

Les réfugiés entre le droit et la politique

Quelques repères sur l'application du droit d'asile au Luxembourg

Nous nous limiterons ici à un tour d'horizon sur l'application du droit d'asile au Luxembourg. Nous ferons également référence à des aspects européens ou internationaux (droit, politique, discours). Aujourd'hui, on ne peut en effet plus réfléchir et agir sur le droit d'asile au seul niveau national. Ainsi, le droit d'asile au Luxembourg est en partie le résultat de l'harmonisation des politiques d'asile à l'échelle européenne. Il risque aussi constamment d'être réduit dans les différents pays européens à une question technique de régulation des flux migratoires.

50 ans après la signature de la déclaration des Droits de l'Homme, nous pouvons nous demander avec des défenseurs des Droits de l'Homme si la priorité en matière de droit d'asile est de se protéger des réfugiés ou de protéger les réfugiés.

1. Derrière les chiffres... autant de destinées humaines

Nombre de demandes d'asile enregistrées au Luxembourg

- En 1997, 427 demandes individuelles d'asile (membres de la famille compris) ont été enregistrées (=296 dossiers) contre 263 en 1996 (=144 dossiers), ce qui représente une augmentation de 62%. En 1996, un contingent de 28 réfugiés Irakiens a été accepté par le Luxembourg dans le cadre d'un *resettlement*.

- En 1998, 1640 demandes individuelles d'asile ont été enregistrées (est égale à 860 dossiers).

Nombre de décisions (voir tableau)

- Les accords et les refus se réfèrent uniquement aux demandes enregistrées au cours de l'année de référence. Il s'agit de décisions de 1ère instance. Notons qu'en 1997, le statut a également été accordé 21 fois pour des demandes déposées avant 1997.

Nombre de décisions et de statuts accordés (à la date du 28 janvier 1998)

	1997		1996	
	nombre (dossiers)	%	nombre (dossiers)	%
Pas de statut	21	95%	26	79%
Statut Convention de Genève	1	5%	6	18%
Autre statut Conv. Genève	0	0%	1	3%
Total décisions	22	100%	33	100%

Source: Ministère de la Justice

- Le décalage important entre le nombre de demandes d'asile enregistrées et le nombre de décisions effectivement prises (voir tableau ci-après) est dû en premier lieu au nombre important de renoncations, en second lieu au nombre important d'enquêtes en cours, et finalement, au nombre de reprises (incompétences du Luxembourg) par un autre Etat compétent selon les conventions internationales (Convention de Schengen, Convention de Dublin).

- Sur les demandes d'asile initialement enregistrées, les renoncations à la demande forment 53% du total, suivies par les décisions d'incompétence (9%), de sorte que 37% seulement des demandes initiales d'asile ont été examinées.

Le Ministère de la Justice distingue entre deux types de renonciation: les renoncations *tacites* qui concernent des personnes qui ne se présentent plus à une 2ème ou à une 3ème audition; les

renonciations *expresses* qui concernent des personnes qui renoncent à leur demande par écrit.

Selon le bureau d'accueil pour réfugiés, la renonciation tacite intervient généralement après la prise des empreintes digitales, quand le demandeur d'asile réalise que les autorités luxembourgeoises vont savoir qu'un séjour dans un autre pays a eu lieu.

La renonciation expresse aurait pour $\pm 85\%$ des cas la même raison; $\pm 15\%$ renoncent pour d'autres raisons difficilement cernables.

2. Les statuts de réfugié à l'heure actuelle

• A l'heure actuelle, il n'existe plus que deux cas de figure:

◦ le demandeur d'asile selon la Convention de Genève, qui a droit à l'aide sociale du Ministère de la Famille, mais n'est pas admis au travail.

◦ le réfugié reconnu selon la Convention de Genève, qui peut demander une carte d'identité d'étranger et accéder au marché de l'emploi.

• Le statut *ad-hoc* mis en place pour les réfugiés de guerre de l'ancienne Yougoslavie suite à une décision du conseil de gouvernement du 29 mai 1992, et limité par une décision du 3 juillet 1992 aux réfugiés bosniaques arrivant directement de Bosnie, n'existe plus¹. Politiquement, le Conseil de gouvernement a décidé, le 8 décembre 1995, de ne plus accorder le statut *ad-hoc* après la signature des Accords de Dayton. Le tribunal administratif a, quant à lui, qualifié la réglementation du statut *ad-hoc* comme étant contraire à la Constitution².

