qu'en cas de reclassement professionnel externe.

Outre le problème tenant aux délais de convocation à l'examen médical d'embauche, il existe un nombre élevé de salariés qui travaillent depuis longtemps sans avoir jamais été soumis à un examen médical d'embauche.

Une réclamation a été introduite auprès de la médiatrice par une secrétaire d'un cabinet d'avocats, victime d'un accident vasculaire cérébral, qui ne pouvait plus travailler qu'à mi-temps, mais dont le dossier a été déclaré irrecevable pour défaut d'examen médical à l'embauche. La Commission mixte a pris la même décision dans le cas d'une aide-éducatrice embauchée par une commune.

Le même sort a été réservé à une auxiliaire de vie en tant que salariée auprès de personnes dépendantes. La durée de ses contrats de travail, qui se succèdent rapidement, peut varier entre 3 mois à 4 ans. La réclamante s'était gravement blessée en essayant d'empêcher une chute d'un de ses clients. A ses dires, parmi les vingt personnes de sa connaissance exerçant le même métier, aucune n'était informée de l'obligation de passer un examen médical d'embauche lors de la conclusion d'un nouveau contrat de travail. Beaucoup de femmes de charge travaillant dans des ménages privés ignorent ces prescriptions légales et sont d'office exclues du reclassement.

Il est de première importance d'organiser une campagne d'information afin d'informer tant les employeurs que les salariés au sujet de l'examen médical d'embauche.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DU LOGEMENT

○ SERVICE DES AIDES AU LOGEMENT

Révision d'une décision administrative compte tenue de la situation particulière de l'utilisateur

Depuis le 1^{er} janvier 2016, une nouvelle aide au logement a été mise en place sous la forme d'une subvention de loyer. Selon la réglementation en vigueur, cette subvention peut être demandée par une personne seule ou par plusieurs personnes habitant ensemble dans un même logement situé au Grand-Duché de Luxembourg.

Un usager dont la demande a été refusée par le Service des aides au logement a introduit une réclamation auprès de la médiateure.

Après analyse de la situation, il est apparu que l'utilisateur avait indiqué dans le formulaire de demande deux adresses différentes pour lui et son épouse. Il n'a toutefois pas informé le Service des aides au logement qu'une procédure de regroupement familial était en cours et que l'adresse de son épouse à l'étranger était uniquement temporaire.

Le service en question (qui n'était pas informé de la procédure de regroupement familial en cours) a donc simplement constaté que les deux personnes inscrites dans la demande ne résidaient pas ensemble à la même adresse.

Après discussion avec le Service des aides au logement, la médiateure a donc recommandé à l'utilisateur d'adresser audit service une copie des documents attestant qu'une procédure de regroupement familial est en cours.

Informée de ce nouvel élément, le Service des aides au logement a indiqué revoir sa décision sur présentation d'un document attestant que la procédure de regroupement familial a été achevée.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES

○ ADMINISTRATION DES BÂTIMENTS PUBLICS

Réparation exemplaire d'un préjudice suite à la résiliation d'un marché public

La médiatrice a été saisie d'une réclamation de la part d'une société de jardinage qui remettait en cause la façon dont le Ministre du Développement durable et des Infrastructures avait résilié le marché public qui lui avait été attribué. La société regrettait notamment le fait de ne pas avoir obtenu de réponse aux courriers qu'elle lui avait envoyés.

La société en question avait été désignée adjudicataire publique pour l'exécution de certains travaux d'aménagement et de plantation par arrêté ministériel.

Une année plus tard, elle avait cependant reçu un courrier du nouveau Ministre en fonction l'informant de son intention de résilier le marché en question. La lettre n'indiquait aucun motif et invitait la partie concernée à faire valoir ses observations endéans les huit jours.

Le lendemain, le gérant de la société concernée a envoyé une lettre recommandée pour demander une entrevue avec un des responsables du Ministère. Suite à ce courrier, il a reçu un appel téléphonique de la part d'une personne travaillant au sein du Ministère pour l'informer qu'il allait transmettre ses doléances au Directeur de l'Administration des bâtiments publics.

Quelques jours plus tard, le Ministre compétent a pris un arrêté de résiliation de marché, sans que le gérant en question n'ait jamais reçu de nouvelles quant aux suites réservées à sa demande, ceci malgré plusieurs rappels.

Après avoir analysé le dossier, la médiatrice a pu constater que la réclamante n'avait pas introduit de recours contre la décision du Ministre de résilier le marché public. Dans la mesure où le gérant de la société de jardinage avait cependant fait des démarches auprès de l'administration concernée, la médiatrice a accepté d'intervenir auprès du Ministère en question.

Outre l'absence de réponse de l'Administration des bâtiments publics aux courriers de la réclamante, force est de constater que, de façon générale, le traitement du dossier dans sa globalité était inacceptable. En effet, la décision de résiliation prise par le Ministre violait non seulement la loi applicable en matière de marchés publics, mais également les règles de procédure administrative non contentieuse, dans la mesure où aucun motif de résiliation n'avait été avancé par le Ministre et que ce dernier n'avait pas non plus pris position quant aux courriers du réclamant.

L'article 100 du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 n'autorise en effet la résiliation d'un marché public qu'en cas de force majeure. Or, la décision de résiliation n'indiquait aucun motif.

Par ailleurs, le Ministre avait d'abord invité la société concernée à faire valoir ses observations endéans les huit jours mais a, malgré un courrier envoyé par la réclamante dans ce délai, pris un arrêté de résiliation au terme du délai précité.

La médiatrice a demandé une entrevue avec les acteurs concernés. Lors de cette entrevue, le Directeur de l'Administration des bâtiments publics et un représentant du Ministère du Développement durable et des Infrastructures ont reconnu que la façon dont le dossier avait été traité était critiquable. Ils ont présenté les excuses du Ministre et ont expliqué les raisons pour lesquelles le marché public n'avait pas pu être réalisé tel qu'il avait initialement été conçu.

Pour compenser le préjudice subi, le Directeur de l'Administration des bâtiments publics a accepté d'octroyer différents petits marchés comportant des travaux de jardinage à la réclamante.

La médiateur va suivre attentivement l'exécution de la promesse de compensation faite par l'Administration des bâtiments publics et le Ministère du Développement durable et des Infrastructures.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

○ CENTRE DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (CEDIES)

Attribution d'aides financières pour études supérieures

La médiatrice a été saisie d'une réclamation concernant l'attribution d'aides financières pour études supérieures.

De façon générale, le contact entre la médiatrice et le Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement supérieur (CEDIES) est bon et des réponses sont rapidement réservées aux interventions de la médiatrice.

Dans un dossier, un réclamant a contesté le fait que le CEDIES ait refusé de donner suite à sa demande en obtention de l'aide financière pour études supérieures au motif que son parent n'a pas travaillé au Luxembourg pendant une durée d'au moins cinq ans sur une période de référence de 7 ans et qu'il n'y a pas travaillé au moment de la demande de l'aide financière.

Le père du réclamant exerce des activités en tant que travailleur intérimaire et d'après le CEDIES, « *il présente une multitude d'interruptions donnant lieu à une interruption globale de plus de 300 jours à l'intérieur de la période de travail effectuée endéans les 7 dernières années* ». Par conséquent il ne remplirait pas les dispositions de l'article 3 point 5 b de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Pour prouver que le réclamant remplit les conditions légales, la médiatrice a remis un nouveau certificat d'affiliation du Centre commun de la sécurité sociale couvrant la période des 7 dernières années.

Elle s'est également référée au rapport de la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche, des médias, des communications et de l'espace du 3 juillet 2014 relatif au projet de loi concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures dont il ressort que le caractère ininterrompu d'une période de cinq ans au moment de la demande est remplacé par une période de référence de 7 ans pendant lesquels 5 ans de travail doivent être démontrés.

Suite à une réévaluation de la période de travail du père du requérant, le CEDIES a accordé de manière rétroactive l'aide financière sollicitée.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

○ OFFICE NATIONAL DE L'ENFANCE (ONE)

Refus d'octroyer rétroactivement une aide financière

Les parents d'un enfant fréquentant l'enseignement primaire avaient saisi la médiatrice d'une réclamation dirigée à l'encontre de l'ONE alors qu'ils estimaient que c'était à tort que l'administration en question avait refusé de leur accorder une aide financière.

Les réclamants avaient en effet remarqué que leur fils présentait certains troubles du comportement et étaient d'avis qu'un suivi psychologique lui serait bénéfique. Ils en ont par conséquent discuté avec l'instituteur qui a décidé de saisir la Commission d'inclusion sociale (CIS), tel que le prévoit la procédure. La CIS n'a cependant dans un premier temps pas entendu soutenir leur initiative.

Etant donné que les épreuves standardisées, qui sont organisées au cours de la dernière année de l'enseignement primaire et qui font partie intégrante de l'évaluation du système scolaire, avançaient à grands pas, les parents ont décidé de prendre l'initiative de faire suivre des séances psychologiques à leur fils.

Parallèlement, ils ont introduit une demande d'aide financière auprès de l'ONE qui les a informés qu'aucune suite ne saurait y être réservée dans la mesure où l'avis de la CIS ferait défaut. En effet, en vertu de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, la CIS doit donner son approbation en la matière.

Deux mois plus tard, la CIS a toutefois changé d'avis et a estimé que l'enfant nécessiterait quand même un suivi psychologique.

L'ONE a cependant refusé d'accorder rétroactivement l'aide financière aux parents pour les séances qui avaient déjà été accomplies.

Les réclamants ont considéré que cette décision de refus était injuste, alors que la CIS avait changé d'avis et qu'il était évident pour eux que les troubles de comportement existaient déjà depuis un certain temps.

La médiatrice a partagé l'avis des réclamants et a demandé au Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse d'accorder rétroactivement l'aide financière sollicitée. Le Ministre a d'abord rappelé le principe de non-rétroactivité des prises en charges financières, mais a finalement accepté de leur accorder à titre tout à fait exceptionnel l'aide en question.

AFFAIRES RELEVANT DES COMMUNES

Retard de remboursement d'un dépôt de garantie

La médiatrice a été saisie d'une réclamation à l'encontre d'une commune dans le cadre de la viabilisation d'un terrain. Les réclamants avaient signé une convention qui prévoyait le dépôt d'une garantie d'un montant de plusieurs dizaines de milliers d'euros « *pour assurer l'achèvement des travaux d'infrastructure* ». La convention prévoyait en outre que la garantie « *expirera si à la fin des travaux, au moment de la réception définitive des infrastructures publiques, aucun dégât n'est constaté* ».

Etant donné que le procès-verbal de réception définitive des travaux n'indiquait aucun manquement, la garantie avait expiré et devait être reversée aux réclamants.

Suite à un premier courrier des réclamants, par lequel ils demandaient le remboursement de la garantie, la commune a attiré l'attention sur le fait que la convention prévoyait que « *Les équipements publics réalisés dans le cadre de la viabilisation du terrain seront cédés gratuitement à la commune par le propriétaire après leur achèvement conformément aux règles de l'art et au moment de la réception définitive des travaux. Cette cession sera formalisée dans l'acte notarié* ».

Les réclamants ont pris contact avec un notaire, mais la question de l'utilité de cet acte notarié se posait en l'espèce. Tant les réclamants que le notaire ont pris contact avec la commune qui a indiqué vouloir se renseigner auprès de son avocat. Comme aucune suite n'a été réservée au dossier, les réclamants ont adressé un deuxième courrier pour obtenir des réponses quant à la nécessité de l'établissement d'un acte et pour que la garantie leur soit reversée avant la fin de l'année.

La commune a ensuite fait aux réclamants une proposition de convention concernant le raccord au réseau des eaux usées.

Les réclamants ont saisi la médiatrice du dossier en expliquant qu'ils ne s'opposent pas à l'établissement d'un acte notarié si la commune le souhaite et ce malgré la réticence du notaire, mais qu'ils attendent des réponses à leurs questions et souhaitent le remboursement de leur garantie.

La médiatrice a informé la commune qu'elle était d'avis que ni la question de l'acte, ni la proposition de convention concernant le raccord au réseau des eaux usées, ne sauraient retarder davantage le remboursement de la garantie qui est dû depuis la réception définitive des travaux. En effet la garantie était due pour assurer l'achèvement des travaux d'infrastructure, travaux qui n'ont appelé aucune remarque de la part de la commune.

La commune a finalement donné suite à l'intervention de la médiatrice et a remboursé la garantie aux réclamants.

AFFAIRES CONCERNANT LES ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT OU DES COMMUNES

CAISSE NATIONALE DE SANTÉ (CNS)

Prise en charge des frais de transport par ambulance

Le refus de prise en charge par la Caisse nationale de santé (CNS) de frais de transport par ambulance suscite régulièrement des réclamations.

Au cours de son hospitalisation à la maternité du Centre hospitalier de Luxembourg en raison de problèmes liés à sa grossesse, une réclamante a été atteinte d'une tension oculaire si élevée qu'elle a dû être transférée d'urgence dans une clinique universitaire spécialisée allemande.

Aucune demande d'autorisation préalable n'ayant été introduite conformément à l'article 133 (4) des statuts de la CNS, celle-ci a refusé la prise en charge du transport. L'article 135 des statuts prévoit pourtant en cas d'urgence une exception au principe d'autorisation préalable du Contrôle médical de la sécurité sociale. La CNS a répondu à la médiatrice qu'elle interprète ce texte en ce sens que, dans tous les cas et même en cas d'urgence, le médecin traitant doit introduire sa demande d'autorisation préalablement au transport.

Le transport de la réclamante et son hospitalisation à l'étranger ayant été organisés par le Centre hospitalier, il était impossible à cette dernière de veiller elle-même au respect de toutes les formalités requises.

Ce n'est pas aux assurés de pâtir d'un oubli ou d'une négligence de leur médecin traitant ou du personnel hospitalier. Il devrait être possible aux assurés de régulariser les formalités en cas d'oubli ou de lacunes dans les documents nécessaires pour la prise en charge d'un transport par ambulance.

Prise en charge par la CNS de soins ambulatoires fournis à l'étranger

La médiatrice est souvent saisie de réclamations de la part d'assurés luxembourgeois qui se sont fait soigner auprès de médecins établis à l'étranger et qui demandent un remboursement des soins ambulatoires auprès de la CNS sur la base des principes de la jurisprudence Decker et Kohll de la CJUE (arrêts C-158/96 et C-120/95 du 28 avril 1998), repris à l'article 7 de la directive n° 2011/24/UE du 9 mars 2011 et transposés aux articles 20 et suivants du Code de la sécurité sociale ainsi qu'aux articles 20 et suivants des statuts de la CNS.

Dans un cas, un assuré s'est soumis à un traitement dermatologique auprès d'un médecin spécialiste à Trèves. La CNS a refusé de prendre en charge les frais d'analyse anatomo-pathologique ainsi que les médicaments prescrits par le médecin allemand.

Le refus des frais d'analyse a été motivé par le fait que ces prestations ne sont pas prévues par le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique prises en charge par l'assurance maladie.

L'article 23 (2) des statuts de la CNS prévoit cependant que dans ce cas, le Contrôle médical de la sécurité sociale détermine la prise en charge en assimilant les prestations de soins de santé transfrontaliers non prévues par la législation luxembourgeoise à des prestations de santé de même importance au Luxembourg ou, à défaut, dans l'Etat membre de traitement.

Au Luxembourg, ces analyses sont réalisées par le Laboratoire national de santé. Pour la CNS, il s'agit d'une prestation étatique, de sorte que les analyses d'anatomo-pathologie seraient exclues du champ d'application de l'assurance maladie-maternité luxembourgeoise.

La Cour de Justice de l'Union européenne a statué dans un arrêt du 27 janvier 2011 (C-490/09 – Commission/Luxembourg), que le défaut de prise en charge des frais d'analyses et d'exams de laboratoire effectués dans un autre Etat membre constitue une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 49 du traité CE. Dans cet arrêt, la CJUE a visé généralement « *les analyses et frais de laboratoires* » au sens de l'article 24 du Code de la sécurité sociale dans sa version publiée au Mémorial A 2008, page 790. Ces termes se réfèrent de façon générale aux analyses et frais de laboratoires médicaux sans distinction entre laboratoires de biologie médicale et laboratoires d'anatomo-pathologie.

La CNS interprète cependant cet arrêt en ce sens qu'il ne s'appliquerait qu'aux analyses médicales et aux analyses de biologie clinique, mais non pas aux analyses d'anatomo-pathologie.

Il ne fait pas de doute que le refus de prise en charge de ces analyses effectuées par des prestataires de services médicaux établis dans des Etats membres autres que le Grand-Duché de Luxembourg décourage et empêche les personnes affiliées à la sécurité sociale luxembourgeoise de se faire soigner à l'étranger pour des maladies nécessitant des analyses d'anatomo-pathologie.

Une telle entrave à la libre prestation des services ne peut se justifier que par « *l'objectif de maintenir un service médical et hospitalier équilibré et accessible à tous* » et par « *le risque d'une atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale* » (voir considérant n° 43 de l'arrêt de la CJUE du 27 janvier 2011). Il est discutable que la position de la CNS soit conforme à la jurisprudence de la CJUE.

