

---

# POUR UN NOUVEAU STATUT DU RÉFUGIÉ

Le statut juridique du réfugié qui a été reconnu comme tel est très protecteur.

Cela se comprend alors que le réfugié ne bénéficie plus de la protection juridique de son pays d'origine. Désormais le pays d'asile va assurer cette protection.

Ce qui fait donc que le réfugié apparaît comme un étranger de choix. Les dispositions de la Convention de Genève en témoignent:

Le pays d'asile doit réserver au réfugié "un traitement aussi favorable que possible" (art. 13 pour

la propriété mobilière et immobilière), "la protection qui est accordée aux nationaux" (art. 14 pour la propriété intellectuelle et industrielle), le "même traitement" qu'au ressortissant de cet Etat (art. 16 pour le droit d'ester en justice) ou encore "le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger, dans les mêmes circonstances" (art. 15 pour le droit d'association; art. 17.1 pour les professions salariées, ...)

Aussi l'article 7 de la Convention de Genève prévoit-il sous certaines conditions une dispense de

réciprocité, ce qui, faut-il le rappeler, est loin d'être la règle dans le droit international. Bien au contraire, ce n'est qu'au cours de la période la plus récente, c.à.d. après la dernière guerre mondiale, que l'individu en tant que tel s'est vu reconnaître certains droits.

Dans ce cadre ce n'est pas tellement la question du statut juridique du réfugié politique qui pose problème, mais bien plutôt celle de l'octroi du droit d'asile.

D'ailleurs si on regarde de près cette dernière question, force nous est de devoir constater qu'il n'y a pas à proprement parler de "droit d'asile" au sens de droit d'obtenir l'asile dans un pays signataire de la Convention de Genève.

L'article 14 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ne s'y trompe pas et parle simplement du droit "de chercher asile"... et de bénéficiaire de l'asile...

La Convention quant à elle ne prévoit qu'une obligation négative c.à.d. une obligation de ne pas faire:

- les Etats Contractants ne doivent pas appliquer des sanctions pénales aux réfugiés se trouvant en situation irrégulière sur leur territoire à condition que ces réfugiés arrivent directement du territoire où leur vie est en danger (art. 31.1);
- les Etats Contractants s'engagent à ne pas appliquer aux déplacements de ces réfugiés "d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires" (art. 31. 2);
- les réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire d'un des Etats Contractants ne peuvent être expulsés que pour des raisons "de sécurité nationale ou d'ordre public". La décision d'expulsion doit intervenir dans les formes légales prévues à cet effet et le réfugié frappé d'une mesure d'expulsion devra disposer d'un recours contre cette décision (art. 32);
- en tout état de cause, les Etats Contractants s'engagent à ne pas expulser ou refouler un réfugié "sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques" (art. 33.1).

Au Grand-Duché de Luxembourg l'octroi du "droit d'asile" n'est pas autrement réglementé contrairement à d'autres pays européens. En République Fédérale d'Allemagne le droit d'asile se trouve même formellement reconnu dans la Loi Fondamentale.

A défaut d'une réglementation interne, de critères précis et préétablis régissant l'octroi de l'asile politique et en présence d'une pratique administrative peu transparente, un flou juridique très regrettable a pu s'installer au Luxembourg.

Ces constatations peuvent conduire à la réflexion que l'octroi de l'asile politique dans notre pays dépend plus ou moins du bon vouloir de l'Administration.

Certes, les textes légaux et réglementaires ne peuvent pas tout prévoir et des situations extrêmes et exceptionnelles sont toujours possibles. Le droit n'est pas toujours adapté au fait. Par ailleurs, comme l'a si bien souligné Isabelle Vichniac dans son article sur "les réfugiés dans le monde" (in Le Monde du 23 septembre 1979) "... si le droit est parfois généreux, l'administration l'est très



rarement. L'application des textes est très souvent restrictive et parfois contrecarrée".

Mais seule l'existence de normes juridiques permet de réduire le possible arbitraire administratif.

C'est ainsi que la LIGUE LUXEMBOURGEOISE POUR LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN est venue à formuler des propositions pour remédier à l'état des choses ci-dessus décrit.

Il s'agit en premier lieu de réglementer la procédure d'octroi de l'asile politique.

Cela signifie d'abord de préciser à qui peut revenir l'initiative de demander l'asile.

