

La nouvelle loi sur l'asile : Le débat continue

Le 30 avril 1999, à la sortie du Conseil de gouvernement, le Premier Ministre annonce le dépôt imminent à la Chambre des Députés d'un projet de loi visant à créer un régime de protection temporaire¹ et à modifier la loi sur la procédure d'asile du 3 avril 1996.

Les auteurs du projet de loi, déposé le 6 mai 1999 à la Chambre des Députés, légitiment le projet par l'afflux des demandes d'asile et la surcharge des services administratifs qui en résulte. L'administration dit ne plus être à même de traiter les demandes d'asile dans des délais raisonnables, et *"les procédures longues et compliquées pour examiner les demandes d'asile ne répondent plus aux besoins de ceux qui nécessitent une protection²".* D'où l'urgence d'agir et de faire voter la loi si possible au mois de mai (donc un mois avant les élections législatives).

Toujours est-il que ce projet de loi s'est heurté à l'opposition formelle du Conseil d'Etat qui n'a pas manqué de signaler *"qu'une telle réforme, étant donné les modifications fondamentales qu'elle propose, devrait être envisagée avec une certaine sérénité et non pas dans la foulée des événements dramatiques liés à l'exode de la population du Kosovo³".*

La loi a finalement été adoptée le 16 février 2000 par la Chambre des Députés avec des modifications importantes par rapport au projet de loi initial.

Les principaux changements apportés par la nouvelle loi

Ils peuvent être situés à deux niveaux : la procédure d'asile et la création d'une base légale pour deux *"statuts"* complémentaires.

1. La procédure d'asile

a) La procédure d'asile reste grosso modo la même qu'en 1996. La plus grande modification réside dans la redéfinition des attributions confiées à la Commission Consultative pour les Réfugiés (CCR) :

Selon la loi de 1996, la CCR devait donner un avis obligatoire sur tous les dossiers d'asile, exceptés ceux relevant de la compétence d'un autre Etat membre en vertu de la Convention de Dublin.

Selon la première version du projet de loi, la Commission est destinée à devenir un organe décisionnel. Ensuite, selon les amendements gouvernementaux, elle devrait être abolie. Finalement, et notamment suite aux réticences du Conseil d'Etat et du Collectif Réfugiés, elle a été maintenue, mais avec des fonctions modifiées.

Le Conseil d'Etat et le Collectif Réfugiés ont estimé qu'une façon d'accélérer la procédure d'asile (objectif de la loi) pourrait consister dans la mise à disposition de la CCR des moyens nécessaires à son fonctionnement. Le fait que la CCR soit composée de personnes qui assurent cette fonction à titre accessoire et non à titre principal est plus particulièrement mis en cause.

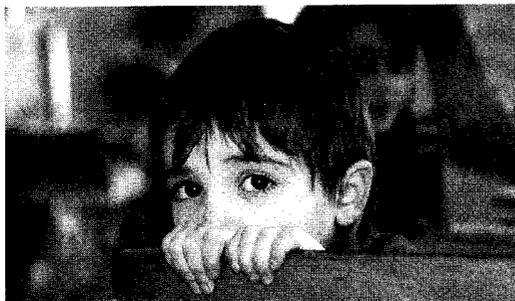
Toujours est-il que, selon la nouvelle loi, la CCR donnera désormais son avis sur les seuls dossiers que lui soumet le Ministre de la Justice. Par ailleurs, la Commission pourra donner son avis sur tout projet législatif relatif à l'asile et faire des propositions pour l'amélioration de la situation des demandeurs d'asile. Il faut en particulier saluer cette dernière fonction (voir : II.3).

b) Le gouvernement a recherché à accélérer la procédure d'asile surtout par l'abolition de voies de recours. Par conséquent, un des plus grands *"acquis"* a été de maintenir les garanties procédurales, à savoir :

de sauver, et le double degré juridictionnel devant les juridictions administratives, et le recours en réformation. En effet, le Conseil d'Etat et le Collectif Réfugiés se sont fermement opposés aux propositions du gouvernement:

Le Conseil d'Etat insiste avec raison sur le fait que "le demandeur d'asile constitue en général le maillon le plus faible dans la chaîne des justiciables".

"Vollekskichen",
Luxembourg-Bonnevoie
Foto: Michèle Helming



Le Conseil d'Etat a dès le départ adopté une position en faveur d'un double degré de juridiction généralisé puisqu'il est un fait que, " *dans un Etat de droit on considère de plus en plus le double degré de juridiction comme un droit fondamental* "4.