Dans ce dossier, les produits pharmaceutiques prescrits par le médecin spécialiste allemand n'ont pas été pris en charge non plus.

La CNS justifie ce refus en se référant de nouveau à l'article 17 du Code de la sécurité sociale qui limite la prise en charge aux prestations et fournitures inscrites dans la nomenclature de la CNS.

La question se pose de savoir si pour ces médicaments, il n'y a pas lieu de faire application de l'article 23 (2) des statuts, qui prévoit que les prestations non prévues par la législation luxembourgeoise sont assimilées à des soins de santé de même importance au Luxembourg ou, à défaut, dans l'Etat membre de traitement.

L'assimilation des médicaments prescrits par le médecin allemand à d'autres produits figurant dans la liste des médicaments pris en charge devrait être possible dans la plupart des cas et permettre une prise en charge.

La CNS n'a pas pris en compte cette disposition au motif qu'un assuré qui se serait fait prescrire les mêmes médicaments par un médecin établi au Luxembourg n'aurait pas pu bénéficier non plus d'un remboursement.

Cet argument n'est valable qu'au cas où, pour le traitement de cette maladie, il n'aurait pas été possible du tout de la traiter au Luxembourg par des médicaments ou d'autres soins pris en charge par l'assurance maladie.

Il est normal que les médecins étrangers prescrivent des médicaments pris en charge par leur réglementation alors qu'ils ne connaissent pas les médicaments remboursés au Luxembourg. Au cas où l'assimilation prévue par l'article 23 (2) des statuts est possible, la CNS devrait prendre en charge les prestations fournies à l'étranger.

Prise en charge de soins stationnaires programmés à l'étranger

La médiatrice a été saisie de plusieurs réclamations de la part de personnes qui ont dû être hospitalisées d'urgence à l'étranger et qui se sont vu facturer des suppléments non pris en charge par l'assurance maladie. Les faits à la base de ces réclamations sont presque toujours identiques.

Un médecin luxembourgeois avait diagnostiqué auprès d'une assurée luxembourgeoise une tumeur cancéreuse qui ne pouvait pas être opérée au Luxembourg. Toutes les formalités en vue d'une autorisation de transfert à l'étranger auprès d'un chirurgien spécialisé dans ce genre d'opérations ont été mises en œuvre. La patiente a bénéficié d'un formulaire « *S2 – Droit aux soins programmés* » sur la base duquel l'organisme de santé étranger prend directement en charge les frais médicaux et hospitaliers selon ses tarifs sociaux.

Le chirurgien étranger signala à la patiente, lors de la consultation préopératoire, que pour ce genre d'opération, il serait de pratique courante que les patients choisissent une chambre individuelle. Comme elle disposait d'une assurance complémentaire prenant partiellement en charge les surcoûts en résultant, la patiente marqua son accord d'autant plus que le chirurgien lui aurait assuré que tous les frais médicaux seraient pris en charge par l'assurance maladie.

La déclaration d'admission fut remplie par l'hôpital conformément aux instructions du chirurgien et présentée à la patiente pour signature.

De retour au Luxembourg, la patiente reçut une facture de l'hôpital mettant à sa charge des suppléments d'un montant d'environ 4.000 € qui consistaient pour l'essentiel en des honoraires de médecins dépassant le tarif social et à charge de la patiente. Dans d'autres dossiers, le montant des suppléments atteignait jusqu'à 11.000 €.

L'assurée contacta le chirurgien qui lui répondit qu'en cas de transferts de l'étranger, il serait hors de question pour lui de fournir ce traitement chirurgical pour le tarif social.

La réclamante se plaignait auprès de la médiatrice qu'elle n'avait eu en fait aucun autre choix que de se faire opérer d'urgence par le chirurgien désigné dans l'autorisation de transfert émise par la CNS.

En l'état actuel de la législation, la CNS ne peut pas rembourser lesdits suppléments d'honoraires dépassant les tarifs sociaux.

On pourrait reprocher à l'assurée d'avoir mal lu sa déclaration d'admission à l'hôpital étranger qui contenait une clause autorisant l'hôpital et les médecins hospitaliers de facturer des suppléments en cas de choix d'une chambre individuelle.

Les termes de la déclaration d'admission leur sont en fait imposés. Atteints d'une maladie qui doit être soignée immédiatement, les patients, après avoir fait un long voyage, peuvent difficilement revenir chez eux, demander un nouveau rendez-vous auprès de leur médecin traitant, afin que celui-ci introduise une nouvelle demande d'autorisation de transfert à l'étranger. Après tous ces retards, ils trouveront peut-être un chirurgien prêt à travailler pour le tarif social, mais dont la liste d'attente risque d'être excessivement longue.

En fait, les dispositions légales étrangères qui permettent au corps médical de facturer des suppléments par rapport aux tarifs sociaux, et qui conduisent ainsi à une médecine « à deux vitesses », ont pour effet de vider de leur substance les droits des assurés consacrés par la réglementation européenne en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale.

AFFAIRES CONCERNANT LES ETABLISSEMENTS PUBLICS RELAVANT DE L'ETAT OU DES COMMUNES

FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ (FNS)

Résidence effective au Luxembourg : condition requise pour l'obtention du RMG

La médiatrice a été saisie d'une réclamation à l'encontre du Fonds national de solidarité au sujet du refus de l'octroi de l'allocation complémentaire du fait que le réclamant ne remplissait pas la condition de l'article 2(1) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

L'article 2(1) de la loi dispose que « *peut prétendre aux prestations de la présente loi, toute personne qui remplit les conditions suivantes : a) être autorisée à résider sur le territoire du Grand-Duché, y être domiciliée et y résider effectivement* ».

Suite à une enquête effectuée au domicile du réclamant, le FNS a constaté qu'il n'habitait pas à l'adresse indiquée.

Le réclamant a expliqué à la médiatrice que le jour où les agents du FNS se sont présentés, il était en visite chez sa mère hospitalisée et que malgré l'annonce d'une nouvelle visite, personne ne se serait plus présenté.

Le réclamant a également été invité à rembourser plusieurs milliers d'euros au titre de prestations versées indûment pendant trois mois.

La médiatrice est intervenue pour demander au FNS de lui indiquer ce qui, dans le dossier et suivant enquête, permettait de conclure avec certitude que le réclamant n'habitait pas à cette adresse.

Le FNS a indiqué à la médiatrice que le réclamant a introduit une nouvelle demande en obtention du revenu minimum garanti suite à l'arrêt du paiement en raison de l'expiration du titre de séjour. A cette occasion, une enquête à domicile a été faite en vue de vérifier, entre autres, la composition de la communauté domestique alors que le réclamant hébergeait deux demandeurs de protection internationale au sein de son logement.

Il résultait de l'enquête que ce même jour, le réclamant était absent et que selon les informations obtenues, il se trouvait depuis au moins un mois en France auprès de sa mère. Sur ce, les enquêteurs ont fixé un rendez-vous à l'accueil du FNS pour l'entendre au sujet des membres de sa communauté domestique et son séjour en France. Il n'aurait toutefois donné aucune suite à cette convocation. De ce fait le FNS a refusé la prestation au motif que la résidence effective au Luxembourg n'est pas établie.

Etant donné les explications données par la Présidente du FNS, la médiatrice n'a pas constaté de dysfonctionnement du FNS et a conseillé au réclamant de collaborer activement avec le FNS.

Retenue prématurée d'une partie de l'allocation de vie chère

Les réclamants ont demandé à la médiatrice d'intervenir parce qu'ils avaient été informés par le FNS que l'allocation de vie chère pour l'année 2015 leur était accordée, mais qu'elle ne serait liquidée qu'à hauteur de la moitié. L'autre moitié serait retenue à titre de restitution de sommes indûment touchées.

Or les réclamants affirmaient ne jamais avoir été informés d'avoir indûment touché un montant et ne savaient pas à quoi correspondait cette retenue. Par ailleurs, selon un relevé du FNS, l'allocation de vie chère aurait été payée dans sa totalité, alors que tel n'était pas le cas dans les faits.

Après intervention de la médiatrice, il s'est avéré que le FNS avait prématurément procédé à la retenue de la moitié de l'allocation de vie chère des réclamants à cause d'un recours que les réclamants avaient intenté contre une décision de recalcul de l'allocation complémentaire (RMG) et qui était pendant devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale. Le FNS a déclaré que la moitié restante de l'allocation de vie chère allait être versée le plus rapidement possible aux réclamants.

Le FNS a effectivement procédé au paiement, mais l'année suivante la même retenue a été faite alors que le recours devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale était toujours pendant.

Après une nouvelle intervention de la médiatrice, le FNS a versé la somme retenue aux réclamants. Le FNS ne s'est pas prononcé quant au fait que la même erreur avait été commise l'année précédente.

La médiatrice considère qu'une excuse aurait été de mise.

AFFAIRES CONCERNANT LES ETABLISSEMENTS PUBLICS RELAVANT DE L'ETAT OU DES COMMUNES

CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS (CAE)

Les relations entre les services de la médiatrice et ceux de la CAE sont excellentes. La Présidente réagit rapidement aux interventions et aux prises de position de la médiatrice et répond à toutes les questions posées.

Attribution du congé parental pour un travailleur indépendant

Une réclamante s'est adressée à la médiatrice concernant sa demande en obtention du congé parental. La CAE exigeait que la réclamante remette une déclaration de sortie pour travailleurs indépendants pour pouvoir bénéficier du congé parental.

La réclamante exerce depuis 17 ans une activité salariale. Elle détient également une licence de cabaretage et a ouvert, depuis un an, un débit de boissons. Ce débit est, d'après les déclarations de la réclamante, géré par un sous-gérant. Si la réclamante devait renoncer à son activité d'indépendante, le débit de boissons devrait fermer.

Suite à l'intervention de la médiatrice, la CAE a accepté d'accorder le congé parental à condition que pendant la durée dudit congé, la réclamante nomme un gérant ou remette une déclaration sur l'honneur qu'elle n'y travaille pas.

Octroi des allocations familiales conditionné par l'obtention du titre de séjour définitif d'un des deux parents ?

Un couple s'est adressé à la médiatrice pour se plaindre du fait qu'il ne percevait pas d'allocations familiales pour leur fille en bas âge. Le père et la fille ont la nationalité d'un Etat membre de l'Union européenne, tandis que la mère a la nationalité d'un Etat tiers. La mère et la fille venaient de s'installer au Grand-Duché alors que le père y résidait et y travaillait depuis 2010.

Les services de la CAE exigeaient une copie intégrale de la carte de séjour définitive de la mère, quand bien même que le père et la fille disposaient d'une attestation d'enregistrement et que la mère avait sollicité l'octroi d'un titre de séjour en qualité de membre de famille d'un citoyen de l'Union.

La question se posait de savoir pourquoi une copie intégrale de la carte de séjour de la mère était nécessaire. En effet, d'une part le récépissé de la demande de carte de séjour indiquait qu'il valait carte de séjour, d'autre part, l'enfant et son père, ressortissants de l'Union, résidaient ensemble sur le territoire, de sorte que l'enfant aurait dû pouvoir obtenir les allocations familiales par le biais de son père.

La Présidente de la CAE a informé la médiatrice qu'après concertation avec la Direction de l'Immigration, le paiement des prestations en faveur de la fille du couple a été entamé.

PARTIE 3 – VIVRE ENSEMBLE AU LUXEMBOURG

ACCUEIL ET INTÉGRATION : DU MULTICULTUREL À L'INTERCULTUREL

NIEWENTENEEN AN MATENEEN

*« Plus vous vous imprégnez de la culture du pays d'accueil,
plus vous pourrez l'imprégner de la vôtre. »*

*« Plus un immigré sentira sa culture d'origine respectée,
plus il s'ouvrira à la culture du pays d'accueil. »*

Amin Maalouf, écrivain.

LE LUXEMBOURG : UN PAYS D'IMMIGRATION

Justifiée tant par l'actualité luxembourgeoise et internationale que par le nombre croissant de réclamations introduites auprès de la médiateure en matière d'immigration, la présente partie du rapport annuel vise à informer sur l'accueil et l'intégration des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI) au Luxembourg ainsi que sur les principales difficultés rencontrées au quotidien par cette partie de notre population.

« Mir wëlle bleiwen wat mir sinn »¹

Mais que sommes-nous ?

Du Saint-Empire germanique, à travers les Habsbourg, les Bourguignons, la France, les Pays Bas, la Belgique et l'Allemagne, le Grand-Duché de Luxembourg est le résultat d'une longue alternance d'appartenances politiques et territoriales².

Cette terre d'agriculture, autrefois surnommée « Département des Forêts », a longtemps été marquée par la rudesse des conditions de vies et la multiplication des vagues d'émigration. Entre les XVII^{ème} et XIX^{ème} siècles, nombre de ses habitants (estimés à plus de 70.000 entre 1841 et 1891) ont ainsi pris la décision de quitter leur pays pour rejoindre la France, les Etats-Unis ou encore la région du Banat³.

La fin du XIX^{ème} siècle s'accompagne d'un développement rapide de l'industrie et, en raison des récentes vagues d'émigration, d'un manque de main d'œuvre. Le Luxembourg s'est alors tourné vers l'étranger et a accueilli, en quelques années, plusieurs dizaines de milliers de travailleurs pour l'essentiel allemands, français, belges, polonais, italiens et portugais⁴.

En 1930, près de 18% de la population était étrangère. Au sortir de la seconde guerre mondiale, ce chiffre n'a cessé d'augmenter pour atteindre 27% en 1987, 37% en 2000 et 47% en 2016⁵.

D'après les données publiées par le STATEC, près de la moitié de la population résidant actuellement au Luxembourg est de nationalité autre que luxembourgeoise. A cette moitié s'ajoutent quotidiennement près de 160.000 travailleurs frontaliers, de sorte que chaque jour ouvrable, les nationaux luxembourgeois (d'origine et naturalisés) sont minoritaires au Luxembourg.

Parmi les résidents luxembourgeois, près des deux tiers auraient un passé migratoire, fut-ce dans un passé très lointain.

On peut conclure de ce qui précède que le Grand-Duché de Luxembourg tel qu'on le connaît aujourd'hui est définitivement un pays de migrations, qu'il s'agisse d'émigration ou d'immigration.

¹ Michel Lentz « *De Feierwon* »; Devise nationale du Luxembourg.

² « *à propos... du Luxembourg multiculturel* », Service information et presse du gouvernement luxembourgeois, www.gouvernement.lu, juillet 2008.

³ Ministère de la Fonction publique, « *Histoire du Grand-Duché de Luxembourg* », édition 2010, pages 2 à 8.

⁴ Ibidem, pages 19 à 21.

⁵ STATEC, « Population par sexe et par nationalité », 21/03/2016

Pour citer Guy Kirsch, économiste et sociologue luxembourgeois,

« C'est en partie par l'affrontement ouvert, en partie par une opposition voilée à l'égard des étrangers, en partie par une coopération astucieuse avec eux ainsi que par une imitation et une assimilation habiles des étrangers, de ce qui est étranger, des autres, de l'autre que les Luxembourgeois sont devenus au cours d'un processus dynamique ceux qu'ils sont aujourd'hui »⁶.

Depuis les années 60, le Luxembourg a connu différentes vagues d'immigration en provenance notamment du Portugal, de l'ancienne Tchécoslovaquie, du Chili, du Vietnam, de Roumanie, de Pologne d'Iran ou encore, dans les années 1990 de la région des Balkans⁷.

Les dernières vagues d'immigration ont amené des DPI originaires de Serbie, d'Albanie, du Kosovo, de Syrie, d'Afghanistan ou encore d'Iraq. Nombre d'entre eux ont fui un pays en guerre vers lequel ils ne pourront probablement pas retourner.

Bien que cette forme d'immigration ne soit pas exclusivement de nature économique, c'est bien par l'économie que l'intégration pourra être favorisée.

Pour intégrer les nouveaux arrivants, il est indispensable de reconnaître leurs compétences. Ainsi, pour ceux d'entre eux qui poursuivaient des études ou exerçaient une profession avant leur départ, l'intégration pourrait se faire par un retour aux études, à l'apprentissage, à la formation ou au travail.

Pour certains d'entre eux, confrontés à une nouvelle culture ainsi qu'à un alphabet et des langues inconnus, l'un des principaux défis pour permettre pareille intégration consiste, dès leur arrivée sur le territoire luxembourgeois, en l'apprentissage d'une des langues véhiculaires du pays.

⁶ (Traduction libre) « *Seit Jahrhunderten globalisiert* », interview avec Guy Kirsch dans Télécran n°6/2007.

⁷ « *à propos... du Luxembourg multiculturel* », Service information et presse du gouvernement luxembourgeois, www.gouvernement.lu, juillet 2008.

LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DE DEMANDE DE PROTECTION INTERNATIONALE

A leur arrivée sur le territoire luxembourgeois, ces personnes originaires d'un pays tiers à l'Union européenne qui fuient leur pays ont la possibilité d'introduire une demande dite de protection internationale auprès de la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).

L'une des premières étapes de la procédure administrative consiste en la vérification de l'identité des personnes. A cette fin, chaque demandeur de protection internationale est convoqué auprès d'un service de police judiciaire pour un relevé d'empreintes digitales et une prise de photographie.