3. Le cadre légal

3.1 Quelques effets de l'harmonisation des politiques d'asile sur le plan luxembourgeois

Taux de reconnaissance état 18 janvier 1998	1997	taux calculé p.r. décisions prises sur des dossiers
Demandes enregistrées	296	
Renoncements tacites ou expresses	158	
Incompétence/reprises	27	
Demandes traitées	111	
Décisions prises	22	100%
Accords en 1997	1	5%
Refus en 1997	21	95%
Enquêtes en cours	89	

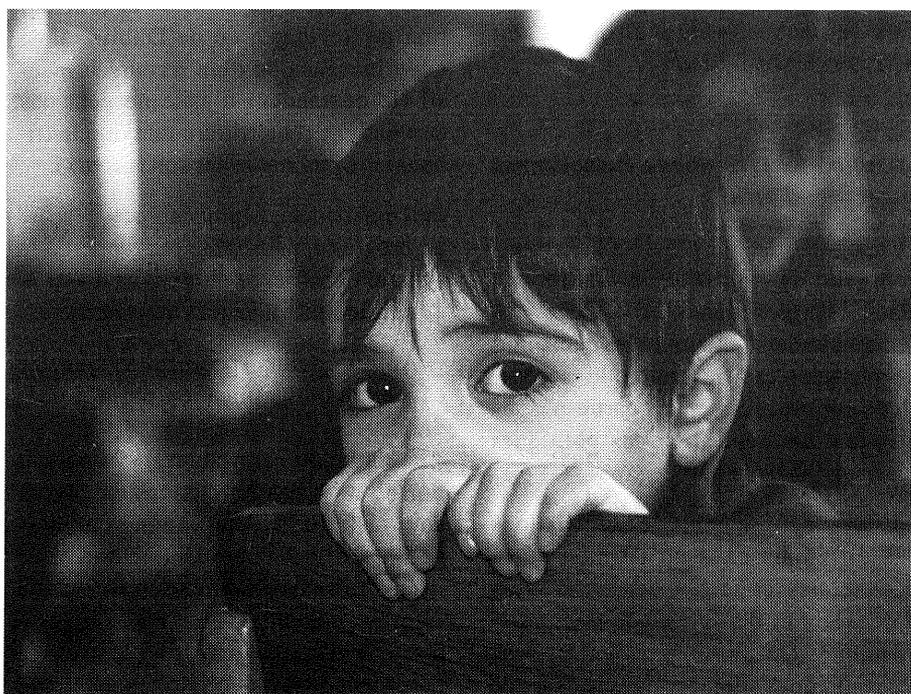
Source: Ministère de la Justice

a) Suite aux accords de Schengen

• L'approbation de la Convention d'Application de l'Accord de Schengen par la loi du 3 juillet 1992 met fin au libre choix du pays d'asile pour le demandeur d'asile³. Dorénavant, un des Etats adhérent à ladite Convention devient responsable du traitement de la demande d'asile (selon la Convention de Genève); en principe, il s'agit du premier pays d'arrivée⁴. Ce devrait être rarement le Luxembourg, étant donné sa situation d'enclavement géographique avec son aéroport comme seule frontière extérieure.

• La loi sur l'entrée et le séjour des étrangers, modifiée en 1995, introduit une sanction sous forme d'une amende de 50.000 Flux, à l'égard des compagnies aériennes qui transportent des voyageurs non munis des documents requis au Luxembourg, y compris les demandeurs d'asile dont la demande serait jugée par après *irrecevable* ou *manifestement infondée*⁵. Bien que cette disposition n'ait pas encore été appliquée au Luxembourg, le risque continue d'exister qu'une compagnie aérienne n'embarque pas de demandeur d'asile potentiel, surtout s'il est démuné de visa d'entrée au Luxembourg. L'instauration

«Vollekskichen», Luxembourg-Bonnevoie
Photo: Michèle Helmingier



de l'obligation de visa ajoutée aux menaces d'infliger des amendes à l'encontre des transporteurs est de nature à menacer l'accès des demandeurs d'asile au Luxembourg et à la procédure de détermination du statut de réfugié. Le personnel des compagnies aériennes n'est-il pas alors poussé à faire un tri entre les personnes dont la demande serait déclarée recevable et celles dont la demande ne le serait pas, voire à refuser l'accès à tous les demandeurs d'asile? Le Conseil d'État s'était montré préoccupé par l'effet indirect qu'une telle mesure pouvait avoir sur le droit d'asile. Il cite un rapport du Conseil de l'Europe qui : *"fait apparaître que dans les pays qui ont depuis 1987 institué un mécanisme de responsabilité des transporteurs, les sanctions prises contre les compagnies aériennes ont réduit les demandes d'asile mais ont aussi fait augmenter l'usage de titres de voyages falsifiés"*.