Opposition ensuite du Conseil d'Etat et du Collectif Réfugiés à la volonté du gouvernement de remplacer un recours en réformation par un recours en annulation⁵. Le Conseil d'Etat insiste avec raison sur le fait que " *le demandeur d'asile constitue en général le maillon le plus faible dans la chaîne des justiciables*". Par ailleurs, l'abolition du recours en réformation aurait pu être interprétée, selon le Collectif Réfugiés, " *comme une volonté délibérée de réduire les garanties dont bénéficient actuellement les demandeurs d'asile, sans pour autant pouvoir se justifier par le souci annoncé de l'accélération des procédures*".

2. La base légale pour des statuts complémentaires

2.1 Quels statuts à l'avenir ?

La nouvelle loi ouvre la possibilité de créer :

- Un régime de protection temporaire en cas d'afflux massifs de personnes fuyant une zone de conflit armé, de guerre ou de situation de violence généralisée.
- Un statut (une mesure) de tolérance pour des demandeurs d'asile déboutés dont l'éloignement dans un autre pays serait matériellement impossible en raison de circonstances de fait⁶.

Ces "statuts" n'existent pas d'office: le régime de protection temporaire peut être instauré par règlement grand-ducal et la mesure de tolérance par le Ministre de la Justice.

Ces "statuts" ont d'une certaine façon déjà existé entre 1992 et 1995 pour des réfugiés de l'ancienne Yougoslavie⁷. Cependant, il leur manquait une base légale (ce que n'avaient pas manqué de signaler par la suite les juridictions administratives).

Ainsi, à l'avenir, on doit distinguer 5 situations de réfugiés qui peuvent se présenter :

- Le demandeur d'asile selon la Convention de Genève.
- Le réfugié reconnu selon la Convention de Genève.
- Le demandeur d'asile qui bénéficie du régime de protection temporaire.
- Le demandeur d'asile débouté qui tombe sur le statut de tolérance.
- Le demandeur d'asile débouté qui ne tombe sous aucun de ces statuts.

Au sein de ce dernier groupe, deux possibilités sont à envisager :

- l'éloignement du pays
- une autorisation de séjour (suivie peut-être d'un permis de travail).

2.2 Interrogations et regrets

a) Des situations non-couvertes par la nouvelle loi

Il faut regretter que des situations ne sont couvertes ni par le statut de la Convention de Genève, ni par le statut de protection temporaire, ni par le "statut" de tolérance.

C'est notamment le cas de réfugiés de guerre qui arrivent au compte-goutte (on n'est alors pas dans le cas d'une situation d'afflux massif) de pays comme la Tchétchénie ou le Sierra Leone, et qui ne tombent a priori pas sous les dispositions de la Convention de Genève telles qu'elles sont interprétées et appliquées.

Il en est de même des personnes qui tombent sous l'article 14 alinéa 3 de la loi du 28 mars 1972⁸ concernant le séjour des étrangers. Cette loi stipule expressément qu'un étranger ne peut être éloigné " *à destination d'un pays s'il établit 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 européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ou à des traitements au sens des articles 1^{er} et 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*". Alors que, par application de la disposition citée, ces personnes ne peuvent être éloignées vers leur pays d'origine, cette disposition n'organise pas pour autant un statut en leur faveur.

Toutes ces personnes, bien qu'elles ne soient pas forcément reconnues comme réfugiés au sens de la Convention de Genève, ne sont pas pour autant des "faux réfugiés".

Il aurait été parfaitement possible d'examiner,

Les droits des personnes tombant sous le régime de protection temporaire sont plus favorables que ceux des demandeurs d'asile, mais moins favorables que ceux des réfugiés reconnus dans le cadre de la Convention de Genève.

dans le cadre d'une même procédure d'asile, si les demandeurs d'asile répondent soit aux critères de la Convention de Genève, soit aux critères de l'article 14 de la loi sur l'entrée et le séjour. A l'heure actuelle, il n'existe pas de procédure pour déterminer si des demandeurs d'asile tombent sous cet article. De sorte qu'il relève du seul pouvoir discrétionnaire de l'Etat d'accorder, le cas échéant, une autorisation de séjour à ces personnes.

b) Le statut (la mesure) de tolérance

Dans le rapport de la Commission juridique, ce statut est qualifié de "mesure de police permettant de régler la situation administrative de demandeurs d'asile déboutés".

A en croire les propos du Ministre de la Justice lors du débat d'actualité à la Chambre des députés le 17 novembre 1999, cette mesure s'applique aux situations où le pays d'origine ne veut pas reprendre ses ressortissants ou refuse de délivrer les documents de voyage nécessaires (d'où, dans le texte de loi, la notion d'impossibilité matérielle du retour).

Les situations où l'éloignement serait inadmissible ou intolérable pour cause par exemple de destructions massives, d'absence de sécurité dans le pays d'origine, de traumatismes subis par les personnes,... ne sont donc pas couvertes par l'article de loi en question (comme semble d'ailleurs le confirmer aussi le commentaire de l'article).