En principe, dans les trois jours suivant l'introduction de sa demande de protection internationale, le demandeur reçoit une attestation de dépôt de sa demande. Il s'agit d'un document délivré à son nom, lui octroyant le droit de rester et de circuler librement sur le territoire luxembourgeois jusqu'à ce qu'une décision intervienne.

Sur base des éléments renseignés par un DPI au cours de la procédure, la Direction de l'Immigration décide de lui accorder ou de lui refuser le bénéfice de la protection internationale.

En cas d'accord, le demandeur acquiert le statut de bénéficiaire de protection internationale (BPI). Il obtiendra soit le statut de réfugié, soit le statut conféré par la protection subsidiaire.

Protection internationale

S'il obtient le statut de réfugié, il recevra une carte de séjour ainsi qu'un titre de voyage pour les déplacements à l'étranger. Le titre de séjour a une validité d'au moins trois ans permettant de circuler librement dans l'Union européenne. Les bénéficiaires du statut de réfugié ne sont toutefois pas autorisés à retourner dans leur pays d'origine sous peine de perdre leur statut de réfugié.

Une fois ce statut accordé, les BPI ont, entre autres, accès aux prestations sociales, au logement, à l'éducation dans les mêmes conditions que les nationaux luxembourgeois. Ils ont également accès au marché du travail, peuvent exercer toute activité salariée ou indépendante et bénéficier de formations professionnelles.

Lorsque le DPI ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié, il peut, dans certaines circonstances, se voir accorder le bénéfice de la protection subsidiaire. Cet examen s'effectue automatiquement lors du traitement de la demande de protection internationale et ne nécessite pas l'introduction d'une demande spécifique supplémentaire de la part du DPI.

En principe, le statut de bénéficiaire de la protection subsidiaire est assimilé dans ses effets à celui de réfugié.

Décision de refus

Pour les cas où un DPI ne pourrait prétendre au bénéfice du statut réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, une décision motivée de refus lui est notifiée par la Direction de l'Immigration.

La décision de refus vaut en principe décision de retour et comporte l'indication du délai fixé pour quitter le territoire et du pays à destination duquel le demandeur sera renvoyé en cas d'exécution forcée. Cette décision peut être contestée au moyen d'un recours gracieux ou par ministère d'avocat à la Cour devant la juridiction administrative (à noter que le recours gracieux n'interrompt pas les délais de recours contentieux).

Si aucun recours n'est exercé dans le délai prévu ou si le recours n'aboutit pas, la décision devient définitive et la personne dispose alors d'un délai de trente jours pour satisfaire à l'ordre de quitter le territoire. Dans certaines circonstances, l'intéressé peut bénéficier d'une aide au retour ou d'un délai de départ volontaire supérieur à trente jours.

Lorsqu'une décision de refus devient définitive et que la personne déboutée refuse de retourner volontairement dans le pays visé par la décision de refus au terme du délai imparti, une procédure de retour forcé est mise en place par le Ministère.

CONSTATS ET SUGGESTIONS

Au cours de l'année écoulée, la médiatrice a reçu 235 réclamations liées à des questions relatives à la protection internationale et à l'accueil et l'intégration des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale. Pour mémoire, ce nombre s'élevait à 78 en 2015.

Chacune des réclamations traitées fait état de difficultés rencontrées par au moins un DPI ou BPI dans ses rapports avec l'Administration. La répétition de réclamations portant sur un même problème a conduit la médiatrice à procéder à une visite de certaines structures d'hébergement.

Le but de ces visites était la constatation sur place de l'état des différentes installations et structures et de permettre un échange avec des résidents, des membres du personnel encadrant (assistants sociaux, éducateurs, agents de sécurité) et des bénévoles.

Sur base de ses observations et des témoignages obtenus, la médiatrice est arrivée aux constats et suggestions suivants :

1. Personnes vulnérables

a. Mineurs

La médiatrice a constaté qu'une partie des mineurs non-accompagnés est hébergée dans de bonnes voire d'excellentes conditions et bénéficie d'un encadrement adapté. Ce constat n'est toutefois pas généralisé et la médiatrice regrette que certains mineurs non-accompagnés ne puissent bénéficier d'un encadrement et d'un hébergement similaire.

La médiatrice suggère qu'une réflexion soit engagée entre les différents acteurs impliqués dans l'accueil, l'encadrement et l'intégration des mineurs non-accompagnés sur la question de l'opportunité pour les mineurs non-accompagnés d'être placés dans une structure d'hébergement séparée, dans une structure d'hébergement accueillant des familles avec enfants ou dans un foyer pour mineurs.

Dans certaines structures d'hébergement, la médiatrice a constaté que parents et enfants d'une même famille vivent parfois dans une seule pièce. Difficile ainsi de vivre ensemble au quotidien 24 heures sur 24. Difficile également pour chacun de vivre une vie de couple ou une vie d'enfant.

Dans l'intérêt des mineurs accompagnés et de leur famille, une attention particulière doit partant être portée, lors de l'attribution d'un logement, au respect de l'intimité de tous les membres de la famille.

b. Personnes malades et handicapées

Au sein des structures d'hébergement, les différentes pathologies présentes sont souvent difficiles à encadrer. Si les différentes pathologies sont en soi déjà problématiques, elles peuvent devenir source de tensions, de peur, de repli, de mutisme ou d'isolement au sein des structures d'hébergement.

Une attention toute particulière doit donc être portée sur l'information, la prise en charge et l'accompagnement des personnes atteintes d'un handicap physique, psychique ou mental alors que

leur placement dans une structure spécialisée reste difficile en pratique, en raison notamment des problèmes de langue.

2. Structures d'hébergement

a. Règlement intérieur et autres informations à l'attention des DPI

Dans certaines structures d'hébergement visitées, le règlement intérieur était soit affiché dans une langue que les résidents ne maîtrisent pas, soit il ne l'était pas du tout. La médiatrice note cependant qu'au jour de leur entrée dans une structure d'hébergement, le règlement d'ordre intérieur est en principe communiqué et expliqué aux nouveaux arrivants dans une langue qu'ils comprennent.

Dans le même ordre d'idée, une fiche informative devrait indiquer la ou les personnes à contacter en cas de question, de problème ou d'urgence (par exemple : question liée à la procédure, à l'assistance sociale ou à la traduction). Une telle fiche devrait elle aussi être éditée dans une langue compréhensible par chacun des résidents.

b. Etat des lieux

i. Sanitaires

La médiatrice retient des visites effectuées que dans certaines institutions l'état des sanitaires était vétuste, en état de chantier, hors d'état de fonctionner et/ou non adapté à la capacité d'accueil de l'infrastructure concernée.

Les sanitaires des institutions visitées étaient souvent collectifs, ce qui ne contribue guère à garantir aux pensionnaires un minimum d'intimité.

ii. Contrôle externe des structures d'hébergement

La médiatrice renvoie sur ce point à la recommandation n°52 relative à la mise en place d'un contrôle externe des structures d'hébergement pour DPI et BPI.

iii. Alimentation

Il existe actuellement en cette matière de grandes disparités entre les structures d'hébergement.

La plupart des structures d'hébergement visitées ne contiennent pas de cuisine et ne permettent partant pas aux personnes de préparer leurs propres repas. Ces derniers sont alors livrés sous forme de plats préparés par diverses firmes de restauration collective.

Sur la problématique des repas, la médiatrice renvoie à la Partie 2, sous le titre Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), du présent rapport annuel.

La médiatrice précise que l'installation de cuisines dans les structures d'hébergement qui n'en disposent pas permettrait aux personnes de cuisiner selon leurs habitudes alimentaires. Si l'installation de cuisines n'est pas possible dans tous les foyers, il y aurait lieu de discuter avec les résidents au sujet du choix des aliments.

En tout état de cause, la distribution des repas sous forme de buffet et à privilégier et permettrait un choix entre les produits proposés.

Lorsque la cuisine existe et que les résidents peuvent cuisiner eux-mêmes leurs repas, le problème le plus mentionné est l'inadaptation des camions d'approvisionnement, notamment au regard du choix restreint de produits, de leur qualité et de leur prix.

Dans l'une des structures d'hébergement, les personnes ont la possibilité de s'approvisionner dans un supermarché par le biais de bons alimentaires.

Pour pallier aux problèmes liés à l'alimentation, il est proposé :

- d'installer des cuisines dans les structures d'hébergement qui n'en ont pas et de privilégier une distribution des repas sous forme de buffet ;
- de mettre en place une collaboration avec des producteurs, restaurateurs et commerçants locaux voire de leur confier certains marchés liés à la fourniture d'aliments ou la préparation de repas et
- de généraliser le système des bons alimentaires permettant de faire des achats dans des supermarchés.

c. Comités consultatifs

L'article 10 (7) de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire prévoit que les demandeurs peuvent participer à la gestion des ressources matérielles et des aspects non matériels de la vie dans la structure d'hébergement par l'intermédiaire d'un comité ou d'un conseil consultatif représentatif des personnes qui y sont hébergées.

Une telle initiative de la part du législateur est à saluer alors qu'elle participe à la responsabilisation et l'implication des DPI et BPI dans l'organisation de leur vie.

Il est partant essentiel d'encourager et de généraliser le développement de pareils comités dans les structures d'hébergement, dans l'intérêt bien compris des personnes hébergées qui pourront ainsi participer à la gestion des structures qui les hébergent.

3. Activités

L'occupation est un point particulièrement délicat qui pose souvent problème.

a. Cours de langues

Bien qu'une part des nouveaux arrivants actuels ait accompli des études et dispose d'acquis professionnels divers, leur intégration sur le marché de l'emploi n'en est pas évidente pour autant. Une raison essentielle est d'ordre linguistique alors qu'une petite minorité seulement des récents immigrés maîtrise l'une des langues pratiquées au Luxembourg. Parmi les autres, beaucoup de personnes doivent commencer par l'apprentissage de l'alphabet latin.

Dès l'introduction d'une demande de protection internationale, les DPI ont la possibilité de suivre des cours de langues luxembourgeoise, française et allemande.

Un catalogue contenant l'ensemble des offres de cours de langue dispensés au Luxembourg est régulièrement mis à jour par le Service de la formation des adultes du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Ce catalogue, qui reprend également d'autres types de cours est disponible sur le site internet dudit Ministère⁸.

Au-delà des cours, la médiatrice salue la mise en place par certaines communes et associations de lieux de pratique de langues. Une liste de ces lieux et des activités proposées par différentes communes et associations luxembourgeoises est reprise en annexe du présent rapport annuel.

La médiatrice encourage le développement de pareils lieux et activités.

Pour les résidents de certaines structures d'hébergement qui ne disposent pas des infrastructures nécessaires, d'un nombre de participants suffisant ou d'un réseau de transports adéquat, suivre un cours de langue peut toutefois relever du parcours du combattant requérant plusieurs heures de trajet.

Il est donc essentiel d'assurer à chacun un accès décent aux cours de langues et la possibilité matérielle pour les personnes de suivre un tel cours dans des conditions acceptables.

b. Activités sportives, culturelles et autres

De nombreuses communes et associations à travers le pays offrent la possibilité aux DPI d'accéder aux locaux, aux activités et à diverses formations et manifestations culturelles.

A titre d'information, une liste des activités offertes par différentes communes (jardin collectif, café des langues, création d'un magazine bilingues, fêtes de voisinage, ambassadeurs pour nouveaux arrivants, etc.) est reprise en annexe du présent rapport annuel.

4. Education, formation continue et reconnaissance des connaissances et formations acquises

a. Mineurs

La médiatrice constate que dans certaines structures, la scolarisation des enfants a lieu au sein même du bâtiment où ils sont hébergés. Elle s'interroge sur les risques d'une telle organisation pour les enfants qui restent constamment dans un même lieu. En effet, dans ces structures d'hébergement, les enfants se retrouvent de fait coupés du monde extérieur, alternant leurs journées entre vie scolaire dans une partie du bâtiment et vie familiale dans une autre.

De manière générale, l'accueil des enfants dans les maisons relais et leur participation aux activités parascolaires peuvent être un facteur d'intégration important.

La médiatrice encourage le développement et la poursuite de ces initiatives et félicite l'ensemble des communes œuvrant en ce sens.

⁸ <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/adultes/informations-generales-offre-cours/cours-adultes/16-17.pdf>

b. Adultes

La législation applicable en matière de protection internationale prévoit que les adultes qui bénéficient de la protection internationale ont accès au système éducatif général ainsi qu'au perfectionnement ou à la reconversion professionnelle.

Cette disposition offre à chacun la possibilité de suivre ou poursuivre un enseignement ou un apprentissage et d'améliorer ainsi son intégration et son employabilité. Des classes pour jeunes adultes entre 18 et 25 ans, sans travail ni revenus, existent et sont essentielles pour leur intégration professionnelle.

Dans cet esprit, l'Université du Luxembourg a ouvert ses portes aux DPI qui peuvent, sous certaines conditions, suivre des enseignements en tant qu'auditeurs libres et aux BPI qui, sous réserve d'avoir un niveau d'étude et des capacités linguistiques suffisants, peuvent suivre des enseignements en tant qu'auditeurs réguliers⁹.

Ce même article prévoit encore l'accès aux procédures de reconnaissance des diplômes, certificats ou autres titres de qualification formelle ainsi qu'aux systèmes appropriés d'évaluation, de validation et d'accréditation des formations antérieures s'ils ne sont pas en mesure de fournir des preuves documentaires de leurs qualifications.

La médiateure encourage les acteurs en ces matières à poursuivre leurs efforts qui permettront à terme de faciliter l'intégration des DPI et BPI dans la société.

5. Travail et formation professionnelle

L'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire prévoit que les DPI n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée de six mois après le dépôt de leur demande et que toute demande d'occupation temporaire présentée pendant cette période est irrecevable.

Pour favoriser leur intégration dans la société et leur autonomie, la pratique allemande a démontré qu'il est essentiel de donner aux DPI et BPI non seulement accès à des activités bénévoles mais aussi à des activités utiles au sein des structures d'hébergements ou autre organismes, le cas échéant contre une rémunération minimale.

La médiateure suggère dès lors aux autorités concernées de poursuivre et d'intensifier l'information des DPI et BPI sur les possibilités de suivre des formations, de participer à des stages ou autres mesures d'insertion professionnelle et sur les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent être envisagés.

6. Logement

Comme pour nombre de personnes vivant au Luxembourg, l'une des plus grandes difficultés pour les BPI concerne l'accès au logement.

⁹ <http://wwwfr.uni.lu/students/refugees>

Dès leur arrivée, l'OLAI attribue aux DPI un logement au sein de l'une des cent structures d'hébergement réparties sur le territoire.

Si les structures d'hébergement semblent être pleines, la raison en serait que plus ou moins 800 BPI ne trouvent pas de logement et continuent à occuper ces structures en contrepartie du paiement d'un loyer. S'ajoutent à ce nombre près de 400 personnes à qui la demande de protection internationale a été refusée et qui continuent à occuper ces structures.

L'accès à un logement abordable est un problème général au Luxembourg en raison de la rareté des logements disponibles et des prix inabordables pour une grande partie de la population, ce qui incite d'ailleurs nombre de citoyens luxembourgeois à résider dans un pays voisin.

Investie sur ce terrain, l'Agence Immobilière Sociale (AIS) est constamment à la recherche de logements inoccupés appartenant à des particuliers pour les mettre à la disposition de personnes aux revenus modestes. Le propriétaire qui s'engage dans cette voie obtiendra un loyer certes plus bas mais qui sera garanti par l'AIS. De même l'AIS prendra à sa charge la remise en état avant occupation ainsi que l'entretien du logement. L'AIS joue ainsi un rôle précieux dans un domaine essentiel pour les personnes aux revenus modestes, population dont font partie nombre de BPI.

Une solution pour les BPI, comme pour d'autres personnes, serait de partager un logement commun. Cette solution est toutefois difficile à ce jour alors que les colocataires seraient considérés comme une communauté de vie et perdraient en fait tout ou partie du RMG. Un changement de la loi sur ce point est souhaitable et, en raison du principe de l'égalité de traitement entre les BPI et les autres bénéficiaires du RMG, devrait s'appliquer à tous sans distinction.

Une exception au principe de communauté de vie pourrait ainsi être envisagée pour le cas où chaque colocataire prouve qu'il participe équitablement au paiement du loyer et des charges courantes, notamment par la signature d'un contrat de bail spécifique à la colocation. L'ensemble des colocataires ne serait donc plus considéré comme une communauté de vie et chacun pourrait se loger à un prix abordable.

La médiatrice est consciente qu'une telle exception pourrait conduire à des abus et que son insertion éventuelle dans le projet de loi en cours mérite une réflexion approfondie.

Par ailleurs, les DPI et BPI ont la possibilité de trouver un logement auprès de familles résidant au Luxembourg. Cette initiative a été mise en place par « *Oppent Haus* », une plateforme citoyenne dont le descriptif se trouve, avec d'autres associations et organismes, en annexe du présent rapport annuel.