• Avec le *Lëtzebuenger Flüchtlingsrot*, nous pouvons nous interroger sur la question de savoir si les Droits de l'Homme ne risquent pas d'être violés: *"Lorsqu'une législation empêche des personnes manifestant des craintes fondées de persécution pour des raisons reconnues par le droit international d'avoir recours à ce qui pourrait être le seul moyen de fuir leur pays et d'atteindre le territoire des pays d'asile, il s'agit d'une restriction inacceptable du droit de chercher asile et de quitter tout pays, y compris le sien"*⁶.

b) Suite aux résolutions européennes en matière d'asile

• La loi du 3 avril 1996 dote le Luxembourg de sa première législation en matière de procédure d'asile. Cette procédure permet d'examiner les demandes d'asile selon la Convention de Genève. Cette loi est motivée en partie par les efforts d'harmonisation des politiques d'asile à l'échelle européenne⁷.

• Elle intègre, comme les législations des différents pays de l'Union européenne, les concepts de *"pays tiers d'accueil"* et de *"demande manifestement infondée"*, notions contenues dans les résolutions adoptées dans le cadre de

la coopération inter-gouvernementale entre les ministres responsables de l'immigration, en décembre 1992.

• Il serait toutefois erroné de croire que cette loi est le seul résultat ou le simple décalque de l'harmonisation des politiques d'asile.

En effet, les revendications du *Lëtzebuenger Flüchtlingsrot*, pour une procédure juste et équitable en faveur des demandeurs d'asile ont été entendues sur bon nombre de points.

Les députés avaient considérablement amendé le projet de loi initial dans le sens d'offrir des garanties non négligeables aux demandeurs d'asile, parmi lesquelles: la garantie d'être entendu par un agent du Ministère de la Justice,

**Le fait qu'il y ait un
Droit de l'Homme à
l'émigration, mais pas à
l'immigration montre que
les Etats veulent garder
leur pouvoir souverain de
régler l'entrée et le séjour
des étrangers
sur leur territoire.**

l'avis obligatoire de la Commission Consultative pour Réfugiés sur tous les dossiers qui ne relèvent pas d'un autre Etat compétent en vertu de la Convention de Schengen ou de Dublin, ainsi que l'introduction d'un recours suspensif (le demandeur d'asile ne peut pas être éloigné du territoire tant que le tribunal n'a pas statué sur son recours).

Indéniablement, la procédure représente un progrès considérable par rapport à la situation antérieure où existait une pratique administrative peu transparente.

• Autres points positifs à signaler concernant l'application de la procédure:

◦ Par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif⁸, l'Etat luxembourgeois se dote d'une cour administrative et d'un tribunal administratif. Cette réforme engendre une instance judiciaire à deux degrés: tout citoyen a désormais le droit de faire appel contre

une décision administrative prise en première instance alors qu'auparavant la décision du Comité du Contentieux du Conseil d'Etat était irrévocable.

◦ L'extension de l'assistance judiciaire aux demandeurs d'asile offre une garantie supplémentaire à ceux-ci.

3.2 Quelle application des principes?

a) Le principe du "pays tiers d'accueil"

• La Commission Consultative pour Réfugiés joue un rôle important, dans la mesure où le ministre se rallie généralement à l'avis non-contraignant de cette commission. Ainsi, il est arrivé que cette Commission ne juge pas opportun d'examiner s'il existait un pays tiers d'accueil, préférant au contraire examiner le bien-fondé de la demande.

• L'application du principe du pays tiers d'accueil (extérieur à l'Union européenne) consiste à renvoyer le demandeur d'asile vers un pays qu'il a traversé le cas échéant, avant d'arriver dans le pays où il demande l'asile. En pratique, il faut signaler que les autorités luxembourgeoises n'ont pas appliqué ce principe, ni en 1997 ni en 1998, sans doute aussi parce que la remise du demandeur d'asile aux autorités du pays tiers d'accueil s'avère difficile en l'absence d'accords de réadmission entre le Luxembourg et ces pays. Le Luxembourg dispose actuellement de 8 accords de réadmission⁹. D'autres aspects semblent aussi entrer en jeu, quoique dans une moindre mesure. Ainsi, si on veut envoyer une personne dans un pays tiers d'accueil, il faudra recueillir les éléments prouvant qu'il a effectivement séjourné dans ce pays. Il s'avère éventuellement nécessaire de faire accompagner le demandeur d'asile par une escorte pour s'assurer qu'il arrive effectivement au pays, ce qui demande des moyens importants en personnel et en finances.

