



European Migration Network
National Contact Point Luxembourg (LU EMN NCP)

L'organisation des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile

1. Introduction

La présente note de synthèse donne un bref aperçu des principaux résultats de l'étude réalisée en 2013 par le Point de contact au Luxembourg du European Migration Network sur « L'organisation des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile ».

Malgré l'introduction de normes d'accueil harmonisées au niveau européen, nombreux sont les Etats membres de l'Union européenne qui connaissent des difficultés à assurer le bon fonctionnement des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans la pratique. Les Etats se trouvent en effet face à différents défis, à la fois externe ; dont notamment le nombre élevé et fluctuant des demandes de protection internationale, et internes ; liés à la durée de traitement des demandes et du temps nécessaire à la mise en œuvre des décisions.

Ces défis exigent une organisation des structures d'accueil suffisamment flexibles pour s'adapter à la fluctuation du nombre et afin de pouvoir réagir rapidement en cas d'afflux soudains. Il faut en outre disposer de procédures suffisamment

efficaces pour assurer un redressement rapide dans les centres tout en essayant de limiter les coûts. En visant la flexibilité et une efficacité optimale, il est en même temps indispensable que les normes de qualité pour les conditions d'accueil soient maintenues.

L'objet principal de l'étude a été d'analyser l'organisation des structures d'accueil, à savoir les conditions de base de réception du matériel, en particulier, l'hébergement. L'étude n'a pas eu comme finalité de donner un aperçu exhaustif sur la qualité de la gamme complète des conditions d'accueil.

Ainsi, dans le but d'informer la Commission européenne et le Bureau européen d'appui pour l'asile (EASO) sur l'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile dans les différents Etats membres, l'objectif de la présente étude a consisté dans l'identification des mécanismes existants, des bonnes pratiques et des structures d'accueil flexibles tout en maintenant la qualité de celles-ci et d'en contrôler les coûts.

2. Coordination et responsabilité

Au Luxembourg, l'Etat, par le biais de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) sous l'autorité du Ministère de la Famille et de l'intégration, porte la responsabilité financière sur tous les types de structures d'accueil. Ainsi, l'OLAI a un rôle central de coordinateur en gérant directement les différentes structures et en établissant des accords de coopération avec des ONG, des propriétaires d'hôtels privés ou des collectivités locales. Dans les cas où les

autorités communales fournissent les locaux, l'OLAI paie une compensation financière mensuelle. La responsabilité exécutive incombe également à l'OLAI, même si pour certaines structures elle se fie à des acteurs externes (entreprise de surveillance privée, ONG) pour la gestion journalière comme c'est le cas pour les accords annuels de coopération avec la « Croix-Rouge » et « Caritas Luxembourg ».

3. Accès et répartition aux différentes structures d'accueil

En terme de répartition des demandeurs d'asile vers les différentes structures d'accueil, le Luxembourg applique une approche au cas par cas. En effet, lorsqu'il s'agit de décider de l'attribution de l'aide sociale, qui comprend notamment l'hébergement, l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), prend en compte deux critères principaux : la situation individuelle du demandeur (la composition du ménage, l'âge des membres

de la famille, les besoins spécifiques potentiels, les ressources financières) et la disponibilité des chambres. En attribuant l'hébergement, les autorités nationales ne prennent pas en considération le type ou la durée de la procédure. Tous les candidats sont traités de manière égale et ont droit à l'hébergement pendant toute la procédure jusqu'à ce qu'une décision finale sur leur demande soit atteinte. Par ailleurs, aucun mécanisme de dispersion n'est

utilisé, bien qu'en pratique on veille à éviter la concentration des demandeurs issus d'un même pays, voire région.

Dans une première phase, tous les demandeurs sont logés dans un centre d'accueil initial/de transit unique. Après l'évaluation du requérant par l'OLAI, les candidats sont répartis selon les deux critères décrits ci-dessus (situation individuelle du demandeur et disponibilité des chambres). Toutes les structures d'accueil sont des locaux collectifs ouverts, mais ils diffèrent par leur type.

Parmi ces différents types de structures on retrouve des hôtels privés, des maisons/appartements et même, en cas d'urgence, des chalets de scouts ou sites de camping. Des structures d'accueil spécifiques sont prévues pour les mineurs non-accompagnés, logés en fonction de l'âge, et les demandeurs féminins dans les cas où celles-ci sont seules.