Pour la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME cette initiative doit pouvoir appartenir en premier lieu au réfugié lui-même et également au représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et à des organisations de défense des réfugiés politiques.

Une fois que cette demande d'asile a été acheminée au Ministère des Affaires Etrangères et que celui-ci a fait procéder à une enquête administrative, le Ministre compétent devrait en référer à une commission consultative appelée à émettre un avis sur la demande d'asile. Cette commission serait présidée par le représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et comprendrait outre le représentant du HCR, un représentant du Ministère de la Justice, un représentant du Ministère des Affaires Etrangères et un représentant d'une Organisation Non Gouvernementale travaillant dans le secteur de la défense des réfugiés.

Ce serait ensuite au vu de cet avis que le Ministre des Affaires Etrangères prendrait sa décision.

Cette procédure devrait permettre d'assurer une plus grande transparence du mécanisme de prise de décision.

Il faudrait également préciser le délai dans lequel la demande d'asile devrait être introduite:

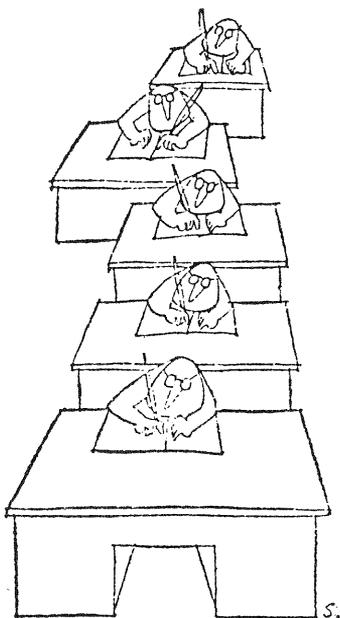
- + si l'étranger se trouve en situation régulière dans le pays, il devra présenter sa demande d'asile avant l'expiration du titre qui lui permet le séjour dans le pays.

+ si l'étranger en question se trouve en situation irrégulière dans le pays, il devra présenter sa demande d'asile dès que le fait de son séjour irrégulier dans le pays aura été constaté. Pour ce faire les autorités devront lui fournir toute information utile à ce sujet et lui laisser en tout état de cause la possibilité de présenter effectivement sa demande.

Pendant l'instruction de la demande, une autorisation provisoire de séjour au pays devra être délivrée au demandeur d'asile.

Comme jusqu'à ce jour aucune réglementation interne en la matière n'existe au Luxembourg, la jurisprudence et la pratique administrative ont été amenées à élaborer la notion de "pays de premier accueil". Cette notion contient l'idée que le demandeur d'asile doit être arrivé directement au Luxembourg après les événements qui l'ont obligé à s'expatrier de son pays d'origine.

Il apparaît immédiatement que cette notion manque de précision et ce qui est encore plus grave laisse planer une certaine insécurité juridique qui, dans la pratique, risque de jouer en la défaveur du demandeur d'asile.



P.-F. 25/77

Aussi peut-on se demander si et dans quelle mesure l'emploi de cette notion qui ne trouve son origine dans aucun texte légal ou réglementaire ne risque pas d'ajouter au texte même de la Convention voire de détourner la Convention de ses objectifs.

En Belgique aussi un critère similaire de sélection des demandes a été élaboré: l'intéressé doit être arrivé directement d'un pays dans lequel il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques.

Mais contrairement à ce qui se passe actuellement au Luxembourg, en Belgique la notion d'arrivée directe a été fixée à l'aide d'un critère précis: il n'y a pas d'arrivée directe si après le fait l'ayant amené à quitter son pays ou à en demeurer éloigné, l'étranger a résidé plus de trois mois dans un pays tiers et a quitté celui-ci sans y être contraint.

Il serait certainement souhaitable que le Luxembourg élabore également à ce sujet un critère précis et fixé par la loi ou un règlement qui pourrait s'inspirer de cette notion d'arrivée directe telle qu'elle est employée en Belgique.

En tout état de cause, l'intéressé devrait dès son arrivée au Luxembourg, recevoir une information utile sur ses droits et sur les moyens pour les faire valoir.

L'article 32 de la Convention prévoit (sub 2) que l'expulsion du réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire d'un pays ayant adhéré à la Convention "qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente."