Enfin, des doutes peuvent subsister sur le fait qu'il s'agit d'un pays sûr: même si le requérant d'asile a été débouté de sa demande d'asile, cela ne signifie pas qu'il soit hors de danger au cas où il serait renvoyé vers un pays tiers.

b) La "demande manifestement infondée"

• Si le Ministre de la Justice et la Commission Consultative pour Réfugiés ont déjà jugé des demandes manifestement infondées, c'était le plus souvent parce que le demandeur d'asile n'invoquait pas les motifs de persécution précisés dans la Convention de Genève. Ils n'ont donc pas recouru à d'autres critères pour examiner le caractère manifestement infondé d'une demande, par exemple celui de l'alternative de fuite interne (voir : 5).

c) La déclaration d'"incompétence" pour examiner les demandes d'asile

• La crainte que le Luxembourg, rarement premier pays d'arrivée du demandeur d'asile, puisse se déclarer incompétent pour examiner la plupart des demandes d'asile en vertu de la Convention de Schengen ou de Dublin¹⁰, ne s'est pas non plus avérée juste à l'heure actuelle. En effet, pour demander la prise en charge du demandeur d'asile par un autre Etat Schengen ou Dublin (pour que celui-ci examine la demande), les autorités luxembourgeoises essaient jusqu'à présent de justifier cette demande sur base d'éléments prouvant (et donc pas seulement d'indices) que le demandeur d'asile est arrivé ou a séjourné dans le pays qu'il considère comme responsable pour examiner la demande.

• Les refus de prise en charge par le Luxembourg s'expliquent aux yeux des autorités luxembourgeoises par le fait qu'il n'y avait pas d'indices suffisamment nets permettant d'établir la compétence du Luxembourg pour l'examen de ces demandes d'asile.

3.3 Le problème de la durée de la procédure

• Sans disposer de données détaillées sur la longueur de la procédure d'asile, un certain nombre de demandeurs d'asile restent en situation de procédure des années durant, sans accès au marché de l'emploi et sans droit au regroupement familial.

Il ne faudrait certes pas tomber dans le piège de la précipitation de l'instruction

Pratique de la Convention de Dublin (septembre 1997 - juin 1998)

nombre de demandes présentées à d'autres Etats parties à la Convention de Dublin	nombre de demandes adressées au Luxembourg par d'autres Etats parties à la Convention de Dublin
total	47
Demandes acceptées	8
% de demandes acceptées	62%
Demandes refusées	4
% de demandes refusées	33%
Examen des prises en charge en cours	0
% de demandes à l'examen	0%

qui pourrait s'avérer néfaste pour le demandeur d'asile, mais il serait important aussi d'arriver à prendre des décisions dans des délais raisonnables.

Souvent un complément d'instruction doit être demandé pour pouvoir prendre une décision en connaissance de cause. La question se pose de savoir si le personnel actuel chargé de l'instruction est suffisamment nombreux pour instruire les demandes d'asile.

4. Les lacunes et l'interprétation restrictive de la définition de réfugié contenue dans la Convention de Genève

• L'article 14 de la déclaration universelle des Droits de l'Homme stipule que: "*Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.*"

Cette déclaration a une fonction essentiellement morale puisqu'il n'existe pas de convention ayant force de loi¹¹, à part la Convention de Genève.

• La Convention de Genève relative au statut des réfugiés représente une étape importante du droit international des réfugiés. Elle donne d'abord une définition du réfugié. Elle n'impose pas l'obligation de donner le statut de réfugié ni ne règle ce statut. La convention énumère seulement les conditions sous

lesquelles ce statut peut être octroyé. Elle évoque également certains aspects relatifs au statut juridique des réfugiés. La personne qui a obtenu le statut de réfugié bénéficie de certains droits, notamment celui du traitement le plus favorable accordé à des ressortissants d'autres pays étrangers en ce qui concerne l'exercice d'une profession. Ses enfants doivent avoir accès à l'enseignement primaire. Le réfugié doit bénéficier du même traitement que les nationaux en ce qui concerne les conditions de rémunération et de travail, l'assistance publique et la sécurité sociale.

• Est reconnue réfugié aux termes de la Convention de Genève la personne qui "*craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques*".

La notion de persécution n'est pas définie en tant que telle. Mais si les droits civils et politiques¹², spécifiés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, sont violés et que cette violation est motivée par des raisons de race, de religion, de la nationalité, d'opinions politiques, d'appartenance à un certain groupe social, alors la persécution peut être considérée comme relevant de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés.

• La définition de réfugié selon la Convention de Genève limite d'office les personnes qui peuvent espérer obtenir le statut de réfugié. Il s'agit de per-

sonnes individuelles qui font valoir une crainte raisonnable de persécution en raison d'un des cinq motifs précités. Ne sont donc pas englobées dans cette définition les personnes qui craignent d'être persécutées pour d'autres motifs, ou encore celles qui ne trouvent pas les moyens d'existence dans leur pays pour subvenir à leurs besoins.