Enfin, une autre solution au problème général du logement pourrait consister en la construction de logements collectifs, basés sur les concepts de cohabitation, services partagés, logements temporaires et d'habitat multi-local. Ce concept a été présenté par le conférencier Dr Massimo Bricocoli, professeur agrégé à l'école « *Politecnico di Milano* », lors d'une conférence organisée en décembre 2016 par le Ministère du Logement et Luxembourg Center for Architecture (LUCA) sur le sujet « *Collective housing, density and height: a Luxembourg perspective* ».

RÉFLEXIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Au vu de certaines des considérations qui précèdent et compte tenu de l'urgence de certaines problématiques relevées, la médiatrice conclut la présente partie par deux questionnements, à savoir :

- **l'implication de l'ensemble des communes dans l'accueil et l'intégration des DPI et BPI**

Il serait logique et juste que chaque commune participe équitablement à l'accueil et à l'intégration des DPI et BPI.

A ce jour, seulement certaines d'entre elles sont actives en ces matières et prennent en charge l'organisation et les frais d'hébergement, de scolarisation, de formations et autres frais y relatifs.

Bien qu'une participation étatique ait été mise en place en fonction du nombre de personnes accueillies, celle-ci s'avère toutefois souvent insuffisante pour couvrir l'ensemble des frais.

A défaut d'un accueil effectif de ces personnes, la participation visée pourrait prendre la forme d'une contribution financière proportionnelle au nombre d'habitants de la commune et au montant de son budget.

- **la mise en place au niveau gouvernemental d'un comité interministériel actif sur la question de l'accueil et de l'intégration des DPI et BPI**

Une telle initiative est essentielle et urgente pour répondre de manière rapide et efficace aux problématiques actuelles concernant l'accueil et l'intégration des DPI et BPI.

La médiatrice rappelle, pour autant que de besoin, que presque tous les Ministères ont un rôle à jouer en la matière.

PARTIE 4 – SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS

SUGGESTIONS AU GOUVERNEMENT, AUX ADMINISTRATIONS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONCERNÉS

OFFICE LUXEMBOURGEOIS DE L'ACCUEIL ET DE L'INTÉGRATION (OLAI)

Renforcer l'équipe des assistants sociaux de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

La médiatrice a constaté l'urgence qu'il y a à renforcer l'équipe des assistants sociaux de l'OLAI.

Comme les réclamants se plaignent du fait qu'il est difficile de se voir accorder un rendez-vous avec un assistant social, la médiatrice a prié le Directeur de l'OLAI de l'informer sur les mesures précises prévues pour répondre au mieux à la demande croissante de suivi social. En effet, il semble difficile, voire impossible d'assurer simultanément le suivi social de plusieurs centaines de personnes.

CAISSE NATIONALE DE SANTÉ (CNS)

Prise en charge des frais de transport par ambulance

Conformément aux articles 133 et suivants des statuts de la CNS, les frais de transport par ambulance à l'étranger ne sont remboursables que sur demande d'autorisation introduite préalablement au transport.

Les formalités en vue d'une prise en charge par la CNS des frais de transport à l'étranger sont effectuées par le médecin traitant. Ce n'est pas aux assurés de pâtir d'un oubli ou d'une négligence de leur médecin traitant et devoir prendre à leur propre charge les frais coûteux d'un transport à l'étranger.

La médiatrice suggère une modification des statuts pour prévoir la possibilité d'une régularisation des formalités en cas d'oubli ou de lacunes dans les documents nécessaires pour la prise en charge d'un transport par ambulance à l'étranger.

Prise en charge par la CNS de soins ambulatoires fournis à l'étranger

La Cour de Justice de l'Union européenne a statué dans un arrêt du 27 janvier 2011 (C-490/09 – Commission/Luxembourg), que le défaut de prise en charge des frais d'analyses et d'examens de laboratoire effectués dans un autre Etat membre constitue une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 49 du traité CE.

Dans cet arrêt, la CJUE a visé généralement « *les analyses et frais de laboratoires* » au sens de l'article 24 du Code de la sécurité sociale dans sa version publiée au Mémorial A 2008, page 790. La médiatrice est d'avis que ces termes se réfèrent de façon générale aux analyses et frais de laboratoires médicaux sans distinction entre laboratoires de biologie médicale et laboratoires d'anatomo-pathologie.

La médiatrice suggère à la CNS de prendre également en charge les frais d'analyses d'anatomo-pathologie effectuées à l'étranger.

Prise en charge de soins stationnaires programmés à l'étranger

Les dispositions légales étrangères permettent au corps médical et aux hôpitaux de facturer légalement des suppléments par rapport aux tarifs sociaux.

En l'état actuel de la législation, la CNS ne peut pas rembourser lesdits suppléments d'honoraires dépassant les tarifs sociaux.

Les personnes bénéficiant d'un transfert à l'étranger sont informées par la CNS sur la facturation à l'étranger et notamment des montants assez élevés des participations personnelles au cas où ils font le choix de convenances personnelles telles que chambre individuelle, « *Chefarztbehandlung* », « *Wahlleistungen* » ou au cas où le médecin spécialiste étranger ne travaille pas sous le régime conventionné. Au cas où il y a lieu de procéder à un traitement hospitalier d'urgence à l'étranger, les assurés luxembourgeois ne sont souvent plus en mesure en fait de se renseigner au préalable auprès des hôpitaux et des médecins spécialistes étrangers, si ceux-ci sont d'accord pour fournir le traitement uniquement sur la base des tarifs sociaux applicables dans leur pays.

A cet égard, les médecins spécialistes luxembourgeois qui demandent l'autorisation de transfert à l'étranger et qui désignent le prestataire de soins étranger doivent également veiller à s'assurer que ce prestataire est disposé à fournir le traitement sans exiger des suppléments.

La médiatrice suggère que les médecins spécialistes établis au Luxembourg soient instruits par les autorités compétentes afin qu'ils s'assurent que les centres spécialisés étrangers vers lesquels ils transfèrent leurs patients fournissent les soins demandés dans le cadre des tarifs sociaux sans suppléments à charge de leurs patients.

Reclassement professionnel des personnes inaptes à occuper leur dernier emploi

La loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe prévoit que les salariés qui occupent leur dernier poste de travail depuis moins de trois ans ne sont éligibles pour le reclassement professionnel que sous condition qu'ils soient en possession d'un certificat d'aptitude au poste de travail, établi par le médecin du travail compétent lors de l'embauche à ce dernier poste de travail.

Il est de première importance d'organiser une campagne d'information afin d'informer tant les employeurs que les salariés au sujet de l'obligation relative à l'examen médical d'embauche qui conditionne l'octroi d'un reclassement.

En raison du fait que de très nombreux salariés n'ont pas été soumis à un examen médical d'embauche et ne disposent d'aucune fiche d'aptitude à leur poste de travail, il est indispensable de régulariser ces situations par un examen médical effectué après le délai prévu par l'article L.326-1 du Code du travail. La médiatrice suggère que cet examen médical soit reconnu comme valant examen médical d'embauche.

La loi du 23 juillet 2015 dispose qu'en cas de récupération des capacités de travail nécessaires pour occuper un poste ou des tâches similaires au dernier poste de travail, les personnes en reclassement externe se voient retirer l'indemnité d'attente avec un préavis de douze mois.

La réévaluation ne doit pas aboutir à un retrait de la décision de reclassement et de l'indemnité d'attente en l'absence d'une amélioration réelle de l'état de santé et sans motivation médicale précise.

La médiatrice suggère que le médecin-consultant de l'ADEM précise dans son avis médical les capacités de travail que les personnes en reclassement externe ont récupérées depuis leur reclassement et indique quelles tâches contre-indiquées, déterminées par le médecin du travail dans son avis établi dans le cadre de la procédure de reclassement, ils sont à nouveau en mesure d'exécuter ainsi que les postes de travail similaires qu'ils peuvent à nouveau occuper.

Prise en charge des frais de rapatriement d'une dépouille en cas de décès à l'étranger suite à un transfert pour raison médicale

La médiatrice a été saisie par un usager suite au refus de la CNS de prendre en charge les frais liés au rapatriement de la dépouille de son époux décédé en France suite à un transfert médical à l'étranger préalablement autorisé.

A l'heure actuelle, les statuts de la CNS ne prévoient pas de prise en charge spécifique dans cette situation et pareils frais sont donc assimilés en pratique aux frais de transport prévus, dans le cadre de l'indemnité funéraire, à l'article 166 des statuts de la CNS.

D'un montant de 1.007,72 € en 2016 (1.032,90 € en 2017), l'indemnité funéraire ne couvre souvent qu'une partie des frais funéraires, de sorte que pour l'usager en question, les frais liés au rapatriement de la dépouille de son époux sont restés intégralement à sa charge.

La question de prendre en charge ces frais se pose d'autant plus dans l'hypothèse particulière où la présence à l'étranger se justifie par un transfert médical à l'étranger préalablement autorisé, alors qu'en cas de survie du patient, les frais de rapatriement auraient certainement été pris en charge par la CNS.

La médiatrice suggère dès lors aux Ministères compétents en la matière de prévoir, pour ce type de situation, la prise en charge des frais de rapatriement de la dépouille.

AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (ADEM)

Prévoir des avances en cas de paiement de l'indemnité compensatoire

La médiatrice a été saisie de plusieurs réclamations mettant en cause le délai extrêmement long pour l'instruction et le paiement initial de l'indemnité compensatoire aux personnes reclassées. Par ailleurs la médiatrice constate qu'il n'existe souvent aucune régularité dans le paiement subséquent de l'indemnité compensatoire mensuelle, privant ainsi les personnes concernées pendant une certaine période d'une partie de leurs revenus.

La médiatrice estime que l'ADEM devrait tout mettre en œuvre pour instituer un système d'avances ou d'acomptes pour les personnes bénéficiaires de l'indemnité compensatoire afin d'éviter qu'elles ne se retrouvent pendant une longue durée qu'avec seulement une partie de leur revenu mensuel.

Informations erronées

La médiatrice suggère à l'ADEM de veiller à la clarté et à la justesse des informations contenues sur son site Internet, sur le site Internet Guichet.lu, et de celles transmises aux usagers par ses agents.

Compte tenu de la difficulté de prouver des éléments oraux, la médiatrice suggère vivement aux usagers d'informer l'ADEM de tout élément concernant leur dossier par écrit et de poser toute question importante par écrit.

FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ (FNS)

Etablissement d'un relevé détaillé des paiements effectués par le Fonds national de solidarité

La médiatrice a été confrontée à un dossier dans lequel le bureau d'imposition avait erronément intégré la partie du revenu minimum garanti revenant à la mère du contribuable dans le revenu imposable du réclamant et de son épouse. Or la mère ne peut pas être comprise dans l'imposition collective.

L'erreur venait du fait que le bureau d'imposition s'était basé sur un certificat du Fonds national de solidarité qui indiquait seulement le chiffre global des prestations payées au ménage sans préciser qui était pris en compte pour le paiement des prestations.

Afin d'éviter ce genre de problèmes à l'avenir, il serait utile que le Fonds national de solidarité établisse d'office un relevé des paiements plus détaillé, surtout si le ménage comprend des contribuables distincts.

FORMATION DU PERSONNEL ET DES BÉNÉVOLES EN CONTACT RÉGULIER AVEC DES DEMANDEURS ET BÉNÉFICIAIRES DE PROTECTION INTERNATIONALE

Lors d'une rencontre en février 2016 de la médiatrice avec les responsables de la Direction de l'immigration, de l'OLAI et les principaux acteurs gérant les structures d'accueil et d'hébergement des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI), la question de la formation du personnel a été abordée.

Les différents intervenants ont confirmé que le personnel en contact avec des DPI et BPI suivait régulièrement des formations dans différents domaines utiles à leurs fonctions. Ces derniers ont eu la possibilité de suivre notamment des formations relatives aux aspects légaux liés à la procédure de

protection internationale, à la résolution de conflits, à la bientraitance, aux traumatismes ou encore à l'assistance psychosociale.

Pour la plupart de ces thématiques, le temps de formation est toutefois limité à une demi-journée et constitue d'avantage une première sensibilisation ou introduction en ces matières.

Cette initiative doit être saluée et, bien que la charge de travail du personnel concerné puisse rendre difficile l'organisation de telles formations, elle mérite d'être prolongée dans le temps et d'être étendue à d'autres catégories professionnelles.

Actuellement, il apparaît que les formations sont principalement dispensées aux assistants sociaux et aux éducateurs gradués. Il semble cependant essentiel de dispenser de telles formations aux agents de sécurité alors qu'ils sont souvent les seuls à être présents dans les structures d'hébergement, surtout la nuit, et représentent dès lors le seul interlocuteur possible pour les résidents.

La question de la formation des bénévoles s'ajoute à la présente réflexion. En effet, tel que relevé par la commune de Dudelange lors des deuxièmes Assises nationales de l'intégration au niveau local tenues en février 2017 : *« Vouloir s'engager en tant que bénévole n'équivaut pas à être préparé au contact avec des réfugiés provenant d'un territoire de conflit armé ou des immigrés ayant vécu une situation de précarité dans leur pays d'origine ».*

Certains organismes, communes et gestionnaires de structures d'hébergement ont déjà mis en place des formations de base destinées aux bénévoles souhaitant s'engager auprès des DPI et BPI. De telles formations reprennent en partie les matières visées ci-avant et méritent, à l'instar de celles destinées aux professionnels, d'être complétées et poursuivies dans le temps.

Au cours de cette dernière année, certains des acteurs actifs en matière d'accueil et d'intégration des DPI et BPI ont mis l'accent sur la sensibilisation et la formation du personnel à l'interculturel. Cette initiative est à saluer et à généraliser à l'ensemble des personnes, professionnels ou bénévoles, quotidiennement au contact de DPI et BPI alors qu'il est indispensable, en vue d'accueillir et d'intégrer au mieux les nouveaux arrivants, de comprendre qui ils sont, d'où ils viennent et ce qu'ils ont vécu avant leur arrivée au Luxembourg.

Selon les différents formateurs à l'interculturel interrogés, offrir la possibilité aux personnes représentant l'autre culture, notamment des DPI et BPI, de participer à ce type de formation permet à l'ensemble des participants d'accélérer l'apprentissage et la compréhension des notions abordées par une prise de recul et de conscience immédiate sur les origines, le vécu, les habitudes et la perception du quotidien de tout un chacun des participants.

En conclusion, la médiatrice suggère à l'ensemble des acteurs actifs en matière d'accueil et d'intégration de DPI, BPI et, plus largement, de toute personne issue d'une culture différente, de poursuivre leurs efforts en matière de formation du personnel et des bénévoles, de proposer un module de formation spécifique à l'interculturalité et, dans la mesure du possible, d'offrir la possibilité aux personnes représentant l'autre culture, notamment des DPI et BPI, de participer à ce dernier module.

RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT, AUX ADMINISTRATIONS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONCERNÉS

RECOMMANDATION N°51

Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

Les modifications envisagées portent notamment sur les problématiques suivantes :

Dénomination de l'institution

Afin de clarifier le rôle de l'institution dans un contexte de multiplication des instances de médiation et pour éviter toute confusion entre elles, il y a lieu de changer le nom de l'institution du « médiateur » du Grand-Duché de Luxembourg en « Ombudsman ».

Mission de protection des droits de l'Homme

Les recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe disposent que le respect des droits de l'Homme fait partie des normes qui s'imposent à une bonne administration.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi du 22 août 2003, le médiateur est chargé de vérifier l'application des conventions internationales et des lois (notamment de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui consacre en son article 41 le droit à une bonne administration).

L'essence des droits humains est qu'ils sont censés être appliqués dans la vie de tous les jours. En ce sens, l'Ombudsman joue un rôle dans le domaine de la protection des Droits de l'Homme alors qu'il est appelé à établir si la conduite de l'Administration ou de ses agents était appropriée à la situation rencontrée en droit et en fait.

Bien que cela n'apparaisse pas expressément dans la loi du 22 août 2003, la protection des droits de l'Homme fait donc partie des missions de l'Ombudsman et son inscription dans le corps de la loi aurait pour effet d'informer le public de cet aspect particulier de sa mission.

Elargissement du champ de compétence

La loi du 22 août 2003 limite la compétence de l'Ombudsman au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes.

L'Ombudsman ne peut donc pas intervenir dans le cadre de réclamations portant sur le fonctionnement des établissements de droit privé chargés d'une mission de service public, normalement cofinancés par des deniers publics.

Cette situation amène en pratique à certaines incohérences dans la mesure où pour des organismes assurant les mêmes missions (écoles, structures de garde pour enfant, centres pour personnes âgées, etc.), seuls les organes de droit public sont soumis au contrôle du médiateur.

Démarches préalables

Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi du 22 août 2003 dispose que « *la réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction* ». Or, comme les formalités de ces démarches préalables ne sont pas précisées, cette disposition est source d'interprétations divergentes.

Pour des raisons de clarté, il est proposé de clarifier cette notion.

Ainsi, avant d'introduire une réclamation contre une lenteur ou une décision de l'Administration, l'utilisateur doit intervenir personnellement auprès du service concerné pour demander une explication ou pour la contester.

En cas d'urgence, l'Ombudsman peut toutefois intervenir en l'absence de telles démarches par l'utilisateur.

Droit d'autosaisine limité

L'introduction d'un droit d'autosaisine est nécessaire pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements systémiques.

