

# LE DROIT D'ASILE EN DROIT LUXEMBOURGEOIS

Bien que nous aimions mettre en vitrine le passage au Luxembourg de personnages illustres en recherche d'une terre d'asile, tel Victor Hugo, il ne semble jamais s'être développé chez nous une tradition d'asile bien enracinée comme c'est le cas des Pays-Bas.

La situation géographique du Luxembourg en a cependant fait un témoin privilégié de presque tous les flux de réfugiés qui ont secoué l'Europe depuis la première guerre mondiale. C'est à partir de ce moment là que l'on trouve les premières tentatives d'une approche multilatérale aux problèmes internationaux dont celui des réfugiés.

## A. TEXTES OBLIGATOIRES

Les premiers accords ont tous trait à une situation spécifique géographiquement délimitée. Deux accords des 5 juillet 1922 et 31 mai 1924, dont on ne trouve trace d'une accession luxembourgeoise, sont les accords les plus anciens ayant trait aux réfugiés auxquels les textes actuellement en vigueur font encore référence.

Le 2 août 1927 entre en vigueur au Luxembourg un 29<sup>e</sup> Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes et arméniens complétant les arrangements précédents de 1922 et 1924. Cet arrangement signé le 12 mai 1926 à Genève dans le cadre de la Société des Nations et suivi par un autre arrangement du 30 juin 1928 concernant les mêmes réfugiés dont l'origine remonte à la Révolution d'octobre d'une part et au génocide du peuple arménien de l'autre.

Le prochain conflit qui déverse des flots de réfugiés en Europe est la guerre civile en Espagne. Le Mémorial Luxembourgeois n'a publié ni les Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1935, ni le Protocole du 14 septembre 1939. Quand on sait comment ont été traités les Luxembourgeois qui ont combattu pour la République élue en Espagne à leur retour à Luxembourg, quand on se rappelle que la tentative d'imposer la "loi muselière" date de 1936 on n'est pas étonné de ces lacunes.

Après la deuxième guerre mondiale il y a encore eu un accord du 15 octobre 1946 non publié au Luxembourg. Mais lorsque la nouvelle assemblée générale des Nations Unies a adopté le 12 février 1946 une résolution pour les réfugiés et les personnes déplacées l'optique avait changé et le Luxembourg adhère à la constitution de l'organisation internationale pour les réfugiés arrêtée à New-York le 15 décembre 1946 à la suite de la résolution mentionnée.

La loi du 26 février 1949 avait pour objet l'approbation de cette constitution de l'organisation internationale des réfugiés. Bien que cette constitution mentionnât en particulier les "Républicains espagnols et autres victimes du régime phalangiste en Espagne", elle s'adressait en premier lieu aux victimes des régimes nazi et fasciste.

C'était surtout une tentative d'organisation des vastes mouvements de peuplements dus aux événements de la 2<sup>e</sup> guerre.



Il s'agissait selon le préambule "d'imputer dans la mesure du possible à l'Allemagne et au Japon les frais de rapatriement des personnes qui avaient fui leur pays occupé."

L'article 4 prévoyait même la participation des Etats non signataires prêts à soumettre un plan pour l'accueil de réfugiés ou de personnes déplacées, ayant la qualité d'immigrants.

Bien que l'aide au retour ait été une tâche essentielle cet acte international a posé plusieurs définitions et principes qui ont été repris par tous les actes subséquents notamment qu'un réfugié ne peut agir pour des raisons purement économiques, mais en raison de "la persécution et la crainte fondée de persécution du fait de la race, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques" (Annexe I Principes généraux 1<sup>e</sup>) et 1<sup>re</sup> partie Section C la) i)).

La catégorie des personnes visées restait cependant limitativement circonscrite aux personnes ayant fait l'objet de conventions avant la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, aux personnes victimes de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, aux orphelins de guerre, aux apatrides et aux israéliites.

La 2<sup>e</sup> partie de l'Annexe des Définitions exclut du statut de réfugié d'une façon expresse: "les criminels de guerre, Quisling et traîtres, les criminels de droit commun mais aussi ceux qui depuis la fin de la guerre "ont fait partie d'une organisation terroriste quelconque ou ont été à la tête de mouvements hostiles au Gouvernement de leur pays d'origine si celui-ci est membre de l'ONU."