Encore qu'un mal collectif comme une situation de guerre civile ne devrait pas engendrer d'office la non-application de la Convention de Genève dans le cas de groupes de réfugiés visés pour un des motifs cités ci-avant, il convient de signaler des tendances à interpréter la Convention de Genève dans ce sens. Ainsi, le fait qu'une personne fasse valoir un risque réel de persécution sans que ce risque soit nécessairement différent de celui auquel sont exposés tous les membres du même groupe, a déjà conduit, dans différentes pays européens, au rejet de la demande (voir : 5). Par ailleurs, certains pays tendent à affirmer que le concerné, pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, doit faire l'objet d'une persécution perpétrée,

encouragée ou tolérée par l'Etat et non pas de persécutions établies par d'autres agents que l'Etat. Au Luxembourg, la définition de la Convention de Genève s'applique pour l'instant aussi aux personnes qui fuient des persécutions d'organisations non-étatiques contre lesquelles l'Etat n'est pas en mesure de protéger ses citoyens.

5. La jurisprudence luxembourgeoise en matière de statut de réfugié¹³

- Sur 91 affaires de reconnaissance de statut de réfugié jugées devant les juridictions administratives entre janvier 1998 et le 15 juillet 1998, 83 ont abouti au rejet du statut de réfugié, 6 ont conduit à l'annulation de la décision du Ministre de la Justice¹⁴ et 2 à la réformation de la décision du Ministre.¹⁵

A 12 reprises, le tribunal a rejeté le statut, considérant (comme le gouvernement) la demande comme manifestement infondée¹⁶.

En ce qui concerne le rejet des demandes non-fondées, à plusieurs reprises, le tribunal a laissé entendre qu'il ne ressortait pas des pièces et renseignements du dossier que la situation serait telle que tout Albanais du Kosovo ou tout Musulman du Sandjak aurait à craindre la persécution des autorités, du seul fait de son appartenance à cette ethnie. Et la situation personnelle du demandeur d'asile décrite dans le récit étayé ou non par des éléments (de preuve) objectifs ne lui permettrait pas de dire qu'il a raison de craindre d'être persécuté. Le récit doit être cohérent et les explications des demandeurs doivent être généralement corroborées par des pièces pour que le tribunal conclue à une crainte raisonnable d'être persécutée et donc à la reconnaissance du statut¹⁷ de réfugié. Le fait que le récit du demandeur d'asile contient des invraisemblances, incohérences ou contradictions joue en sa défaveur.

La crainte d'une mère albanaise d'être persécutée par des "terroristes" en cas de retour au pays et le fait qu'elle a quitté le pays avec son fils en raison des activités terroristes empêchant son fils d'aller à l'école n'ont pas été considérés comme pertinents dans la mesure où ces actions ne sont pas considérées comme motifs au sens de la Convention de Genève. D'autres fois, le tribunal a rappelé que la seule crainte du demandeur de poursuites et de peines infligées du chef d'insoumission ou de désertion ne constitue pas, en elle-même, un motif justifiant la reconnaissance du statut¹⁸.

- Pour 37 affaires, nous disposons des jugements d'appel de la Cour administrative:

Dans 33 cas, la Cour a confirmé le jugement de rejet de la demande d'asile en première instance.

Dans 3 cas, elle a suspendu le jugement en attendant une clarification concernant la fiabilité de certaines pièces du dossier.



*Réfugiés dans une barque devant la côte espagnole
Photo: Sebastião Salgado*

Dans un cas, le Ministre de la Justice a fait appel contre une décision du tribunal, mais sans succès.

6. L'interdiction de refoulement

- Si les Etats ne sont pas juridiquement tenus à accorder l'asile, il convient toutefois de signaler que la Convention interdit formellement aux États contractants d'expulser ou de refouler un réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison d'un des motifs évoqués ci-avant (article 33).

- C'est dans le contexte du non-refoulement que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDL) complète utilement la Convention de Genève. Tout en ne garantissant pas non plus un droit d'asile, l'article 3 consacre le droit pour toute personne de ne pas être soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains. De plus, ces traitements ne doivent pas être liés à des motifs spécifiques.

“ Ce principe, posé d'abord dans un cas d'extradition, a été étendu aux demandeurs d'asile dans l'arrêt Cruz Varas et autres du 20 mars 1991 (Série A N° 201, p.28, par. 69-70). La Cour y a affirmé que l'expulsion d'un demandeur d'asile peut soulever un problème sous l'angle de l'article 3 et engager la responsabilité d'un Etat contractant¹⁹ ”.