En pratique, il s'agit d'une extension exceptionnelle de la saisine de l'Ombudsman au-delà d'une réclamation individuelle concrète. La mission de l'Ombudsman ne saurait se limiter à redresser un tort individuel sans se soucier d'une problématique éventuellement plus large.

En d'autres termes, s'il est constaté dans le cadre d'une réclamation individuelle qu'il y a un problème voire une erreur de la part d'une administration, l'Ombudsman devrait pouvoir contrôler si cette erreur se limite à ce dossier précis.

Exécution des recommandations

Des 50 recommandations publiées depuis la mise en place de l'institution de l'Ombudsman, seules 25 ont été transposées, ce qui reste très faible au regard des pays voisins.

Pour pallier cette difficulté, il est proposé d'introduire une nouvelle disposition obligeant le Gouvernement, après consultation de l'Ombudsman, à prendre position quant au principe d'une recommandation dans un délai de 6 mois après la publication de cette dernière.

Dans cette prise de position, le Gouvernement explique s'il envisage de transposer la recommandation et dans quels délais, sinon de fournir une motivation détaillée de son refus.

Délai de réponse imposé aux administrations

En pratique, les délais de réponse de certaines administrations sont excessifs, pouvant atteindre plusieurs mois. Il est ainsi proposé d'introduire un délai maximal de réponse d'un mois aux administrations, avec la possibilité de le prolonger s'il s'agit de dossiers particulièrement complexes.

Suspension des délais de recours

La loi du 22 août 2003 prévoit que la réclamation auprès de l'Ombudsman n'interrompt pas les délais de recours devant les juridictions. Cette interdiction s'explique par la volonté d'éviter que le recours à l'Ombudsman ne devienne un moyen dilatoire des affaires pendantes en justice.

Il en résulte que des usagers sont parfois obligés d'entamer une procédure judiciaire pour ne pas perdre la possibilité d'agir en justice.

Pour permettre à certains réclamants de faire l'économie de frais judiciaires inutiles lorsque l'intervention de l'Ombudsman pourrait conduire à une issue amiable, il est proposé d'introduire, à l'instar de la Belgique, une suspension des délais de prescription de trois mois, prenant cours à la date de la saisine de l'Ombudsman.

Recours aux méthodes de conciliation et de médiation

En pratique, la mission de l'Ombudsman correspond davantage à celle d'un conciliateur. Ainsi la loi actuelle prévoit la possibilité de proposer des solutions aux parties.

Il est proposé de préciser dans le corps de la loi que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de conciliation ou de médiation.

L'approche médiation est une méthode de communication adaptée aux besoins des usagers qui se sentent souvent dépassés par des communications écrites de l'Administration dont le langage technique leur est parfois difficilement accessible.

Une explication orale, de préférence en face à face et basée sur le principe de communication non-violente, est un mode de communication plus approprié.

L'Ombudsman n'est ni un juge qui tranche un litige ni un avocat de l'utilisateur ou de l'Administration. Il est le facilitateur de la communication entre les administrations et les usagers. En ce sens, il n'est pas seulement en charge d'apprécier la légalité d'une situation mais a également pour rôle de rétablir la confiance entre l'Administration et les usagers lorsque celle-ci s'est dégradée.

S'il est vrai que dans l'appréciation du bien-fondé d'une réclamation l'Ombudsman se réfère avant tout sur la réglementation en vigueur, il peut dans certaines hypothèses traiter cette situation en équité et toujours sur base du guide de bonnes pratiques administratives.

Ainsi, même lorsqu'elle est prise en toute légalité, une décision administrative peut porter préjudice à un usager et devenir le fondement d'une procédure contentieuse. Une telle procédure peut être évitée par une rencontre en médiation qui peut permettre à la fois une compréhension mutuelle et l'apaisement du conflit.

Organiser une médiation avec l'Administration reste un processus particulier alors que les agents concernés ne sont a priori pas touchés directement et personnellement par le préjudice avancé par l'utilisateur.

Dans ce contexte, la Médiation offre un cadre de discussion dans lequel l'utilisateur et les agents de l'administration en charge de son dossier communiquent ouvertement sur la problématique rencontrée.

Au terme de cet échange, il peut arriver que les agents de l'Administration reconnaissent que la décision était inappropriée et dans certains cas, acceptent de revoir leur position.

Cette reconnaissance, qui peut se traduire le cas échéant sous la forme d'excuses au nom de l'Administration, permet à l'usager de se sentir entendu et respecté dans sa position. Souvent, pareille reconnaissance ou excuse a pour effet de mettre un terme au litige et d'éviter toute procédure judiciaire.

Délégué de l'Ombudsman

Pour des raisons pratiques tenant notamment à la continuité de la mission de l'Ombudsman, il est proposé de permettre la nomination d'un délégué habilité à représenter l'Ombudsman en cas d'absence de ce dernier.

Nomination et serment de l'Ombudsman

Afin d'impliquer le soutien des partis au-delà de la majorité gouvernementale et d'éviter que la personne élue ne soit considérée comme étant le candidat de la majorité en place au moment du vote, il est proposé que la nomination du médiateur se fasse par la Chambre des Députés à majorité qualifiée de voix.

Une telle procédure de nomination, recommandée par la Commission de Venise, renforcerait l'apparence d'indépendance et d'impartialité de la personne désignée.

Pour traduire au mieux la mission de l'Ombudsman, il est proposé de compléter le serment actuel par une référence à l'engagement d'indépendance.

Formation de l'Ombudsman et de son personnel

La loi du 22 août 2003 dispose que le médiateur doit être porteur d'un diplôme d'études universitaires dans l'une des matières déterminées par la Chambre.

Il est proposé, à l'instar des lois sur le médiateur de la Consommation et de celui de la Santé, qu'en vue de sa nomination, l'Ombudsman ait suivi ou s'engage à suivre une formation en médiation selon les critères fixés par la directive européenne sur le règlement extrajudiciaire des litiges.

Cette disposition devrait également s'appliquer au personnel de l'Institution.

Consultations d'experts

Le recours aux experts est indispensable au vu de la technicité de certaines missions de contrôle. Il est donc proposé d'inscrire expressément cette possibilité dans le corps de la loi.

Problématique annexe : Inscription de l’Ombudsman dans la Constitution

En marge de la modernisation de la loi du 22 août 2003 se pose la question de l’introduction de l’Ombudsman dans la Constitution.

L’inscription de l’Ombudsman dans la Constitution est une recommandation de la Commission de Venise et se trouve d’ailleurs dans les résolutions et recommandations de l’Assemblée Parlementaire du Conseil de l’Europe.

Il s’agit de pérenniser l’institution en lui consacrant un rang constitutionnel.

L’élément primordial est que les usagers ont droit à un recours gratuit devant l’Ombudsman.

A l’instar de la Constitution française disposant que le Défenseur de droits peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s’estimant lésée par le fonctionnement d’un service public, l’Ombudsman pourrait être inscrit soit sous le chapitre relatif aux Droits de l’Homme soit sous celui des institutions.

TEXTE PROPOSÉ

Article Unique :

La loi du 22 août 2003 instituant un médiateur est modifiée comme suit :

- 1) Le titre de loi est changé comme suit :

« Loi du [DATE] instituant un Ombudsman »

- 2) Il est inséré un chapitre préliminaire dont la teneur est la suivante :

« Chapitre préliminaire – Définitions

Dans la présente loi, les expressions ci-après ont la signification suivante (toute référence au singulier inclut le pluriel et inversement, et le masculin inclut le féminin) :

« Administration » : représente indistinctement toute administration de l'Etat et des communes, tout établissement public relevant de l'Etat et des communes (à l'exclusion de ceux ayant une activité industrielle, financière et commerciale) et tout établissement de droit privé cofinancé par des fonds publics et chargé d'un Service Public.

« Service Public » : *Insérer une définition*

« Usager » : Personne physique ou morale de droit privé en relation avec l'Administration. »

- 3) Le Chapitre 1^{er} est modifié comme suit :

« Chapitre 1er – Du mandat et des attributions de l'Ombudsman

Art. 1er. - Institution et mission de l'Ombudsman

- (1) Il est institué un Ombudsman, rattaché à la Chambre des Députés. Dans l'exercice de ses fonctions, il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité.
- (2) L'Ombudsman veille au respect des droits humains, notamment au droit de tout Usager à une bonne administration et à un traitement égal.
- (3) Dans les conditions fixées par la présente loi, l'Ombudsman reçoit les réclamations formulées par les Usagers à l'encontre de l'Administration.
- (4) L'Ombudsman peut se voir confier toute autre mission en vertu d'une loi spéciale.

Art. 2.- Modalités de la saisine de l'Ombudsman

- (1) Tout Usager qui estime subir un préjudice personnel en raison de l'attitude d'un agent ou fonctionnaire de l'Administration, d'une lenteur ou d'une décision émanant de l'Administration peut introduire une réclamation auprès de l'Ombudsman, sous réserve d'avoir accompli la condition prévue à l'article 4(1) de la présente loi.
- (2) Cette réclamation est introduite personnellement par l'Usager, par son représentant légal ou par l'intermédiaire d'un membre de la Chambre des Députés.
- (3) Tout agent ou fonctionnaire de l'Administration peut saisir l'Ombudsman en vue d'améliorer le fonctionnement de l'Administration ou d'éviter la répétition d'un dysfonctionnement.

- (4) Tout membre de la Chambre des Députés peut, de sa propre initiative, saisir l’Ombudsman d’une question d’intérêt général.
- (5) Si une réclamation individuelle induit un doute que des problèmes similaires se présentent dans d’autres dossiers, l’Ombudsman peut adresser à l’Administration une requête aux fins d’obtenir la liste des dossiers individuels susceptibles d’être concernés et, à condition d’avoir l’accord des personnes tierces concernées, avoir accès aux dossiers individuels.
- (6) L’Administration a l’obligation de fournir à l’Ombudsman la liste visée au point (5) dans un délai d’un mois.
- (7) Le service de l’Ombudsman est gratuit.

Art. 3.- Suspension des délais

- (1) La réclamation adressée à l’Ombudsman suspend pour une durée de trois mois le délai des recours devant les juridictions compétentes.
- (2) La suspension visée au point (1) prend cours à partir de la réception de la réclamation par l’Ombudsman et prend fin soit à l’expiration du délai de trois mois soit au jour où la réclamation est déclarée irrecevable ou non-fondée, conformément à l’article 4(8) de la présente loi.

Art. 4.- Recevabilité des réclamations

- (1) Avant d’introduire une réclamation auprès de l’Ombudsman, l’Usager doit intervenir personnellement ou par l’intermédiaire de son représentant légal auprès de l’Administration pour demander une explication ou contester la décision, la lenteur ou l’attitude qui lui porterait préjudice.
- (2) S’il estime que la situation requiert une intervention immédiate et urgente, l’Ombudsman peut intervenir auprès de l’Administration sans que l’usager n’ait accompli la condition prévue au point (1) du présent article.
- (3) Une réclamation ne peut pas porter sur le fonctionnement de l’Administration en général.
- (4) L’Ombudsman n’est pas compétent lorsque la réclamation concerne les rapports de travail entre l’Administration et les fonctionnaires ou agents de l’Administration.
- (5) L’Ombudsman ne peut pas intervenir directement dans une procédure engagée devant une juridiction et reste compétent tant que la décision de la juridiction saisie n’a pas acquis force de chose jugée.
- (6) L’Ombudsman ne peut pas remettre en cause le bien-fondé d’une décision de justice ayant acquis force de chose jugée. En cas d’inexécution d’une telle décision par l’Administration, l’Ombudsman peut l’enjoindre de s’y conformer dans un délai d’un mois.
- (7) En cas d’inexécution par l’Administration de l’injonction visée au point (6), l’Ombudsman peut rédiger un rapport spécial conformément à l’article 7 de la présente loi.
- (8) Lorsqu’une réclamation est irrecevable ou ne lui paraît pas fondée, l’Ombudsman en informe le réclamant par une décision motivée.
- (9) La décision visée au point (8) n’est pas susceptible de recours.

Art. 5.- Traitement des réclamations

- (1) Dans le respect du droit en vigueur, l’Ombudsman utilise les techniques de conciliation et de médiation pour rechercher un règlement amiable.
- (2) L’Ombudsman évalue le fonctionnement de l’Administration par rapport au droit en vigueur, aux normes administratives fixées au niveau européen et aux lignes de bonnes pratiques administratives.
- (3) A tout stade de la procédure, l’Ombudsman peut demander à l’Administration, par écrit ou oralement, toutes les informations qu’il estime nécessaires pour le traitement d’une réclamation.

- (4) L'Administration a l'obligation de fournir à l'Ombudsman toutes les informations demandées conformément au point (3) dans un délai d'un mois. Ce délai peut être prolongé d'un mois selon la complexité du dossier et suivant information dûment motivée de l'Administration.
- (5) L'Administration doit faciliter la tâche de l'Ombudsman et enjoindre les fonctionnaires et employés placés sous son autorité de répondre aux questions de l'Ombudsman et fournir les pièces réclamées.
- (6) A défaut de réponse appropriée de l'Administration à une demande d'information visée au point (3), un rappel sera adressé avec copie au Ministre compétent ainsi qu'au Président de la Chambre des Députés pour transmission aux Présidents des commissions compétentes.
- (7) Le caractère secret ou confidentiel des informations demandées par l'Ombudsman ne peut lui être opposé qu'en matière de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure.
- (8) Si la réclamation est recevable et lui paraît bien-fondée, l'Ombudsman peut formuler à l'égard de l'Administration toutes recommandations visant à permettre un règlement à l'amiable d'un litige, améliorer le fonctionnement de l'Administration ou éviter la répétition d'un dysfonctionnement.
- (9) Si l'Ombudsman constate que l'application de la décision contestée aboutit à une iniquité, il peut formuler à l'égard de l'Administration toute recommandation permettant de régler en équité la situation de l'Usager.
- (10) L'Ombudsman peut procéder à la publication de ses recommandations conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente loi.
- (11) L'Ombudsman est informé par l'Administration des suites réservées à son intervention dans un délai d'un mois.
- (12) L'Ombudsman informe l'Usager des suites réservées par l'Administration à son intervention par écrit ou oralement.

Art. 6.- Avis et expertise

- (1) L'Ombudsman peut rendre un avis dans le cadre d'une procédure législative sur des questions relevant du fonctionnement de l'Administration et/ou des réclamations traitées.
- (2) Dans l'exercice de sa mission, l'Ombudsman peut se faire assister par les experts de son choix.

Art. 7.- Publication de rapports d'activités

- (1) L'Ombudsman présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité.
- (2) L'Ombudsman peut également présenter tous les rapports intermédiaires et/ou spéciaux qu'il estime nécessaires.
- (3) Les rapports visés aux points (1) et (2) du présent article peuvent contenir des suggestions et des recommandations d'ordre pratique ou normatif que l'Ombudsman estime utiles au bon fonctionnement de l'Administration.
- (4) Les rapports visés au point (1) du présent article sont présentés en séance publique à la Chambre des Députés.
- (5) Les rapports visés au point (2) du présent article peuvent être rendu publics par tous moyens.

Art. 8.- Confidentialité

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, l'Ombudsman et le personnel de son secrétariat veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom leur aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis et dans les communications de l'Ombudsman. ».

4) Le Chapitre 2 est modifié comme suit :

« Chapitre 2 – Du statut de l’Ombudsman

Art. 9.- Nomination et durée du mandat de l’Ombudsman

- (1) Le Grand-Duc nomme à la fonction d’Ombudsman la personne qui a été élue par la Chambre des Députés par une majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis.
- (2) L’Ombudsman est nommé pour un mandat d’une durée de huit ans non renouvelable.
- (3) Avant d’entrer en fonction, l’Ombudsman prête serment entre les mains du Grand-Duc conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat. Le serment de l’Ombudsman comprend également l’engagement à l’indépendance dans l’exercice de ses fonctions.

Art. 10.- Fin du mandat de l’Ombudsman

- (1) Le mandat de l’Ombudsman prend fin d’office :
 - a) soit à l’expiration de la durée du mandat telle que prévue à l’article 9 ;
 - b) soit lorsque l’Ombudsman atteint l’âge de 68 ans ;
 - c) soit lorsque l’Ombudsman accepte d’exercer une des fonctions incompatibles avec son mandat visées à l’article 11.
- (2) La Chambre des Députés peut, à une majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis, demander au Grand-Duc de mettre fin au mandat de l’Ombudsman dans les cas suivants :
 - a) lorsque l’Ombudsman en formule lui-même la demande ;
 - b) lorsque l’état de santé de l’Ombudsman compromet l’exercice de sa fonction ;
 - c) lorsque l’Ombudsman se trouve, pour une autre raison, dans l’incapacité d’exercer son mandat.
- (3) Lorsque l’Ombudsman n’exerce pas sa mission conformément à la présente loi, sa révocation peut être demandée par un tiers des députés. Cette demande fait l’objet d’une instruction dont les modalités sont précisées dans le Règlement de la Chambre des Députés. Les résultats de l’instruction sont soumis à la Chambre qui décide, à la majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis, s’il y a lieu de proposer la révocation de l’Ombudsman au Grand-Duc.