4. Exclusion des structures d'accueil

Suite à une décision finale négative, le demandeur d'asile rejeté sera immédiatement transféré vers le Centre de rétention en attente de son retour (à moins qu'il ne retourne volontairement).

Les différents types des demandeurs d'asile, notamment les demandeurs soumis à la procédure de Dublin, c'est-à-dire pour lesquels il est établi qu'un autre pays est chargé d'examiner la demande d'asile, les demandeurs en procédure d'admissibilité ainsi que les demandeurs qui font l'objet de procédures accélérées ont tous accès aux structures d'accueil générales pendant toute la durée de la procédure et aussi longtemps que l'irrecevabilité n'a pas été établie.

Notons néanmoins que le processus d'affectation des demandeurs aux différentes structures d'accueil n'est pas prévu dans la législation, sauf dans le cas des mineurs non-accompagnés. Pour tous les types de candidats, la pratique courante est de se pencher sur la situation individuelle du requérant, en tenant compte des besoins spéciaux et en particulier le maintien de l'unité familiale.

Dans la plupart des autres Etats membres ce n'est qu'après une période de résidence continue dans les établissements d'accueil que le transfert vers un centre de rétention est effectué.

En cas de violations des règles internes des structures d'accueil, l'Etat peut décider d'exclure les demandeurs de protection internationale des structures d'accueil. Contrairement aux autres Etats membres, un demandeur d'asile au Luxembourg peut également être exclu des structures s'il peut être hébergé par un ressortissant d'un pays tiers résidant légalement au Luxembourg et disposant de ressources financières suffisantes pour

soutenir le demandeur pendant au moins un an.

Les demandeurs peuvent également être déplacés d'un établissement vers l'autre pour des raisons de problèmes techniques, comme par exemple la fermeture d'une structure d'accueil, des changements dans la composition de la famille ou encore des conflits avec d'autres résidents.

5. Conditions matérielles de l'accueil

L'aide sociale est accordée à tous les demandeurs sous condition d'être correctement enregistré auprès des autorités nationales compétentes.

Selon la législation nationale, les demandeurs ont droit à l'alimentation et aux allocations financières, mais ce n'est plus le cas pour les vêtements. Les aliments sont soit directement fournis à la structure d'accueil, soit les candidats ont la possibilité de les acheter dans les structures d'accueil, voire de cuisiner eux-mêmes. Quant aux demandeurs logés dans des hôtels privés, on leur fournit également des repas. Au cas où les aliments ne sont pas directement disponibles, les allocations financières par mois sont prévues comme suit:

- 225 € pour un adulte,
- 300 € pour un ménage de 2 personnes,
- 200 € pour un adulte supplémentaire,
- 173 € pour un adolescent âgé de 12 à 18 ans,
- 140 € pour un enfant de moins de douze ans et
- 225 € pour les mineurs non-accompagnés.

Au cas où les repas sont directement fournis ou livrés au centre d'accueil, les bénéficiaires reçoivent 25 € par mois pour un adulte et 12,5 € pour chaque enfant mineur. L'allocation mensuelle est complétée par des aides en nature ou bons qui peuvent être utilisés pour acheter des produits d'hygiène personnelle par exemple.

Les seuls critères minimaux auxquels les autorités peuvent se référer lors de la sélection des structures d'accueil sont ceux établis dans le Règlement grand-ducal du 25 Février 1979 déterminant les critères location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location. Toutefois, aucune législation spécifique n'existe quant aux structures destinées à l'accueil des demandeurs d'asile. La Direction de l'immigration a néanmoins élaboré un manuel contenant les droits et obligations applicables aux demandeurs d'asile et l'OLAI organise des réunions d'information sur les conditions d'accueil. En outre, l'OLAI a élaboré un ensemble de «règles internes» applicables à toutes les structures ainsi qu'un guide spécialement conçu pour répondre aux besoins de gestion des structures en question. Les taux de d'encadrement/supervision varient en fonction du type de structure. Ainsi, les structures d'hébergements gérées directement par l'OLAI bénéficient