Avec la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, approuvée le 10 décembre 1984 par l'Assemblée Générale des Nations Unies et ratifiée par le Luxembourg le 31 juillet 1987, cette interdiction de refoulement a gagné une portée universelle²⁰.

- Le législateur luxembourgeois a d'ailleurs introduit la référence à ces deux Conventions en droit interne lors de la modification de la loi du 18 août 1995 sur l'entrée et le séjour des étrangers au Luxembourg. La nouvelle loi invoque directement dans son article 12 la CEDL:

“ L'étranger ne peut être expulsé, ni éloigné à destination d'un pays, s'il éta-

blit que sa vie ou sa liberté y sont gravement menacées ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la convention, ou à des traitements au sens des articles 1 et 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ”.

Il s'agit là d'une protection accordée notamment à des demandeurs d'asile déboutés selon la Convention de Genève, qui ne sont pas d'office des faux réfugiés, mais qui ne répondent pas non plus aux critères (et à l'interprétation de ceux-ci) de la Convention de Genève.

- La question reste entière de savoir si les Etats qui renvoient d'un pays vers un Etat tiers sans s'assurer préalablement que ce pays soit effectivement sûr et que celui-ci examine effectivement la demande d'asile au lieu de le renvoyer vers un autre Etat, ne constitue pas une violation de l'article 33 de la Convention de Genève ou de l'article 3 de la CEDL.

7. La problématique des demandeurs d'asile déboutés

- L'interdiction de refoulement ou d'expulsion ne règle évidemment pas le statut des personnes concernées. Les lacunes de la définition de réfugié dans la Convention de Genève, mais sans doute aussi une interprétation restrictive de celle-ci, ont amené un certain nombre de pays européens à mettre en place des statuts alternatifs, humanitaires ou autres.

Il existe un risque réel à ce que ces statuts, aussi appelés “ statuts B ” par opposition aux statuts “ A ” plus favorables de la Convention de Genève, se substituent à ce dernier dans des situations où la Convention de Genève devrait être appliquée.

- Au Luxembourg, il existe un vide juridique pour les personnes non-éloignables. Si la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers prévoit des groupes de personnes qui ne doivent pas être éloignées vers un pays où leur vie ou leur

intégrité physique serait en danger, elle reste silencieuse sur le statut éventuel à accorder à ces personnes.

Le conseil de gouvernement a certes décidé de ne pas renvoyer dans leur région d'origine les Albanais du Kosovo, mais quelle perspective donner à ces familles déboutées du droit d'asile dont beaucoup résident au pays depuis des années ? Sans droit au travail, elles sont actuellement dépendantes de l'aide alimentaire qui leur est accordée par le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers.

Le non-éloignement peut également tenir à des difficultés pratiques liées à son exécution (voir 3.2.a).

8. La tension entre politique et droit d'asile: protéger les réfugiés ou se protéger des réfugiés

- Dans un communiqué de presse publié au début de l'année, ECRE (European Council for Refugees in Europe) réagissait par rapport au débat tronqué sur les demandeurs d'asile, au moment de l'arrivée des réfugiés kurdes sur les côtes italiennes. Il soulignait que les inquiétudes des hommes politiques et de l'Union européenne portaient plutôt sur les mesures à prendre pour se protéger des réfugiés que sur la protection à accorder aux réfugiés. Il critiquait de même les termes utilisés dans les débats actuels autour d'une immigration massive, crise et flux incontrôlables etc., alors que, les mois antérieurs, “seulement” 3000 Kurdes étaient arrivés sur les côtes italiennes, ce qui ne permet pas de parler d'un important mouvement de réfugiés. *“L'immigration kurde inquiète l'Europe”*, titrait le “Républicain Lorrain” du 9 janvier. *“La plupart des membres de l'Union européenne se trouvent donc concernés par cette immigration clandestine de masse”*, peut on lire dans un autre article. Les appels à l'Italie de mieux contrôler ses frontières se firent de plus en plus pressants.

- Nous retrouvons les mêmes termes, du



«Vollekskichen», Luxembourg-Bonnevoie
Photo: Michèle Helming

moins en partie, dans la récente proposition de la présidence autrichienne sur la stratégie à adopter par rapport aux politiques d'immigration et d'asile. Si le mérite du texte est de relancer le débat sur les politiques d'immigration et d'asile et de réfléchir à des solutions globales à la problématique des réfugiés, il dégage aussi un certain nombre d'inquiétudes. Ainsi un passage de la proposition suggère que tous les déplacements de population seraient de nature économique : il n'est pas fait de distinction par exemple entre les déplacements des Albanais, des Kurdes et des ressortissants du Kosovo. A plusieurs endroits du texte, le terme de " migrant " est préféré à celui de " demandeur d'asile " ou de " réfugié ". Il est uniquement question d'embarcations de migrants sur les côtes italiennes. La baisse du nombre de demandes d'asile est attribuée par l'auteur du texte uniquement à une lutte réussie contre les abus en matière d'asile.