Art. 11.- Incompatibilités du mandat de l’Ombudsman

- (1) L’Ombudsman ne peut, pendant la durée de son mandat, exercer d’autre fonction ou emploi ni dans le secteur privé ni dans le secteur public, que cette fonction soit élective ou non.
- (2) A titre accessoire et à condition que ces activités n’empiètent pas sur l’exercice de son mandat, l’Ombudsman peut exercer des activités de formation et de recherche.
- (3) Le titulaire d’un mandat public conféré par élection, qui accepte sa nomination en qualité d’Ombudsman, est démis de plein droit de son mandat électif.
- (4) L’Ombudsman ne peut prendre part directement ou indirectement à une entreprise, fourniture ou affaire quelconque dans lesquelles son intérêt se trouverait en opposition avec ceux de sa fonction.

Art. 12.- Qualifications requises

Pour être nommé Ombudsman, il faut remplir les conditions suivantes :

- posséder la nationalité luxembourgeoise ;

- jouir des droits civils et politiques ;
- offrir les garanties de moralité requises ;
- être porteur d'un diplôme d'études universitaires documentant un cycle complet de quatre années d'études accomplies avec succès dans l'une des matières déterminées par la Chambre des Députés ;
- posséder une expérience professionnelle dans un domaine utile à l'exercice de la fonction et avoir accompli ou accomplir une formation en médiation dont le contenu est fixé par Règlement grand-ducal ;
- avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

Art. 13.- Indemnités de l'Ombudsman

- (1) L'Ombudsman touche une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire de l'Etat dont la fonction est classée au grade S1 de la rubrique VI « Fonctions spéciales à indice fixe » de l'annexe A « Classification des fonctions » de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Pendant l'exercice de ses fonctions, les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat lui sont applicables.
- (2) Pour le cas où l'Ombudsman est issu de la fonction publique, il est mis en congé pendant la durée de son mandat de son administration d'origine. Il continue à relever du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.
En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire est, sur sa demande, réintégré dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme Ombudsman jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade. A défaut de vacance de poste, il peut être créé un emploi hors cadre, correspondant à ce traitement. Cet emploi sera supprimé de plein droit à la première vacance qui se produira dans une fonction appropriée du cadre normal.
- (3) Pour le cas où l'Ombudsman est issu du secteur privé, il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.
En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire touche, pendant la durée maximale d'un an, une indemnité d'attente de 310 points indiciaires par an.
Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle. »

5) Le Chapitre 3 est modifié comme suit :

« Chapitre 3 - Fonctionnement du secrétariat de l'Ombudsman

Art. 14.- Mise en place d'un secrétariat de l'Ombudsman

- (1) Dans l'exercice de ses fonctions, l'Ombudsman est assisté par des agents qui ont la qualité de fonctionnaire ou d'employé d'Etat. Les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat leur sont applicables. Leurs rémunérations et pensions sont à charge de l'Etat.
- (2) Les collaborateurs doivent avoir accompli ou accomplir une formation en médiation dont le contenu est fixé par Règlement grand-ducal.

- (3) Avant d'entrer en fonction, les collaborateurs prêtent entre les mains de l'Ombudsman un serment conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.
- (4) Le secrétariat est placé sous la responsabilité de l'Ombudsman qui a sous ses ordres le personnel. Les pouvoirs conférés par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat au chef d'administration sont exercés à l'égard des collaborateurs de l'Ombudsman par l'Ombudsman. Les pouvoirs conférés par les lois précitées au Ministre du ressort ou au Gouvernement en conseil sont exercés à l'égard des collaborateurs de l'Ombudsman par le Bureau de la Chambre des Députés.
- (5) La loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration s'applique également aux fonctionnaires du secrétariat de l'Ombudsman.

Art. 15.- Cadre du personnel du secrétariat de l'Ombudsman

Le cadre du personnel du secrétariat de l'Ombudsman comprend les fonctions et emplois suivants :

- (1) Dans la carrière supérieure – carrière de l'attaché
 - des conseillers première classe
 - des conseillers
 - des conseillers adjoints
 - des attachés premiers en rang
 - des attachés
 - des attachés stagiaires
- (2) Dans la carrière moyenne – carrière du rédacteur
 - des inspecteurs principaux premiers en rang
 - des inspecteurs principaux
 - des inspecteurs
 - des chefs de bureau
 - des chefs de bureau adjoints
 - des rédacteurs principaux
 - des rédacteurs
 - des rédacteurs stagiaires
- (3) Dans la carrière inférieure – carrière de l'expéditionnaire
 - des premiers commis principaux
 - des commis principaux
 - des commis
 - des commis adjoints
 - des expéditionnaires
 - des expéditionnaires-stagiaires
- (4) Le cadre du personnel sera complété par des employés.

Art. 16.- Délégation de signature

L'Ombudsman peut déléguer sa compétence de signature à un de ses conseillers de la carrière supérieure. Une telle délégation sera déposée avec un spécimen de la signature du fonctionnaire délégué auprès du Président de la Chambre des Députés.»

6) Le Chapitre 4 est modifié comme suit :

« Chapitre 4 – Dispositions modificatives, financières et finales

Art. 17.- Dispositions modificatives

- (1) La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit :
- a) A l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes :
 - au grade 12, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – attaché ».
 - au grade 13, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – attaché premier en rang ».
 - au grade 14, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller adjoint ».
 - au grade 15, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller ».
 - au grade 16, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller première classe ».
 - b) A l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique VI – Fonctions spéciales à indice fixe, est ajoutée la mention suivante :
 - au grade S1, est ajoutée la mention « Ombudsman ».
 - c) A l'annexe D - Détermination –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12 :
 - au grade 12, est ajoutée la mention : « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
 - au grade 13, est ajoutée la mention : « attaché premier en rang du secrétariat de l'Ombudsman ».
 - au grade 14, est ajoutée la mention : « conseiller adjoint du secrétariat de l'Ombudsman ».
 - au grade 15 est ajoutée la mention : « conseiller du secrétariat de l'Ombudsman ».
 - au grade 16, est ajoutée la mention : « conseiller première classe du secrétariat de l'Ombudsman ».
 - d) A l'article 22, VI, 20°, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
 - e) A l'article 22, VII, a), alinéa 10, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
- (2) A l'article 10, alinéa 1er de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».

Art. 18.- Dispositions financières

- (1) L'Ombudsman établit pour chaque année un état financier prévisionnel selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés.
- (2) Sur base du prévisionnel visé au point (1), le budget des recettes et dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit de l'Ombudsman.
- (3) Les comptes de l'Ombudsman sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés.
- (4) L'apurement des comptes de l'Ombudsman est fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des Députés.

(5) La loi du 20 décembre 2002 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003 est modifiée comme suit :

Il est ajouté au budget des dépenses Chapitre III. – Dépenses courantes sous « 00 – Ministère d'Etat » à la section « 00.1 – Chambre des Députés » l'article suivant :

« 10.001 Ombudsman (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ».

Art. 19.- Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit la publication au Mémorial.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne. »

RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT, AUX ADMINISTRATIONS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONCERNÉS

RECOMMANDATION N°52

Mise en place d'un contrôle externe des structures d'hébergement pour demandeurs et bénéficiaires de protection internationale

La médiatrice est confrontée à un nombre croissant de réclamations introduites par des demandeurs et des bénéficiaires de protection internationale. Ces réclamations concernent notamment la légalité du séjour, et les conditions matérielles de séjour dans les infrastructures destinées à l'accueil et à l'hébergement de ces personnes.

La médiatrice a visité 16 infrastructures destinées à l'accueil et à l'hébergement de demandeurs de protection internationale, voire de bénéficiaires de protection internationale parmi la centaine qui existent sur le territoire national. Toutes ces infrastructures dépendent de l'OLAI au niveau du placement des pensionnaires et sont gérées par des ONG ou d'autres gestionnaires locaux.

La médiatrice retient de ces visites que dans certaines institutions l'état des sanitaires était vétuste, en état de chantier, hors d'état de fonctionner et/ou non adapté à la capacité d'accueil de l'infrastructure concernée. Les sanitaires des institutions visitées étaient souvent collectifs, ce qui ne contribue guère à garantir aux pensionnaires un minimum d'intimité.

Si certains foyers disposent de cuisines équipées en état de fonctionnement, d'autres foyers n'offrent que peu ou pas de possibilités pour préparer des repas chauds.

A cause du nombre élevé de réfugiés auquel le Luxembourg fait actuellement face, les infrastructures d'accueil et d'hébergement seraient surpeuplées. La médiatrice a pu constater que des familles de 4 à 6 personnes vivent sur une superficie nettement trop réduite. Dans certains foyers la pénurie est telle que deux familles se partagent une seule pièce, partagée en deux par un rideau.

Les intervenants dans le domaine soulignent qu'il est fréquent que des réfugiés et surtout des enfants souffrent de troubles psychologiques demandant une prise en charge spécialisée et précoce.

Dans certains foyers les normes de sécurité les plus élémentaires ne sont pas respectées, de sorte que des accidents potentiellement dangereux comme des chutes de plusieurs étages par manque de balustrades adaptées se sont déjà produits.

Suite à la visite de seulement 16 foyers, la médiatrice pourrait continuer encore longtemps cette liste de failles et dysfonctionnements.

Ces constats doivent interpeller et motiver les acteurs à démultiplier les efforts déjà menés en vue d'améliorer la situation des personnes qui étaient contraintes de fuir la violence et le danger sévissant dans leurs pays d'origine dans l'espoir de trouver un refuge digne et sûr chez nous.

Les réfugiés accueillis dans de telles infrastructures comptent parmi la catégorie de personnes dites vulnérables selon les critères et standards juridiques internationaux, notamment relatifs aux droits de l'Homme.

Il est évident que la grande multiplicité de foyers et de gestionnaires n'est guère propice à la mise en place de procédures universellement applicables et appliquées afin de garantir au mieux un traitement identique à chaque demandeur de protection.

Actuellement, la grande diversité de foyers et de gestionnaires, éparpillés dans tout le pays empêche de procéder à une appréciation globale de la situation. Il existe des foyers dont la structure et les prestations sont très appréciables et ne donnent lieu à aucune critique, voire même à des félicitations, tout comme il en existe qui offrent des conditions de vie et de séjour inacceptables.

La médiateure est d'avis qu'une analyse et évaluation de la situation des réfugiés dans l'ensemble des foyers est subordonnée à la mise en place de critères et de procédures réalistes et réalisables déterminant les conditions minimales concernant le séjour de ces personnes. Cet outil de gestion devra par la suite demeurer dans un processus d'adaptation constante aux besoins et aux réalités du terrain, toujours changeantes pour garder son efficacité et son efficience.

Dans un premier temps, une analyse approfondie des infrastructures et des procédures de toutes les institutions concernées et de leur conformité avec les normes internationales et avec le droit interne devrait être réalisée pour dégager des lignes directrices communes, de standards minima et de procédures d'application générale à mettre en place.

Ensuite, un suivi régulier devrait garantir l'adaptation permanente des procédures à la réalité du terrain.

Ces contrôles doivent être effectués par une instance neutre et indépendante du pouvoir exécutif disposant des compétences et de la crédibilité nécessaires à l'accomplissement de cette charge.

La médiateure se réfère en la matière à la loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions.

Cette loi a mis en place le Service du contrôle externe des lieux privés de liberté qui doit veiller au respect des normes internationales et de droit interne en matière des droits de l'homme partout sur le territoire national où des personnes se trouvent privées de liberté. Le protocole facultatif détermine en outre les compétences, droits et obligations des agents effectuant ce contrôle.

Actuellement, ce service est assuré par deux agents de la carrière A1. En raison de la taille du service, le législateur n'a pas voulu créer une administration à part, mais a plutôt cherché à intégrer ce service dans une institution déjà existante offrant les garanties de neutralité et d'indépendance nécessaires. Comme la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur définit des droits et obligations très importantes en matière d'enquête, d'indépendance institutionnelle et de neutralité stricte, le service de contrôle a été rattaché à l'institution du médiateur.

Le service qui poursuit une finalité préventive et dissuasive par des visites régulières a au fil des 6 années de son existence pu accumuler une solide expérience pratique, une connaissance approfondie des normes internationales et de droit interne, de même que des connaissances techniques relevant de la logistique et des infrastructures. Il est à rappeler que ce service assure d'ores-et-déjà le contrôle externe du Centre de rétention.

Pour la médiatrice, il ne fait aucun doute qu'un système de contrôle externe, neutre et impartial des infrastructures d'accueil et d'hébergement des demandeurs voire des bénéficiaires de protection internationale s'impose pour veiller au respect des standards minima prévus par les normes internationales.

La médiatrice estime également que l'Etat devrait aussi veiller aux conditions de vie d'autres personnes vulnérables, temporairement ou définitivement incapables de décider de leur vie d'une manière autonome pour des raisons diverses et variées.

Il faut en effet comprendre la notion de privation de liberté au sens le plus large, comme le souligne également le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture (SPT). Ainsi, n'est pas seulement privée de liberté la personne qui se trouve enfermée dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi les personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique. Une personne qui vit en maison de soins dans un stade avancé de dépendance n'est pas contrainte d'y rester en raison d'une décision d'une autorité y habilitée mais y est obligée par les nécessités posées par l'invalidité de la personne. Or, ceci est assimilable à un séjour forcé qui devrait également faire l'objet d'un contrôle externe.

La médiatrice souligne que ces personnes, si elles ne disposent pas de l'appui de leur famille ou de proches, sont totalement livrées à l'institution qui les accueille.

Ces considérations sont déjà beaucoup plus évoluées dans certains pays d'Europe qui disposent de tels organismes de contrôle externes appelées à surveiller les conditions de vie des personnes vulnérables en privation de liberté par l'absence de choix.

Dans le respect des conclusions du SPT, la médiatrice recommande dès lors à la Chambre des Députés de se prononcer, au travers d'un vote, sur l'interprétation de la notion de privation de liberté prévue par la loi précitée du 11 avril 2010.

La médiatrice recommande à la Chambre des Députés d'interpréter cette notion dans son acception la plus large, de sorte qu'elle s'applique non seulement aux personnes qui se trouvent enfermées dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi aux personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique.

ANNEXES

ANNEXE 1

STATISTIQUES

Nombre de demandes de protection internationale introduites au Luxembourg entre 2010 et 2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Demandes de protection internationales	2171	2057	1070	1091	2447	1852

Source : Direction de l'Immigration, 11/11/2016.

Contrairement au ressenti d'une hausse significative voire d'une explosion des demandes de protection internationales à partir de 2015, les chiffres publiés par la Direction de l'Immigration pour les années 2015 et 2016 sont à peine plus élevés que pour ceux des années 2011 et 2012.

Répartition des décisions prises en matière de protection internationale entre 2011 et 2016.

Type de décision	Décisions prises par année					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Reconnaissance du statut de réfugié	44	59	125	149	200	663
Attribution du statut conféré par la protection subsidiaire	9	7	39	31	28	24

Source : Direction de l'Immigration, 11/11/2016.

Les données publiées par la Direction de l'Immigration indiquent une augmentation notable du nombre de personnes ayant obtenu le statut de réfugié à partir de 2015. Tel qu'énoncé en introduction, ce constat s'explique en partie par l'intensification des conflits armés dans certaines régions du globe et par la venue de personnes originaires de pays considérés comme non-sûrs.

Répartition des décisions prises en matière de protection internationale en 2016 en fonction de l'année d'introduction de la demande de protection internationale.

Type de décision	Année de dépôt de la demande de protection internationale							Total décisions 2016
	< 2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Reconnaissance du statut de réfugié	7	11	2	10	31	536	66	663
Attribution du statut conféré par la protection subsidiaire	1	0	3	0	3	15	2	24

Source : Direction de l'Immigration, 11/11/2016

Il ressort de ce tableau que près de 10% des décisions rendues en 2016 concernent des demandes de protection internationale introduite avant le 1^{er} janvier 2015, soit une durée de traitement d'au moins une année. Il s'agit d'une réclamation récurrente de la part des DPI auprès de la médiatrice.

ANNEXE 2

DÉFINITIONS

Les présentes définitions sont pour la plupart tirées des textes législatifs et réglementaires luxembourgeois applicables en matière d'immigration.

« **Demandeur de protection internationale** » : tout ressortissant d'un pays tiers à l'Union Européenne ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise.

« **Réfugié** » : tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride 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 ne peut être exclu du statut de réfugié au sens de la loi du 18 décembre 2015.

« **Personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire** » : 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 (peine de mort, exécution, torture, traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international).

« **Mineur non accompagné** » : un mineur qui entre sur le territoire sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui par le droit en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne. Cette expression couvre aussi le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire.

« **Pays d'origine** » : le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle.

« **Pays d'origine sûr** » : lors du traitement des demandes de protection internationales, une première distinction est donc effectuée par l'Administration selon que la personne demanderesse provienne d'un pays considéré comme sûr ou non.