Il reste à espérer que l'interprétation des autorités sera aussi large que celle du rapporteur du projet de loi⁹ qui considère que le statut de tolérance peut aussi s'appliquer à certaines situations qu'on vient d'indiquer.

3. L'épineuse question des droits sociaux

La question des droits sociaux à conférer aux différentes personnes bénéficiant de l'un des statuts est restée un des principaux points d'achoppement dans les discussions entre le Collectif Réfugiés et la Commission juridique.

D'abord, il faut rappeler que, depuis la loi du 3 avril 1996, le règlement grand-ducal relatif aux modalités de l'aide sociale pour les demandeurs d'asile (dont la demande est en cours d'examen) n'a jamais été adopté¹⁰.

La procédure relative à l'examen des demandes d'asile des personnes bénéficiant du régime de protection temporaire est suspendue pour la

durée du régime, suspension qui ne doit pas dépasser trois ans.

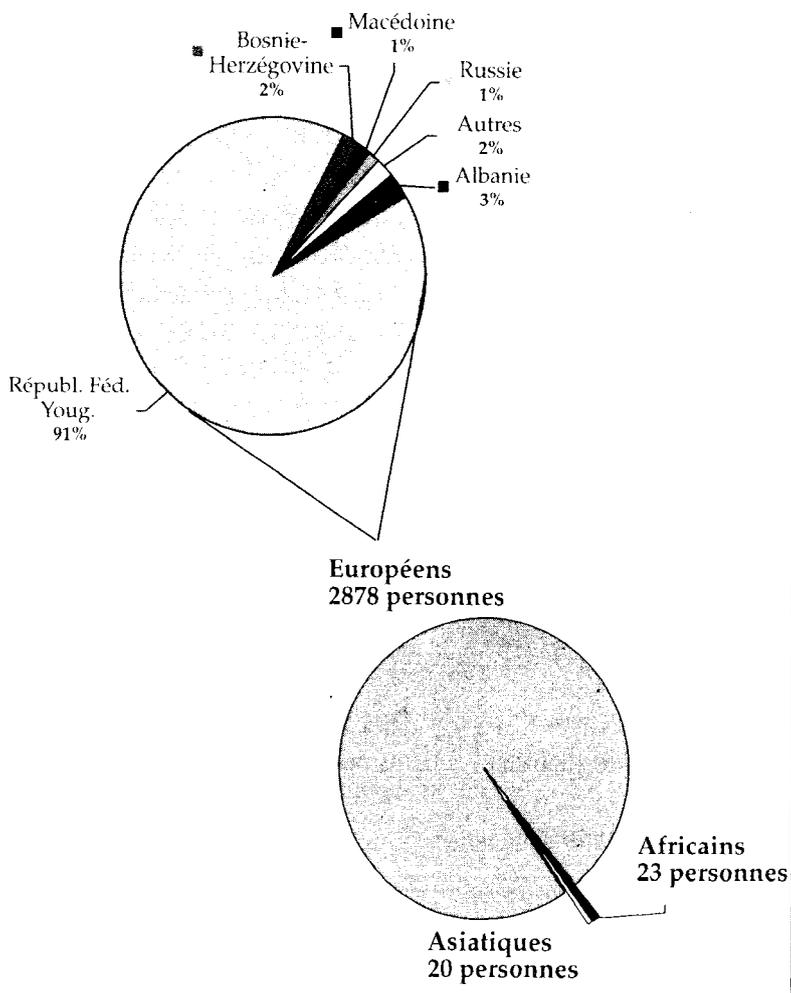
Il est vrai que les droits des personnes tombant sous le régime de protection temporaire sont plus favorables¹¹ que ceux des demandeurs d'asile, mais moins favorables que ceux des réfugiés reconnus dans le cadre de la Convention de Genève.

La question reste entière de savoir si on peut suspendre l'examen de demandes d'asile de personnes qui pourraient tomber sous les critères de la Convention de Genève tout en les privant des droits découlant de cette Convention, et ceci pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois ans.

N'aurait-on pas dû laisser la possibilité aux personnes concernées de demander la poursuite de l'examen de leur demande d'asile, en dépit du fait qu'elles tombent sous le régime de la protection temporaire ?

Demandeurs d'asile selon la Convention de Genève selon la provenance en 1999

source: Ministère de la Justice © SeSoPI-Centre Intercommunautaire



Le Collectif Réfugiés a toujours demandé l'accès au travail de tous les demandeurs d'asile dans un délai raisonnable.

L'accès au marché de l'emploi¹² devient possible, mais seulement pour les bénéficiaires du régime de protection temporaire.