C'est la suggestion de refouler immédiatement les " migrants " (et les demandeurs d'asile ?) qui franchissent la frontière de façon irrégulière, qui risque, si elle est mise en œuvre, de mettre en cause l'exercice du droit d'asile. Comment faut-il comprendre l'appel à compléter, changer ou remplacer la Convention de Genève (qui serait inappropriée face à la réalité actuelle) et

la proposition de permettre la transition de concepts de protection fondés sur l'Etat de Droit vers des concepts orientés en fonction d'appréciations politiques ? Le texte se basant uniquement sur la définition inadaptée du réfugié selon la Convention de Genève reste silencieux sur les acquis et sur l'interprétation restrictive de celle-ci.

9. Conclusion

- Le fait qu'il y ait un Droit de l'Homme à l'émigration, mais pas à l'immigration montre que les Etats veulent garder leur pouvoir souverain de régler l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire. L'affirmation solennelle du droit d'asile n'a pas empêché les Etats européens, dont le Luxembourg, à poursuivre l'une de leurs préoccupations essentielles: renforcer une politique de contrôle des " flux " migratoires.

Les tendances à l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile sont allées dans le même sens. Les résolutions ou déclarations adoptées par les Ministres responsables de l'Immigration à l'échelle de l'Europe des 15 en sont le reflet le plus visible. Bien que ces textes n'aient aucun caractère contraignant, les Etats membres, tout en les interprétant comme un engagement moral, les ont traduits en normes législatives ou en pratiques administratives.

Il n'est pas étonnant de constater que la définition du pays tiers d'accueil a été le point d'achoppement principal dans les débats législatifs sur la procédure d'asile au Luxembourg. Le discours a été alimenté en partie par l'argument du risque d'attirer trop de demandeurs d'asile.

- La crise dans l'ancienne Yougoslavie a mis en évidence une fois de plus les lacunes de la Convention de Genève, conçue pour répondre au réfugié type de la guerre froide, profil qui n'est plus adapté au réfugié aujourd'hui. A cela s'ajoute l'interprétation restrictive de cette Convention.

L'absence d'un instrument international de protection pour les réfugiés de guerre qui, pourtant, ne sont pas des " faux " réfugiés, se fait cruellement sentir.

- Toutefois, les lacunes et difficultés dans l'application effective des Droits de l'Homme ne doivent pas nous faire oublier que les instruments de protection de ceux-ci évoqués dans cet article ne sont pas nés du jour au lendemain. Ils se sont développés progressivement, et il nous semble utile de reprendre conscience de leur caractère évolutif.

Si la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme a d'abord été proclamée, son autorité morale a été telle que plusieurs textes internationaux s'en sont inspirés. Certains d'entre eux ont obtenu une force contraignante comme la CEDL, devenue aujourd'hui en Europe une référence incontournable. Elle exerce un impact non négligeable sur les droits nationaux des différents Etats européens. Par la suite, les Droits de l'Homme " normatifs " ont encore été étendus, à travers les Pactes internationaux des Nations Unies ou encore la Convention sur les Droits de l'Enfant. De plus, des possibilités de plainte individuelle ont été introduites en droit international.

Il importe aujourd'hui de poursuivre le but exprimé dans le préambule de la CEDL, qui vise non seulement " la sauvegarde " mais aussi le " développement " des Droits de l'Homme. Comment répondre à ces objectifs si ce n'est d'abord à travers l'éducation aux Droits de l'Homme et aux valeurs de justice et

de liberté qui les ont inspirées ? Une chose semble certaine : pour asseoir et développer les Droits de l'Homme, le concours de tous, individus, organisations et institutions, est essentiel.

Sylvain Besch

SESOPI-Centre Intercommunautaire,
Membre du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot

¹ Voir *forum* n°142, mars 1993.

² Une décision du conseil de gouvernement doit trouver sa base dans une délégation de pouvoir découlant d'une loi, ce qui n'était pas le cas. Voir par exemple n° 9608 du rôle. Audience publique du 27 février 1997.

³ Le chapitre "asile" de la Convention de Schengen est remplacé depuis le 1er septembre 1997 par la Convention de Dublin.