Le texte de base régissant le statut des réfugiés a cependant été initié par une résolution 429 (V) du 14 décembre 1950 de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui réunissait à Genève une Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies en juillet 1951 et le 28 juillet 1951 fut signée à Genève la Convention relative au statut des réfugiés approuvée au Luxembourg par la loi du 20 mai 1953.

Ce texte ajoute parmi les raisons d'être réfugié la persécution à cause de l'appartenance à un certain groupe social, mais limite toujours les personnes à prendre en considération aux victimes d'événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951 en Europe ou ailleurs. La portée géographique (Europe ou Europe et ailleurs) devait faire l'objet d'une déclaration que le Luxembourg n'a jamais faite ou jamais publiée.

Dorénavant ne sont exclues de la convention que les personnes coupables de crime de guerre, crime contre l'humanité ou crime grave de droit commun. La Convention règle la situation juridique des réfugiés qui sont tantôt assimilés au statut général des étrangers, tantôt au statut le plus favorable accordé à des étrangers, tantôt tout simplement aux nationaux.

Les réfugiés ne seront pas traités moins bien que les étrangers en général en matière d'exercice d'une profession non salariale ou d'une profession libérale (art. 19). La même règle s'applique pour les questions de logement (art. 21) et de la reconnaissance des diplômes (art. 22 al 2).

Pour le cas où le réfugié est assimilé au traitement le plus favorable accordé à des étrangers, le Luxembourg a formulé une réserve, de sorte que les ressortissants communautaires assimilés en de nombreux points aux nationaux ne sont pas pris en considération comme étrangers traités le plus favorablement, mais les ressortissants avec qui le

Luxembourg aurait conclu des traités incluant des clauses de faveur (ex: Portugal).

Les matières couvertes par ce traitement concernent notamment le droit d'association (art. 15) et l'exercice d'une activité professionnelle salariée (art. 17).

Les réfugiés seront assimilés aux nationaux pour tout ce qui touche à la propriété intellectuelle et industrielle (art. 14), le droit d'ester en justice (art. 16), l'éducation primaire seulement (art. 22 al. 1), la législation du travail et la sécurité sociale (art. 29). Ensuite la Convention règle la situation administrative du réfugié en préconisant certaines procédures à régler par la loi nationale. Bien que la loi de 1953 permette de donner effet aux recommandations par règlement grand-ducal, aucun règlement d'exécution n'a été pris à ce jour.



Ainsi l'article 31 prévoit de régler la situation des réfugiés en situation irrégulière dans un pays d'accueil et recommande des délais de régularisation raisonnables et défend de prendre des sanctions pénales.

L'article 32 demande une procédure contradictoire avec un recours à caractère suspensif.

L'article 33 impose la défense d'expulsion et de refoulement et l'article 34 stipule que "les Etats Contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation.

Au Luxembourg cela ne semble pas avoir été possible ou seulement au cas par cas. Tous ces articles demandent une procédure administrative pour les réfugiés, depuis leur entrée sur le territoire jusqu'à leur statut, différente de celle applicable aux étrangers en général. D'ailleurs l'intention des auteurs était bel et bien que les Etats mettent concrètement en oeuvre la convention par des textes d'exécution, puisque les articles 35 et 36 imposent aux Etats contractants de fournir les renseignements portant sur les lois et règlements nationaux. En matière de réfugiés nous ne sommes donc pas dans un état de droit, mais un état de flexibilité, de souplesse pour les uns, d'arbitraire pour les autres.

La même obligation de renseignement sur la législation nationale se retrouve dans le Protocole relatif au statut des réfugiés, fait à New-York le 31 janvier 1967 objet d'un règlement grand-ducal du 6 janvier 1971. Ce règlement a été déposé auprès du Secrétaire Général des Nations Unies le 22 avril 1971. Le 15 décembre 1971 un règlement grand-ducal "portant extension du champ d'application de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1971, ainsi que du Protocole relatif au statut des réfugiés, fait à New-York le 31 janvier 1967" a étendu le champ d'application de ces textes "dans le Grand-Duché de Luxembourg sans aucune limitation géographique". Comme les lois et règlements sont constitutionnellement d'application sur tout le territoire national, il faut penser que ce règlement a voulu constituer la déclaration réclamée depuis 1951 sur l'application de la Convention suite aux événements survenus en Europe seulement ou également ailleurs. Malheureusement depuis le Protocole de 1967 publié au Mémorial 11 mois plus tôt une telle déclaration était devenue superfétatoire car son article 1er al 3. stipule que désormais il n'y a plus de limite géographique après que l'al 2. ait aboli les restrictions de date (événements survenus avant le 1er janvier 1951).