d'un service de surveillance (des entreprises de sécurité privée) et peuvent en outre englober un accompagnement social. Pour les structures où un enseignement scolaire est prévu, l'encadrement comprend aussi du personnel enseignant. Dans la plupart des structures, des activités de loisirs sont proposées sur une base régulière. Dans les structures où le travail d'exécution incombe à des ONG, l'accompagnement social est possible. Dans d'autres types de structures comme les auberges ou les hôtels privés, le propriétaire privé a la responsabilité de superviser ses propres locaux. En règle générale, aucune activité de loisir n'est proposée dans ce type de structures. En dehors de l'auto-évaluation ou des critiques de la part des ONG, aucun mécanisme de contrôle n'a été mis en place afin de veiller à ce que les conditions de l'accueil soient établies selon les normes spécifiées dans la législation/règlement nationale.

6. Flexibilité

La capacité d'accueil a varié considérablement au cours des dernières années et les données désagrégées par année et capacité ne sont pas disponibles. Cependant, ce qui est disponible et qui traduit dans une certaine mesure la capacité de réception

maximale est le nombre de structures disponibles.

En 2009, l'OLAI a géré un total de 31 locaux différents. Le nombre était le même en 2010 et a été augmenté à 48 et 58 respectivement pour 2011 et 2012.

Statistiques nationales sur la flexibilité

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre total des nouveaux demandeurs ayant droit à l'accueil	463	505	791	2170	2056
Nombre total des demandeurs logés dans les structures d'accueil	N/A ¹	1591	1250	2360	2300
Taux d'occupation moyenne dans les structures d'accueil	75 %	75 %	75 %	100 %	100 %

Les données reflètent le nombre de demandeurs de protection internationale nouvellement arrivés pour l'année correspondante. Comme expliqué ci-dessus, en principe tous les demandeurs ont le droit à l'hébergement.

¹ L'OLAI n'est devenu pleinement opérationnel qu'en 2009. Par conséquent, les données n'ont pas été mises à disposition pour 2008.

Ces dernières années, le Luxembourg a dû faire face à une pression particulière sur sa capacité d'accueil. Ainsi, le nombre des demandeurs d'asile est passé de 463 en 2008 à 2056 en 2012. Les autorités nationales ont lié cette hausse des demandes à la levée de l'obligation de visa pour les citoyens des pays de la région des Balkans de l'Ouest et à l'attractivité économique et sociale du Luxembourg.

Comme tous les Etats membres, le Luxembourg applique des mécanismes de flexibilité pour faire face aux pénuries, respectivement excédents dans les différents établissements d'accueil :

Centres d'accueil supplémentaires comme capacité tampon :

Suite à l'afflux massif de demandeurs d'asile en 2011 et 2012 et des enseignements tirés du passé, l'OLAI dispose d'un certain nombre de lits en stand-by pour faire face à de nouvelles pressions migratoires potentiels.

Flexibilité budgétaire :

L'OLAI a également accès à une ligne budgétaire générale dans le cadre du budget annuel de l'Etat afin de poursuivre ses missions principales. Les ressources financières peuvent ainsi être adressées en conséquence aux besoins de l'OLAI.

Procédures d'évaluation accélérée :

Conformément à la loi nationale, le ministre peut prendre une décision sur une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas où le requérant ne satisfaisait pas les critères minimaux nécessaires à l'obtention du statut de réfugié, omet ou refuse de produire des informations pertinentes pour la procédure d'asile ou encore s'il est originaire d'un pays répertorié comme « pays sûr ».

Normes/modalités de conditions d'accueil exceptionnelles en cas d'urgence :

Si la capacité d'accueil maximale est temporairement épuisée, les demandeurs d'asile peuvent être hébergés dans des structures d'urgence. Le temps de l'hébergement doit néanmoins être aussi court que possible.

Contrairement à d'autres Etats membres, le Luxembourg ne dispose pourtant pas d'un mécanisme d'alerte c.à.d. un système de surveillance qui contrôle l'afflux de demandeurs de protection internationale. Un tel système de surveillance permettrait l'identification d'éventuelles lacunes à un stade précoce.