Conformément à la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, un pays est considéré comme pays d'origine sûr s'il est établi qu'il n'y existe généralement et de façon constante pas de persécution au sens de la Convention de Genève en s'appuyant sur un éventail de sources d'information, y compris notamment des informations émanant d'autres Etats membres, du Bureau européen en matière d'asile (BEAA), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales compétentes. Sont notamment pris en considération par un pays donné des critères suivants :

- l'observation des droits et libertés prévus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international des droits civils et politiques ou la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- le respect du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève ;
- la prévision d'un système de recours efficace contre les violations de ces droits et libertés.

En résumé, l'obtention du statut de réfugié dépend en grande partie du pays de provenance de la personne demanderesse de protection internationale.

A ce jour, sont considérés comme pays d'origine sûr aux termes du règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 : la République d'Albanie, la République du Bénin (uniquement pour les hommes), la République de Bosnie-Herzégovine, la République du Cap-Vert, la République de Croatie, la République du Ghana (uniquement pour les hommes), la République du Kosovo, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, la République du Monténégro, la République du Sénégal et l'Ukraine.

« **Décision finale** » : toute décision établissant si le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride se voit accorder le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire et qui n'est plus susceptible d'un recours conformément à la présente loi, que ce recours ait ou n'ait pas pour effet de permettre à un demandeur de demeurer sur le territoire en attendant son aboutissement.

« **Relocalisation** » : transfert de personnes ayant demandé, ou bénéficiant déjà d'une protection internationale d'un Etat membre de l'Union européenne vers un autre Etat membre qui leur accordera une protection similaire.

« **Réinstallation** » : transfert de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides, identifiés comme ayant besoin d'une protection internationale, vers un Etat de l'Union européenne où ils sont admis soit pour des raisons humanitaires soit du fait de leur statut de réfugiés.

ANNEXE 3

INTERVENANTS EN MATIÈRE D'IMMIGRATION AU LUXEMBOURG

La présente liste a été établie par le Cercle de Coopération des ONG de Développement de Luxembourg dans le cadre d'une table ronde (« *Ronnen Dësch* ») réunissant les principaux intervenants en matière d'immigration, d'accueil et d'intégration des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale.

www.cercle.lu

info@agence-benevolat

➤ Agence du bénévolat

L'Agence du Bénévolat a pour objet de promouvoir le bénévolat dans toutes ses formes auprès des pouvoirs publics, des organisations faisant appel au bénévolat et du grand public.

Activités d'intégration : l'Agence du Bénévolat accueille et oriente les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale désirant s'engager comme bénévole auprès des organisations au Luxembourg.

L'Agence intervient également pour l'organisation d'une formation de base pour les bénévoles désirant travailler avec des demandeurs (DPI) et des bénéficiaires de protection internationale (BPI).

www.benevolat.lu

➤ Amnesty International Luxembourg (AIL)

AIL a actuellement trois groupes de bénévoles qui sont actifs sur les questions d'asile et de migration :

- un premier groupe représente Amnesty International au « *Lëtzebuurger Flüchtlingsrot* » (Collectif réfugiés) afin de porter la voix de la société civile auprès des autorités ;
- un deuxième propose une permanence hebdomadaire « *réfugiés et migrants* » pour répondre aux questions et soutenir les personnes qui en font la demande dans leurs procédures administratives ;
- un troisième groupe enfin organise régulièrement des événements sur ce thème.

AIL diffuse également de fréquents rapports et positionnements sur la situation des réfugiés en Europe et dans le monde.

www.amnesty.lu

➤ Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI)

Dans ses activités d'accueil, l'ASTI intervient dans la gestion du foyer pour demandeurs de protection internationale à Mersch. Dans ce cadre, elle a mis en place un projet pilote comprenant les aspects suivants :

- former et encadrer des personnes bénévoles pour accompagner les demandeurs de protection internationale à s'intégrer dans la commune définir les missions à effectuer par les bénévoles (établir une charte du bénévolat en matière de l'accompagnement de DPI reproductible dans d'autres structures et dans d'autres communes; clarifier le cadre légal (assurances, limites des compétences, la responsabilité civile des bénévoles, ...)
- agir vers un ancrage local du projet selon la méthodologie du projet travail social communautaire (organiser de fête de rencontre, activités communes entre DPI et habitants/associations de la commune, créer des synergies entre le foyer et les associations/organisations locales, etc...)

Dans le même sens, l'ASTI travaille sur les aspects suivants :

- projet d'activation dès le départ des DPI (recherche cours de langues, stage non-rémunéré dans l'entreprise, intégration dans les associations et clubs locaux etc...)
- sensibiliser les habitants de la commune de Mersch (p.ex. séances d'informations, etc...).

Les activités d'intégration de l'ASTI concernent :

- l'apprentissage des langues : cours d'alphabétisation à l'alphabet latin avec initiation au français, cours de langues luxembourgeoise et française, table de conversation luxembourgeois et français, coaching en luxembourgeois ;
- coaching pour BPI : accompagnement des réfugiés reconnus par des bénévoles dans la recherche d'un emploi, d'un logement, de cours de langue, d'activités de loisirs etc. ;
- guichet info migrant : information sur des questions relatives aux autorisations de séjour, visas, regroupements familial ou toute autre question sur la loi sur l'immigration ;
- projet connexions/capacity building : organisation et mise en place de workshops permettant aux DPI d'acquérir les outils nécessaires pour trouver un emploi au Luxembourg et mise en relation les employeurs avec les DPI ;
- agence interculturelle: mise en réseau des communes en vue de la mise en place de projets d'intégration locale et conseil des communes en matière de l'accueil et de l'intégration des DPI.

➤ Caritas

Le Service Solidarité et Intégration de Caritas Luxembourg vise à soutenir plus particulièrement les demandeurs de protection internationale (DPI), les migrants, les réfugiés à travers ses services et actions concrètes :

- le Service Accueil conseille les étrangers sur les procédures, les droits et devoirs et les soutient dans leurs démarches,
- la gestion de Foyers pour DPI à travers le pays,
- les Classes passerelles pour jeunes étrangers ne tombant plus sous l'obligation scolaire ainsi que les cours de langues pour adultes,
- le Centre Oasis, un centre de rencontre multi-culturel qui à travers ses activités multiples oeuvre pour le renforcement de la cohésion sociale,
- le Service Form'actif qui soutient des jeunes étrangers en difficulté,
- la mise à disposition de logements pour des personnes ayant obtenu une autorisation de séjour après avoir logé dans un des foyers gérés par le Service Solidarité et Intégration.

www.caritas.lu

➤ Catch a smile

Dans ses activités d'accueil, l'asbl Catch a smile est active dans les camps de réfugiés aux frontières de l'Europe pour venir en aide aux personnes fuyant leur pays en leur donnant des vêtements, de la nourriture etc. (en étroite collaboration avec d'autres organisations volontaires sur place).

Dans ses activités d'intégration, Catch a smile organise des collectes de matériel spécifique et organise les convois humanitaires, ceci en collaborant avec d'autres initiatives au Luxembourg.

Son travail bénévole consiste aussi à sensibiliser et à activer le public luxembourgeois.

www.catchasmile.org

info@catchasmile.org

➤ Centre Ethnopsychiatrique de Soins pour Migrants et exilés (CESMI)

Dans un contexte de crise migratoire au Moyen-Orient et dans une optique où le Grand-Duché accueille des personnes et des familles fuyant la violence et la guerre, le CESMI a été créé en septembre 2016 grâce à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte dans le cadre de l'appel à projets Mateneen.

Le CESMI propose un service de soins psychothérapeutiques spécialisé de deuxième ligne pour migrants, complémentaire aux structures de détection (médecine scolaire, médecine de l'Exil, etc.),

de services de soutien psychologique, des structures d'accueil pour exilés, des services hospitaliers et extra-hospitaliers en santé mentale existants.

Il s'inscrit dans la continuité et la complémentarité des prises en charge de première ligne.

Le Cesmi propose :

- des consultations psychothérapeutiques transculturelles avec interprètes (entretiens individuels, de famille ou de groupe) pour migrants et exilés présentant une souffrance psychique significative et durable.

Les consultations Cesmi sont gratuites, de même que les frais d'interprétariat (toutes langues).

- la formation et la supervision des professionnels de la relation d'aide impliqués dans l'exil.

Le Cesmi organise en ce sens un cycle de séminaires de sensibilisation à la clinique transculturelle et offre également des formations « sur demande » en fonction des problématiques rencontrées sur le terrain.

www.cesmi.lu

info@cesmi.lu

➤ Confédération de la Communauté Portugaise (CCPL)

La CCPL organise différents types de cours : alphabétisation, langues, informatique, couture, photographie, etc.

Tous cours confondus, la CCPL a reçu plus de 800 inscriptions en 2016.

Ces cours sont agréés par le Ministère de l'Education et les professeurs détiennent également un agrément.

Divers projet sont mis en place par la CCPL et notamment :

- une pièce de théâtre sur la violence domestique

En partenariat avec le Ministère de l'Egalité des Chances, cette pièce se base sur 4 faits réels sur lesquels les spectateurs peuvent intervenir.

Après la pièce une séance d'information sur la nouvelle loi est tenue par le Ministère, la police, une association d'appui aux victimes et une association d'appui aux agresseurs.

La première représentation a eu lieu le 13 mars 2016 à Junglinster. Une demande du Ministère a également été introduite quant à la possibilité de présenter cette pièce aux réfugiés dans leur langue.

- Projet International au Luxembourg d'Aide à la Reconnaissance (PILAR)

Ce projet est financé par le Haut Commissariat des Migrations au Portugal et porte sur l'aide des jeunes de 12 à 25 ans en échec ou abandon scolaire.

- Guichet d'appui psycho social (GAP)

Il s'agit d'un groupe de psychologues, assistants sociaux et juristes qui donnent de leur temps libre sur base de bénévolat auprès de la CCPL afin d'aider la population vulnérable nécessitant un appui quelconque.

Il s'agit également d'aiguiller les personnes vers les structures existantes.

www.ccpl.lu

ccpl@ccpl.lu

➤ Centre d'Etudes et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS)

Le CEFIS en tant que tel n'a pas d'activité directe (accueil ou intégration) avec des réfugiés mais de manière indirecte avec des intermédiaires professionnels ou bénévoles ou partenaires publics (travailleurs sociaux, éducateurs, enseignants, etc.).

Ainsi, le CEFIS propose des chiffres et statistiques sur cette thématique et les vulgarise dans une formation intitulée : « *L'asile en droit et en chiffres* ».

De telles formations (informations) ont été assurées dans le cadre du projet « *Reech eng Hand* » et auprès de quelque 200 enseignants à travers l'IFEN.

Par ailleurs, le CEFIS propose pour ces mêmes professionnels de réfléchir et de se former à gérer les « chocs interculturels » qui peuvent se produire, notamment avec un public de DPI, BPI, etc..

Le CEFIS vient de terminer une formation pour les professionnels du Centre de rétention et est en contact avec d'autres structures d'accueil et d'intégration pour les former à l'approche interculturelle

www.cefis.lu

cefis@cefis.lu

➤ Comité de Liaison des Associations d'Etrangers (CLAE)

Dans le cadre du Fonds Européen Asile, Migration et Intégration (AMIF), le CLAE propose un dispositif d'information, d'orientation et de mise en relation professionnelles :

- un accueil personnalisé en vue de l'élaboration d'un projet professionnel ;
- des ateliers de professionnalisation dans le but de transmettre des outils favorisant l'insertion professionnelle et la recherche positive et active d'un emploi ;
- une mise en relation entre professionnels et usagers.

Au-delà de ce dispositif, le CLAE propose également des cours d'initiation à la langue française ainsi que des cours d'introduction à l'informatique et à l'internet.

www.clae.lu

➤ Croix Rouge luxembourgeoise (CRL)

Dans ses activités d'accueil, la CRL informe, accueille et assiste les migrants tout au long de leur séjour au Luxembourg. Plus particulièrement, elle gère 11 centres d'accueil pour demandeurs de protection internationale (Luxexpo, Monopol, Logopédie, Lily Uden, Don Bosco, Maternité, Dudelange, Luxembourg-Eich, Redange, Bertrange, Betzdorf) dont tous les centres de premier accueil du pays (qui ont accueilli en 2015 3482 personnes différentes).

Un accent est mis sur le dépistage et le suivi des personnes particulièrement vulnérables, comme par exemple les mineurs non-accompagnés ou les personnes en souffrance psychique qui sont prises en charge par la cellule ethno-psychologique du service Migrants et Réfugiés de la CRL.

Dans ses activités d'intégration, la CRL a notamment mis en place le projet Hariko. Il s'agit d'un lieu de rencontre, d'échange et de créativité pour les jeunes de 12 à 26 ans. Une trentaine d'artistes offrent des ateliers créatifs (graffiti, peinture, menuiserie, etc.) et des cours d'expression corporelle (breakdance, yoga, danses urbaines, etc.) du mercredi au samedi de 14 à 19h. La carte de membre est gratuite pour les demandeurs de protection internationale qui représentent les deux tiers des membres du projet.

En plus, la CRL aide les demandeurs de protection internationale, surtout les mineurs non accompagnés, à s'inscrire dans des clubs sportifs luxembourgeois (football, volleyball, basket, cricket, natation) et organise des activités sportives.

La CRL propose également des activités et des sorties culturelles aux demandeurs de protection internationale, en collaboration avec Cultur'all et avec de nombreuses associations et bénévoles, dont l'asbl « *Heemescht* »

Enfin, la CRL offre des cours de langues dans tous ses foyers.

migrants.refugies@croix-rouge.lu

➤ Digital Inclusion

Les différentes activités de Digital Inclusion ont le but commun de mettre la technologie informatique à la portée de tous : aux réfugiés et à toute autre personne résidant au Luxembourg qui n'a pas les moyens (matériel, connaissances, accès à la communication digitale).

Les projets sont eux-mêmes réalisés avec la participation active des réfugiés et les autres personnes intéressées.

Un deuxième objectif de l'asbl Digital Inclusion est de favoriser l'intégration sociale des personnes de différentes origines par l'informatique. L'asbl est en train de créer une plateforme pour l'apprentissage autonome des langues assisté par ordinateur et offre une formation en informatique.

Par ces actions, Digital Inclusion souhaite faciliter l'intégration dans la société luxembourgeoise et le marché du travail.

www.digital-inclusion.lu

info@digital-inclusion.lu

➤ **Konterbont**

L'objet de l'association Konterbont est l'organisation des activités socio-éducatives, ludiques et culturelles en faveur des demandeurs de protection internationale, hébergés au Centre Heliar à Weilerbach.

Pour financer ces activités, l'association collecte des dons, donations ou legs au profit des DPI.

Des coopérations avec des associations et clubs dans la région d'Echternach sont lancées, notamment une collaboration avec MEC asbl ou l'école de musique Echternach.

konterbontasbl@gmail.com

➤ **Maison des Associations**

La Maison des Associations, fondée en 2007 par des fédérations d'origines diverses, est une association sans but lucratif qui milite en faveur de la promotion de la cohésion sociale en cultivant la richesse de l'interculturalité et en suscitant le dialogue interculturel et intergénérationnel.

La Maison des Associations défend en tant que moteur et voix indispensables à une société dynamique et ouverte à la diversité.

Les projets phares de l'association : Café des âges, Cuisine du Monde, Soirées littéraires Millefeuilles.

www.mda.lu

info@mda.lu

➤ **Maison d'Afrique**

La Maison d'Afrique contribue à l'émergence des afro-luxembourgeois dans un monde inclusif pour l'affirmation d'une société où la différence raciale n'est plus un handicap pour accéder aux fonctions électives ; dans une société où cette différence n'a plus sa place dans la compétition sociale et politique.

Elle investit la sphère politico-intellectuelle pour l'émergence d'une nouvelle conscience collective de la diaspora panafricaine qui s'affirme de plus en plus sur la scène nationale et internationale dans un style novateur, structurant et stimulant, anti raciste et ouvert.

La Maison d'Afrique recrée l'espoir sur base de la renaissance panafricaine qu'elle revalorisera sans cesse par la réhabilitation de l'Africain qui debout dit face au monde « oui nous pouvons ».

La Maison d'Afrique se spécialise dans l'accompagnement et l'insertion au Luxembourg de nouvelles populations migrantes : les réfugiés. Leur intégration représente un challenge économique, social et humain.

La Maison d'Afrique a élaboré, avec un autre partenaire luxembourgeois spécialisé dans la formation professionnelle continue, un processus spécifique linguistique, culturel et professionnel dans le but

de faciliter l'intégration de cette population mais aussi d'en faire un point fort pour l'économie luxembourgeoise de demain.

www.maisondafrique.lu/site23/

➤ **Médecins sans frontières (MSF)**

MSF est une organisation internationale, indépendante, médicale, humanitaire qui a été fondée en 1971.

L'organisation fournit une aide médicale d'urgence aux personnes touchées par les conflits armés, les épidémies, l'exclusion des soins de santé et les catastrophes naturelles dans plus de 70 pays.

Activités liées à la crise des réfugiés et migrants:

- La traversée mortelle de la Méditerranée

En mai, MSF a pris la décision sans précédent de lancer des activités de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale. Fin 2015, les navires Bourbon Argos, Dignity I et MY Phoenix avaient secouru 20.129 personnes et soigné 3.000 personnes. Par ailleurs, en novembre dernier, MSF a lancé des activités de sauvetage en mer Egée, en collaboration avec Greenpeace.