#### B. TEXTES NON-OBLIGATOIRES

Au niveau du Conseil de l'Europe il y a lieu de mentionner les efforts de l'Assemblée d'élargir la Convention européenne des droits de l'homme par l'adjonction d'un article (recommandations 293/1961 et 434/1965) ou par le contrôle juridictionnel des organes prévus par cette Convention (recommandation 817/77). L'assemblée a encore suggéré après l'échec en 1977 d'une Conférence des Nations Unies sur une convention sur l'asile territorial d'élaborer une convention européenne sur l'asile territorial (recommandation 842/1978). En 1976 (recommandation 787) elle constate que tous les Etats n'ont pas établi une procédure officielle pour l'examen des demandes (de réfugiés) et demande l'harmonisation des pratiques; la même année elle invite les Etats membres à élaborer un accord sur les réfugiés de fait (recommandation 773), appelle l'attention sur la situation des réfugiés qui se déplacent (recommandation 775) et elle exhorte les Etats à observer strictement le respect du non refoulement de demandeurs d'asile (recommandation 795); en 1977 elle se penche sur les rapports entre la convention européenne pour la répression du terrorisme et certains aspects du droit d'asile.

Pour être complet il faut citer sa recommandation 564 (1969) relative à l'acquisition, par les réfugiés, de la nationalité de leur pays de résidence

qui se fonde sur l'article 34 de la Convention de Genève toujours pas suivie d'effets à Luxembourg.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a bien invité dès 1967 (résolution 14) les Gouvernements à "faire preuve d'un esprit particulièrement libéral et humanitaire à l'égard des personnes qui cherchent asile sur leurs territoires" et recommandé aux gouvernements de faciliter la naturalisation endéans 5 ans des réfugiés (résolution 1970/2), mais aucun texte concret n'a été élaboré.

En 1977 il a réaffirmé son intention de pratique libérale et humanitaire au-delà des textes et par sa recommandation R (81) 16 sur l'harmonisation des procédures il invite ses Etats membres de donner des instructions précises aux services de contrôle des frontières et autres autorités (§3) qui rappelleront l'obligation de respecter le non refoulement. Par ailleurs, il faudrait garantir l'autorisation de demeurer sur le territoire jusqu'à la décision définitive motivée (§4), un recours à effet suspensif devant une instance administrative ou judiciaire (§5), l'information du demandeur d'asile sur la procédure à suivre et ses droits et la possibilité de prendre contact avec une institution bénévole s'occupant des réfugiés ainsi qu'une étroite collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (§6).

Cette recommandation n'a pas été suivie d'effets au Luxembourg.

Il semblerait d'ailleurs que le Luxembourg ne soit pas plus coopératif au niveau administratif notamment au Comité ad hoc sur les aspects juridiques de l'asile territorial et des réfugiés (CAHAR) du Conseil de l'Europe qui n'arrive pas à se mettre d'accord ni sur un avant-projet d'accord sur la responsabilité pour l'examen des demandes d'asile, ni sur deux projets de recommandations sur les réfugiés de facto (la recommandation de l'Assemblée date de 1976 !) c.à.d. des personnes remplissant les conditions de la Convention de Genève, mais qui ne sont pas reconnues comme réfugiés et les personnes qui ne remplissent pas les conditions de la Convention de Genève, mais qui risqueraient de subir un sérieux préjudice si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine.

Quel mauvais prétexte pour ne rien faire chez nous d'autant plus si l'on sait que les recommandations ne sont pas suivies d'effet.

Yves Mersch

**Mafalda**  
par Quino



in "La Croix" 16. 7. 83  
(Copyright Editions Glénat)