Le Collectif Réfugiés a toujours demandé l'accès au travail de tous les demandeurs d'asile dans un délai raisonnable ou, du moins, la possibilité pour ces personnes, de vaquer à des occupations utiles, en plus de la fréquentation des cours de langue. Deux thèses s'affrontent ici : les partisans de cette position mettent en avant l'avantage de telles mesures pour créer des conditions psychologiques, sociales et économiques favorables et utiles, à la fois à l'insertion dans le pays d'accueil (si le statut est reconnu) et au retour dans de bonnes conditions au pays d'origine (en cas de refus de statut). Les opposants craignent la formation de liens d'insertion dans la société d'accueil, qui empêcheraient par après le retour volontaire dans le pays d'origine.

Un autre problème relève du statut administratif des différentes catégories de réfugiés (excepté le réfugié reconnu). Ainsi ces personnes n'obtiennent pas d'autorisation de séjour telle que prévue par le droit commun sur l'entrée et le séjour des étrangers. Ce qui a comme conséquence que ces personnes ne peuvent se voir délivrer de certificat de résidence, source de problèmes et difficultés pour ces personnes dans la vie quotidienne. Ainsi, elles ne peuvent par exemple pas suivre une formation professionnelle dans un Centre de Formation professionnelle continue, ni exercer des activités sportives sous le couvert d'une licence, ni encore faire retranscrire leur permis de conduire.

Suite à l'intervention du Collectif Réfugiés, seule la possibilité de mariage a été réglementée dans le texte de loi.

Pour conclure

En ce qui concerne la procédure d'asile, la nouvelle loi permet de sauvegarder plus ou moins l'acquis de la loi du 3 avril 1996. Sur ce plan, elle est beaucoup plus favorable que le projet de loi initial du 6 mai dernier.

Des questions demeurent quant à la mise en œuvre de la loi, notamment en ce qui concerne la définition des modalités de l'aide sociale.

Par ailleurs, le travail réalisé auparavant par la CCR tombe maintenant sur les épaules des agents du Ministère de la Justice. Ceux-ci doivent désormais non seulement auditionner les demandeurs d'asile, mais aussi préparer les décisions du Ministère de la Justice sur le dossier.

Un enjeu important apparaît à nouveau pour les agents du Ministère de la Justice qui mènent les auditions: leur formation, non seulement en droit international, mais aussi au niveau de la communication (interculturelle) avec des personnes d'origines sociales et culturelles diverses. D'autant plus que l'appréciation des demandes, en vertu des critères de la Convention de Genève, revêt une importance cruciale. Cette appréciation porte tant sur la situation générale du pays d'origine que sur les faits invoqués par le demandeur d'asile. Ainsi, un récit cohérent, corroboré par des preuves et par la situation générale du pays, augmente les chances pour une personne de voir sa demande reconnue. Or, dans la majorité des cas, le demandeur d'asile n'est pas en mesure de fournir des pièces ou des témoignages et ainsi son récit constitue le seul moyen de justifier sa crainte.

Sylvain Besch

SESOP1-Centre Intercommunautaire

¹ D'abord réduit aux seuls Albanais du Kosovo, la référence ethnique ayant été abandonnée par la suite.

² *Projet de loi N° 4572 portant création d'un régime de protection temporaire pour les Albanais du Kosovo, portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, page 4.*

³ *Projet de loi N° 4572¹, Avis du Conseil d'Etat, page 5.*

⁴ *Projet de loi N° 4572¹, Avis du Conseil d'Etat, page 2*

⁵ *Dans le cadre d'un recours en annulation, le tribunal ne contrôle que la légalité de la décision critiquée et non pas le fond du dossier. S'il annule la décision du Ministre de la justice, il renvoie le dossier au Ministre pour que celui-ci statue à nouveau sur le dossier. Dans le cadre du recours en réformation, le tribunal examine le fond de la demande et essaie de connaître tous les éléments du dossier pour prendre la décision. La décision du tribunal se substitue à celle du Ministre.*

⁶ *L'article de loi en question fait partie du premier volet de la loi, c'est-à-dire la procédure d'asile.*

⁷ *Suite à des décisions du Conseil de gouvernement.*

⁸ *Telle qu'elle a été modifiée par une loi du 18 août 1995.*

⁹ *RTL, Top-Thema du 15 février 2000.*

¹⁰ *Ce règlement doit désormais aussi définir les modalités de l'aide sociale pour les personnes tombant sous la mesure de tolérance.*

¹¹ *Ces personnes bénéficient soit d'une aide sociale, soit d'une autorisation d'occupation temporaire. Elles ont droit au regroupement familial pour leur conjoint et leurs enfants mineurs.*

¹² *L'accès au marché de l'emploi existe pour les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève.*