⁴ Si le Luxembourg se considère comme non-compétent pour examiner une demande d'asile, il demande alors une prise en charge du demandeur d'asile par l'Etat qu'il considère comme responsable.

⁵ Irrecevabilité de la demande (pays tiers d'accueil).

La demande peut être considérée comme *irrecevable* si le demandeur d'asile a traversé d'autres pays non-membres de l'Union Européenne, dits *pays tiers d'accueil*, avant de venir au Luxembourg. Le *pays tiers d'accueil* est défini comme un pays adhérant à la Convention de Genève dans lequel le demandeur d'asile:

* a déjà obtenu une protection ou a eu la possibilité de solliciter une protection avant de formuler sa demande au Luxembourg;

* doit être à l'abri de mesures de refoulement au sens de la Convention de Genève et doit être traité conformément aux normes humanitaires reconnues;

* ne doit pas être soumis à des persécutions et ne voit pas sa sécurité et sa liberté menacées.

Les demandes manifestement *infondées*.

La demande peut être considérée comme manifestement infondée lorsque le demandeur n'invoque pas de crainte de persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques.

Autres critères pour classer la demande comme manifestement infondée: le fait de fonder sa demande sur une fausse identité, de faire délibérément de fausses déclarations au sujet de sa demande ou d'omettre délibérément de signaler qu'une demande dans d'autres pays a déjà été présentée; ou encore le fait de présenter la demande en vue de

prévenir une mesure d'expulsion imminente, alors que l'intéressé avait eu largement au préalable l'occasion de présenter une demande d'asile.

Enfin, si les autorités estiment que le demandeur d'asile provient d'un pays "sûr" où il n'existe pas, en règle générale, de risques sérieux de persécution, ou qu'il aurait pu trouver une protection efficace dans une autre partie de son propre pays (alternative de fuite interne), la demande peut être déclarée comme manifestement infondée.

⁶ Extrait de la position du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot relative au projet de loi concernant l'entrée et le séjour des étrangers, avril 1995.

⁷ Voir aussi *forum* n° 147, novembre 1993.

⁸ Mémorial A n° 79 du 19 novembre 1996.

⁹ Avec les Etats du Bénélux, l'Allemagne, la France, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie. L'accord avec la Slovaquie fut signé le 16 novembre 92, celui avec la Roumanie le 6 juin 1995.

¹⁰ Voir *forum* n° 147, novembre 1993.

¹¹ Cette Convention a été approuvée au Luxembourg par la loi du 20 mai 1953. Si la Convention s'appliquait aux personnes devenues réfugiés avant 1951, le protocole de New York de 1967 supprime cette limite dans le temps.

¹² Le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne, de ne pas être tenu en esclavage ni en servitude, de ne pas être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique, de ne pas être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit de toute personne de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile, sa correspondance...

¹³ Une étude sur l'application de la Conven-

tion de Genève dans la jurisprudence (de 1997 au 15 juillet 1998) sera présentée le 16 novembre 1998 dans le cadre de la Semaine des Réfugiés.

¹⁴ Dans le cadre d'un recours en annulation, seule la légalité de la décision critiquée est examinée et non pas le fond du dossier. Si le tribunal annule la décision initiale, le dossier est renvoyé au Ministre de la Justice.

¹⁵ Dans le cadre d'un recours en réformation, le tribunal examine le fond de la demande et essaie de connaître tous les éléments du dossier pour prendre une décision. En cas de décision positive par le tribunal, celle-ci se substitue à la décision du Ministre.

¹⁶ Dans 11 cas, le requérant d'asile n'avait pas invoqué de crainte justifiée de persécution en raison d'un des 5 motifs énoncés dans la Convention de Genève. Deux personnes ont motivé leur demande sur base de besoins matériels. Une personne a évoqué l'insécurité générale dans son pays.

¹⁷ Audience publique du 27 février 1997, n° 9619 du rôle.

¹⁸ Audience publique du 3 mars 1997, n° 9698 du rôle.

¹⁹ "La Convention Européenne des Droits de l'Homme et le droit de recours des demandeurs d'asile déboutés", Ch. GIA-KOUMOPOULOS, in: *Bulletin des Droits de l'Homme* N° 5, Institut Luxembourgeois des Droits de l'Homme.

²⁰ "Aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris le cas échéant, de l'existence, dans l'Etat intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives".

La plus grande librairie du bassin minier



librairie diderich

2-4, rue Victor Hugo
4, rue Louis Petit
ESCH-SUR-ALZETTE

Tél. 55 40 83
57 37 97
Fax 55 70 56

**sa librairie pour les jeunes
ses jouets éducatifs
sa papeterie-cadeaux
tous les livres et articles scolaires**