7. Mesures politiques et débat public

Suite à la vague des nouvelles demandes d'asile, le ministre a fait un appel au soutien et à la solidarité des administrations locales en 2013. Certains ont répondu positivement à la demande du ministre et ont accepté d'accueillir les demandeurs d'asile sur leur territoire. Ceux qui étaient logés par mesure d'urgence dans des campings ont ainsi pu être transférés dans des structures d'accueil collectif. En raison de l'opposition du « Sÿvicol » (syndicat des autorités locales) l'initiative de l'instauration d'un système de quotas pour la répartition des demandeurs d'asile dans les différentes structures à travers le pays n'a

pourtant pas pu être concrétisée.

Une autre réponse politique a été l'adoption 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, qui a réduit l'aide sociale, en particulier en termes d'argent de poche. Cette décision a stimulé les critiques des ONG et alimenté le débat public. Ces critiques ont fait valoir que la réduction de l'aide sociale visait uniquement à donner une image moins attrayante du pays aux demandeurs d'asile potentiels.

8. Conclusion

Sur la base des conclusions des contributions nationales des autres Etats membres, les bonnes pratiques en matière d'organisation des structures pourraient se résumer à travers une stratégie qui vise à préparer, atténuer et répondre.

Ainsi, cette stratégie pour qu'elle soit le plus adéquate que possible, implique au niveau de la prévention/préparation un

plan d'urgence et une capacité tampon d'à peu près 15% dans les structures d'accueil réguliers. Afin d'atténuer les effets négatifs des demandes soudaines et importants, la stratégie implique également un mécanisme d'alerte rapide, une accélération du processus de prises de décisions, des campagnes d'information et une flexibilité budgétaire. Et enfin, dans le but de pouvoir répondre aux crises

des structures d'accueil, elle implique l'augmentation de la capacité par la création de nouvelles structures ou par la création de nouvelles places dans les établissements existants.

En cas de pression temporaire, les «structures d'urgence» (par exemple les tentes, les hôtels, les installations inutilisées de l'Etat), ne constituent en revanche pas des bonnes pratiques, mais sont plutôt préconisées comme un mal nécessaire et temporaire du fait que ces structures d'urgence ne présentent guère une qualité similaires à ceux des établissements ordinaires (ni en termes de services ni en termes de d'infrastructure).

Alors que la présente étude a porté uniquement sur l'organisation des structures d'accueil au niveau national, au

niveau européen, la question du partage des responsabilités pour l'accueil des demandeurs de protection internationale pourrait former la base de la recherche future.

La faisabilité d'une mesure de partage des responsabilités dépend cependant en grande partie de l'existence de normes de qualité communes dans toute l'UE, du développement d'indicateurs communs et d'une approche standardisée pour mesurer la pression et la capacité, tout comme la possibilité de comparer les coûts de réception entre les Etats membres. Cela souligne dès lors l'importance de ces éléments qui pourraient être considérés comme la base envers un régime d'asile européen commun caractérisé par la solidarité accrue entre Etats membres.

Toutes les informations dans cette note de synthèse sont tirées de l'étude «L'organisation des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile», accessible en anglais sur le lien suivant :

<https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/organisation-reception-facilities-asylum-seekers>

ainsi que du rapport synthétique de la Commission européenne, accessible en anglais sur le lien suivant :

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/index_en.htm

Pour toutes autres informations, études et rapports politiques sur les migrations et l'asile, veuillez consulter notre site internet : www.emnluxembourg.lu

Publiés :

- **InForm** – Profils individuels et trajectoires migratoires des travailleurs frontaliers ressortissants de pays tiers
- **InForm** – Attirer les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés et qualifiés
- **InForm** – L'identification des victimes de la traite des êtres humains lors des procédures de protection internationale et de retour forcé

Prochaines publications

- **InForm** – Accès des migrants à la sécurité sociale et au système de soins de santé: politiques et pratiques
- **Rapport politique** sur les migrations et l'asile 2013

Le Réseau européen des migrations, créé par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objet de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables sur la migration et l'asile aux institutions européennes, aux autorités et institutions des États membres et au grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.

Contact : emn@uni.lu

Trouvez-nous sur 

Plus d'informations : www.emnluxembourg.lu



UNIVERSITÉ DU
LUXEMBOURG



Co-financé par l'Union européenne



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de l'immigration



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille, de l'Intégration
et à la Grande Région

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration



SAVOIR POUR AGIR

statec
LUXEMBOURG

CEPS
I N S T E A D