En un mois, plus de 6.000 personnes avaient déjà reçu une assistance en mer.

- La course d'obstacles vers l'Europe

En Serbie, 80% des consultations médicales prodiguées par MSF étaient liées aux conditions difficiles du voyage, comme les maladies infectieuses (42%), les traumatismes et les maladies musculo-squelettiques (19%) et les maladies de la peau.

Le parcours du sud au nord de l'Europe est extrêmement dur, principalement à cause du manque d'assistance et de réponse des agences étatiques et à cause des violences endurées.

Dans ses projets, tout indique une continuation de la crise en 2016, parce que l'Europe a décidé de prioriser le contrôle de ses frontières, plutôt que la santé des personnes en fuite.

www.msf.lu

➤ **Mir wëllen iech ons Heemecht weisen**

L'association « *Mir wëllen iech ons Heemecht weisen* » a pour but l'organisation et la gestion d'activités culturelles et sociales stimulant le dialogue interculturel au Luxembourg.

Ces activités visent à favoriser :

- la transmission des valeurs et pratiques culturelles luxembourgeoises ;

- le partage de ce patrimoine avec la population étrangère ;
- l'échange avec les valeurs et pratiques culturelles d'autres nationalités représentées sur le sol luxembourgeois.

Depuis octobre 2015, l'association est notamment active dans des foyers pour demandeurs d'asile et participe à des projets artistiques et scolaires.

www.facebook.com/onsheemecht/

➤ **Narin**

Dans ses activités d'accueil, Narin a organisé dans le passé une collecte de vêtements qui a collectionné 42 tonnes de vêtements. L'association envisage d'organiser d'autres activités similaires dans ce domaine.

Dans ses activités d'intégrations, Narin intervient dans différents projet, notamment :

- Organisation des après-midis/soirées de rencontre où sont invités des réfugiés et des résidents du Luxembourg afin de faciliter le contact direct qui est indispensable pour une intégration réussie ;
- Préparation d'un projet qui a pour objectif de faciliter l'accès des réfugiés aux études universitaires ;

En ce sens, un accord a été trouvé avec l'institut responsable, nommé « *Kiron Higher Education* », et une collaboration est sur le point de débiter avec l'Université du Luxembourg.

www.association-narin.com

➤ **Oppent Haus / Open Home (OH)**

Oppent Haus est une plateforme citoyenne visant à promouvoir l'accueil de réfugiés et de demandeurs de protection internationale dans des familles résidant au Luxembourg. OH sensibilise, informe et met en relation des personnes réfugiées et des particuliers lors de rencontres informelles bimensuelles. OH prévoit de collaborer avec d'autres associations luxembourgeoises et d'ouvrir son action à des résidents faisant face à des problèmes de logement.

www.facebook.com/oppenhtaus/ openhomelu@gmail.com

➤ **Passerell**

Dans ses activités, l'association Passerell intervient notamment dans les projets suivants :

- Tandems citoyens : un tandem met en relation un demandeur d'asile ou réfugié et un bénévole. Ensemble, ils travaillent sur un ou plusieurs aspects de l'intégration à Luxembourg, par exemple :

- Introduction au français/luxembourgeois/allemand et conseils pour s'inscrire aux cours officiels (cette initiation n'a pas vocation à remplacer un vrai cours mais à combler l'attente avant le démarrage des cours) ;
 - Soutien en complément des cours officiels ;
 - Soutien pour les démarches administratives ;
 - Accompagnement à des activités culturelles à Luxembourg.
- Activités de groupe par l'organisation de sorties mensuelles. C'est l'occasion pour les DPI et les bénévoles de se rencontrer autour d'une activité qui « parle » de Luxembourg.
 - Café de langue française : il s'agit d'un rendez-vous bimensuel pour les personnes qui apprennent le français (mixte DPI et autre public). Les discussions sont informelles et sont encadrées par une enseignante professionnelle.
 - Evènement Cuisine du Monde (en partenariat avec les associations Cuisine du Monde et Maison des Associations)

www.facebook.com/passereil2015 passereil.asbl@gmail.com

➤ **Reech eng Hand**

Reech eng Hand, en français « tends la main » est un projet d'accueil et d'accompagnement des réfugiés mis en œuvre par l'Église catholique au Luxembourg.

Sa structure consiste en une équipe de coordination, secondée par un groupe de pilotage, ainsi que des groupes locaux dans une grande partie du pays (avec une personne représentant le groupe en contact avec l'équipe de coordination).

Ces groupes locaux organisent :

- des activités d'accueil : distribution des repas dans des foyers, moments de rencontre, etc. ;
- des activités d'intégration : cours de langue, accompagnement de personnes ou de familles, activités culturelles et sportives (visites du pays, cuisine, foot, etc.).

www.reech-eng-hand.lu reech-eng-hand@cathol.lu

➤ **De Réidener Kanton**

L'association « *De Réidener Kanton* » a été initiée en août 2015 et créée au niveau et avec l'accord du syndicat du canton de Rédange. Elle se compose de bénévoles, de membres des commissions d'intégration et de membres des conseils communaux des dix communes du canton de Rédange.

Son but est d'établir le contact et l'échange entre les demandeurs d'aide (Croix-Rouge, Caritas, Reech eng Hand, ASTI, Agence du Bénévolat, etc.) et les offreurs d'aide (la population) pour les réfugiés, afin d'éviter des actions bienveillantes mais ne répondant pas aux besoins réels.

L'Association cherche des bénévoles pour aider au Foyer pour réfugiés (Croix-Rouge) de Rédange et au Caritas Fairness Center à Rédange (épicerie sociale, Kleeerstuff), pour donner des cours de langues et devenir coach d'intégration de réfugiés.

De Réidener Kanton hëllef organise également des appels dans la population pour le don de vêtements ou d'autre matériel (jouets, meubles, ustensiles de cuisine, etc.).

Pour l'Association, pas toutes les commissions d'intégration et pas toutes les communes s'investissent vraiment à fond dans l'intégration de citoyens étrangers et ce sont souvent des bénévoles très engagés qui s'investissent le plus et font bouger les choses.

Les réfugiés qui ont obtenu le statut et qui ont trouvé une demeure dans une commune sont souvent très isolés socialement, surtout s'ils ne parlent pas encore le français et/ou le luxembourgeois. Il leur faudrait des cours civiques et des informations sur nos mœurs et le fonctionnement de la vie au Luxembourg (ne pas jeter la graisse de friture dans les toilettes, le tri des déchets, etc.).

Les enfants qui fréquentent les écoles dans les petites communes où il n'y a pas de classe d'accueil et qui ont droit aux 2 heures d'accueil dans leur classe, sont visiblement dépassés (pour les cycles 3 et 4) car ils n'arrivent pas à suivre les cours.

www.reidener-kanton.lu/aide-refugies.lu hellef@drk.lu

ANNEXE 4

INITIATIVES PRISES PAR DES COMMUNES

La présente liste reprend certaines activités et mesures proposées par des communes et présentées lors des deuxièmes Assises nationales de l'intégration au niveau local organisées par l'ASTI, sous la coordination de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL).

○ **DIFFERDANGE**

➤ **WOK**

Le Wok est un espace de rencontre de la Ville de Differdange, qui vient d'ouvrir ses portes dans le centre de créativité 1535°C. Il est destiné à des associations locales, avec ou sans statut d'ASBL, et en particulier celles souhaitant être associées à l'intégration et aux initiatives sociales.

Les objectifs du Wok sont la lutte contre les discriminations vécues par les associations. Le Wok favorise et encourage l'accès à toutes les ressources disponibles à Differdange pour chaque groupement de personnes et de la manière la plus équitable possible. Il facilite la participation à la vie de Differdange.

www.facebook.com/wokdifferdange

wok@differdange.lu

○ **DUDELANGE**

➤ **Gestion du bénévolat dans l'accueil des DPI**

L'échange entre bénévoles ainsi que l'échange entre les bénévoles et les demandeurs/bénéficiaires de protection internationale et d'autres primo-arrivants s'inscrit dans un processus naturel du vivre ensemble. La possibilité de faire connaissance, de partager des compétences, de développer des expertises dans des situations quotidiennes favorise une compréhension mutuelle et l'élimination de préjugés.

La supervision et la gestion du bénévolat nécessite une coordination flexible et cohérente au niveau de l'administration communale. La Ville de Dudelange a créé un Service de coordination communale pour l'accueil et l'accompagnement pour DPI et primo-arrivants afin d'avoir une ou deux personnes de contact pour toutes questions concernant le bénévolat. Une étroite collaboration avec le gestionnaire de la structure d'accueil pour DPI et d'autres partenaires internes et externes est indispensable pour organiser, coordonner et gérer toutes les questions et toutes les activités.

La Ville de Dudelange et le Service Migrants et Réfugiés de la Croix- Rouge ont pris la décision de mettre en place une formation de base pour les bénévoles désirant s'engager auprès des DPI/BPI et primo-arrivants. Les différents modules de la formation reprenaient des informations sur le contexte général, les aspects clés sur l'apprentissage interculturelle et la définition du rôle et de la responsabilité du bénévole.

accueildpi@dudelage.lu

- **ECHTERNACH**

- **Mouvement pour l'égalité des chances (MEC asbl)**

L'association a pour objet la promotion de l'égalité des chances pour tous aux niveaux de la vie sociale, culturelle, professionnelle et politique, la promotion de la cohésion sociale, ainsi que la création, le développement et la gestion de structures régionales d'accueil, d'information, de consultation et de formation.

www.mecasbl.lu/

- **Move Together**

Move Together est un magazine qui a pour objectif d'informer les nouveaux arrivants sur la culture du Luxembourg, mais aussi sur les activités organisées et informations utiles pour favoriser leur intégration dans la société d'accueil. Ce magazine trimestriel est trilingue, français, anglais et arabe. Il est distribué gratuitement dans tous les foyers et maisons d'accueil du pays.

www.mecasbl.lu aurelia.pattou@mecasbl.lu

- **ESCH-SUR-ALZETTE**

- **Plan d'intégration communal (PCI)**

La Ville d'Esch-sur-Alzette adopte une démarche participative incluant la consultation de la population locale pour favoriser les échanges, chercher le dialogue, sonder les besoins et les demandes afin d'adapter sa politique à l'intégration par le développement d'un PCI.

- **Intégration par le sport**

Dans le cadre du « Programme de promotion du sport », la Ville d'Esch-sur-Alzette a mis en place en 2011, le programme « Intégration par le sport », proposant des cours hebdomadaires divers pour les femmes de tout âge et de toute nationalité.

Des animatrices sportives, originaires des régions et cultures concernées, cherchent régulièrement le contact avec les femmes dans les écoles et les lieux publics eschois (organisation de stands d'information, distribution de flyers, etc.). De cette manière, la Ville garantit que le thème de l'intégration soit abordé de manière régulière.

www.esch.lu/sport sports@villeesch.lu

- **Cafés des langues**

Le Centre culturel Kulturfabrik et la Ville d'Esch-sur-Alzette se sont associés pour organiser cet événement cordial, qui consiste à se retrouver autour d'un verre/d'un café et de converser avec des personnes dans leur langue maternelle ou dans une langue apprise et dont on souhaite rafraîchir voire approfondir ses connaissances.

egalitedeschances@villeesch.lu

- **HESPERANGE**

- **Betreit Wunnen fir Jonk Leit**

La structure « *Betreit Wunnen fir Jonk Leit* » s'inscrit dans le secteur des services d'hébergement et d'accueil de jour pour personnes adultes. Il vise à assurer un soutien à des usagers adultes en difficultés. L'encadrement socio-professionnel varie en fonction des besoins individuels et de la demande des usagers. La prise en charge de l'utilisateur peut être complète ou partielle. Ce projet d'inclusion sociale par le logement, permet de faire une passerelle entre la vie de famille et la vie autonome.

Le service a pour objectif d'accueillir et d'héberger de façon continue ou temporaire, plusieurs jeunes adultes, se trouvant dans une situation de détresse. Il offre aux usagers un encadrement spécialisé et un accompagnement éducatif, psychologique et social adapté aux besoins individuels de l'utilisateur.

www.jugendtreffhesper.lu

- **JUNGLINSTER**

- **« Equigaart » : Jardins communautaires**

Le jardinage collectif permet aux habitants de se rencontrer autour d'un projet commun et de créer un espace d'échange très concret. Le jardinage est une activité qui est accessible à tous, indépendamment de l'âge, de l'origine sociale ou culturelle. La diversité culturelle ajoute même une plus-value, car elle constitue une richesse d'expérience qui se partage facilement.

Le défi de la langue commune existe mais n'a jamais posé un obstacle majeur. Dans les activités de jardinage, on réussit facilement à dépasser la dimension « identitaire » pour se concentrer sur les aspects pratiques de la communication. Il se trouve toujours un moyen d'utiliser une langue commune ou de recourir à quelqu'un pour traduire l'essentiel d'une conversation.

www.equigaart.lu info@equigaart.lu

- **REMICH**

- **Table de conversation**

La table de conversation, organisée sous le titre de « *Poterowend* », vise à donner la possibilité de pratiquer le luxembourgeois et d'approfondir les connaissances linguistiques pendant un moment de conversation conviviale, ludique et détendu. Le projet, qui a lieu une fois par mois, combat donc les préjugés en rassemblant résidents et nouveaux arrivants, tout en laissant les apprenants s'exprimer en luxembourgeois et gagner en confiance pour ensuite parler au quotidien la langue apprise.

- **Café social**

Le « Café social » est un lieu de mixité sociale et culturelle, qui accueille toutes les nationalités, des hommes aussi bien que des femmes, pour se rencontrer, sortir de la solitude et de l'oubli, trouver une écoute. Ce projet est organisé par l'épicerie sociale qui a ouvert ses portes en 2016 à Remich et

qui accueille désormais les familles en situation de précarité vivant dans les communes de Bous, Lenningen, Remich, Schengen, Stadtbredimus, Waldbredimus, Dalheim, et Mondorf-les-Bains.

➤ **Café des parents**

De l'autre côté, le « Café des parents » permet aux résidents de la commune ayant des enfants, de rencontrer d'autres parents dans un cadre ouvert et une atmosphère conviviale. L'idée est de s'échanger et d'apprendre les uns des autres. Ce lieu de rencontre est organisé par l'antenne Est de l'école des parents qui regroupe les 6 communes de Betzdorf, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Remich et Schengen.

➤ **Ambassadeurs de voisinage**

Finalement, le projet des « ambassadeurs de voisinage » vise à faciliter l'intégration des nouveaux arrivants dans la commune. L'ambassadeur est un bénévole qui est bien intégré dans la vie locale et qui peut de ce fait, aider les nouveaux arrivants à mieux s'implanter dans la commune. Les ambassadeurs sont libres de décider combien de temps ils souhaitent consacrer à une personne intéressée, le but étant de conseiller ou d'informer les nouveaux arrivants et non de faire les démarches administratives à leur place.

kema@tango.lu

○ **SANEM**

➤ **Mesures d'aides et d'intégration sociale BPI de moins de 25 ans déployés par l'office social**

L'Office social de la Commune de Sanem a décidé d'accorder aux BPI âgés de moins de 25 ans les mesures suivantes :

- prise en charge de la cotisation mensuelle de l'assurance maladie de 107,58 € ;
- octroi d'un bon pour médicaments selon besoin ;
- prise en charge du tiers payant social ;
- versement d'un argent de poche de 100 € par mois ;
- octroi d'un bon pour cours de langue selon besoin ;
- octroi d'un titre de transport gratuit selon besoin ;
- octroi d'un bon alimentaire pour "Eis Epicerie Zolwer"
- octroi d'un bon d'hygiène (par le biais du projet FEAD (UE))

www.sanem.lu

○ **STRASSEN**

➤ **Café Bable**

L'originalité du projet Café de Babel, c'est qu'il a été créé sur l'initiative de la commission d'Egalité des Chances. Les besoins des habitants de se rencontrer et de pratiquer les langues qu'ils désirent maîtriser, ont conduit à la création d'un café des langues, animé par les citoyens pour les citoyens.

C'est la raison du succès du Café de Babel : se rencontrer, se parler, échanger, se sentir bien ensemble ! On peut pratiquer les langues luxembourgeoise, française, anglaise, allemande, portugaise, italienne, espagnole et russe.

www.strassen.lu

➤ **KUFIKA**

KUFIKA est un programme culturel gratuit pour les enfants et toute la famille qui favorise les rencontres entre les artistes et les citoyens dans le but de promouvoir et faire connaître les arts et la culture comme la musique, le chant, la danse, le théâtre, la magie, etc.

Ce programme offre une plateforme de dialogue et de rencontre entre les familles (parents et enfants) qui habitent à Strassen. Les occasions d'une rencontre qui donnent la possibilité d'échanger dans un cadre convivial.

www.strassen.lu

○ **SYNDICAT DU CANTON DE REDANGE**

➤ **HausCaRe - Agence immobilière sociale du canton de Rédange**

Mise à disposition de logements à coût modéré pour les personnes à revenus modestes.

www.reidener-kanton.lu