La LIGUE DES DROITS DE L'HOMME estime que non seulement le réfugié se trouvant en situation régulière dans le pays et qui est frappé d'une mesure d'expulsion doit pouvoir disposer d'un recours contre la décision d'expulsion, mais que l'intéressé qui a présenté une demande d'asile et qui s'est vu refuser l'asile politique doit également disposer d'une voie de recours contre la décision de refus.

Ce recours doit aussi être un recours effectif, ce qui suppose donc, d'une part, une information sur les voies de recours possibles contre la décision intervenue et, d'autre part, que le recours exercé ait un effet suspensif pour éviter qu'une situation irrémédiable ne soit créée en attendant la décision de la juridiction ayant à connaître de ce recours.

En cas d'expulsion d'un réfugié se trouvant en situation régulière dans le pays, la décision y afférente devrait intervenir après avoir suivi la même procédure c.à.d. également après une enquête administrative et après en avoir référé à la commission consultative que lors de l'octroi de l'asile politique.

Comme nous l'avons vu précédemment, le "droit d'asile" à proprement parler n'existe pas en droit international.

Rien n'empêche cependant le Luxembourg de suivre l'exemple de la RFA et d'ériger le droit d'asile en un droit garanti par notre Constitution.

Il ne faut en effet pas oublier que la Convention de Genève a prévu un régime minimum et que les Etats Contractants peuvent et sont même appelés à étudier avec bienveillance toutes les mesures pouvant améliorer la situation des réfugiés.

Dans certains pays voisins des statuts assimilés au statut de réfugié existent: tel est notamment le cas des Pays-Bas qui prévoient un statut dit "statut B": se trouve ainsi visé celui qui n'est pas réfugié au sens de la Convention de Genève. Ce dernier se trouve alors autorisé à séjourner aux Pays-Bas pour des raisons humanitaires eu égard à la situation politique dans son pays d'origine... tout simplement, parce que l'on ne peut exiger de lui qu'il y retourne.

Tel est encore le cas en Belgique où l'article 57 de la loi du 15 décembre 1980 a créé un statut analogue régi par le droit interne: l'étranger qui remplit les conditions pour être reconnu comme réfugié et qui justifie de raisons sérieuses l'empêchant de demander cette qualité peut, à sa demande, être assimilé au réfugié par le Ministre de la Justice.

La LIGUE DES DROITS DE L'HOMME préconise également l'introduction dans notre droit interne d'un statut assimilé au statut de réfugié au sens de la Convention de Genève.

Il est certain que ce "statut assimilé" ne toucherait en fait qu'une frange assez limitée des demandeurs d'asile, mais nous estimons que pour être fidèle à l'esprit de la Convention de Genève et du Protocole de New York, il ne suffit pas seulement de mettre en place un système juridique généreux, mais qu'il est également nécessaire de garder une certaine souplesse dans l'appréciation des différentes situations de fait qui peuvent se présenter.

Ne perdons en effet pas de vue que la Convention vise avant tout à permettre à des êtres humains qui ont dû quitter leur pays d'origine dans des conditions souvent très dramatiques ou qui ne peuvent plus y retourner, à s'établir définitivement dans un autre pays.

Ce qui explique aussi pourquoi la Convention s'est souciée de l'assimilation et de la naturalisation des réfugiés (cf. art. 34 de la Convention).

Le législateur luxembourgeois a d'ailleurs déjà fait en cette matière un pas très important lors de l'élaboration de la nouvelle loi sur la nationalité qui a réduit la condition de séjour pour les réfugiés à 5 ans.

Ceci est évidemment un signe très positif et la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME espère que ce premier signe ne soit pas un geste isolé.

La LIGUE DES DROITS DE L'HOMME en appelle par conséquent à la Chambre des Députés et au Gouvernement pour que soient rapidement mises en place une réglementation interne de l'octroi de l'asile et des mesures propres à assurer une protection juridique efficace des réfugiés politiques.

René Diederich

## Réfugiés de tous les pays



D'"forum"-Redaktioun seet um Schluss vun dësem Dossier gär all deene Leit Merci, di doru matgeschafft hun. Dee Merci geet besonnesch un d'Memberen vun der "Ligue des Droits de l'Homme": N.Decker, R.Diederich, J.Mersch, V.Mersch, Eliane Zimmer an un d'C.Welter vum Service de l'Immigration.