



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 5437

Projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection

Date de dépôt : 27-01-2005

Date de l'avis du Conseil d'État : 27-09-2005

## Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
22-12-2005	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
27-01-2005	Déposé	5437/00	<u>8</u>
31-01-2005	1) Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à [...]	5437/00A	<u>49</u>
17-02-2005	Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg (17.2.2005)	5437/06	<u>125</u>
27-04-2005	Avis de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (27.4.2005)	5437/05	<u>166</u>
28-04-2005	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (28.4.2005)	5437/01	<u>171</u>
03-05-2005	Avis du Conseil d'Etat (3.5.2005)	5437/02, 5302/01	<u>192</u>
25-05-2005	Avis du Conseil National pour Etrangers (25.5.2005)	5437/03	<u>217</u>
19-07-2005	Rapport pour avis de la Commission du Travail et de l'Emploi (19.7.2005)	5437/07	<u>224</u>
21-07-2005	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration	5437/08	<u>236</u>
27-09-2005	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (27.9.2005)	5437/09	<u>268</u>
11-10-2005	Commentaires complémentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (11.10.2005)	5437/10	<u>273</u>
27-10-2005	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration	5437/11	<u>278</u>
22-11-2005	Avis de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (22.11.2005) - complément à l'avis du Collectif Réfugiés Luxembourg	5437/14	<u>307</u>
22-11-2005	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (22.11.2005)	5437/12	<u>312</u>
30-11-2005	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Rapporteur(s) :	5437/13	<u>315</u>
06-12-2005	Avis du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (6.12.2005)	5437/15	<u>371</u>
23-12-2005	Refus de la dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (23.12.2005)	5437/16	<u>379</u>
07-03-2006	Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (7.3.2005)	5437/04	<u>382</u>
05-04-2006	Politiques d'asile et d'immigration	Document écrit de dépôt	<u>435</u>

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
31-12-2006	Publié au Mémorial A n°78 en page 1402	5437	<u>437</u>

# Résumé

## **Résumé du projet de loi 5437**

### **Objet du projet de loi**

Le présent projet de loi a pour objet de réduire la durée de la procédure d'asile, tant au niveau administratif qu'au niveau judiciaire, et de transposer plusieurs directives européennes respectivement une proposition de directive en droit luxembourgeois :

1. la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil
2. la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres
3. la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts
4. la proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres

Le projet de loi abroge par ailleurs la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile ; 2. d'un régime de protection temporaire.

### **Les différents statuts de protection**

Le projet de loi distingue quatre types de protection :

1. Le statut de réfugié peut être attribué à tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint à raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays.
2. La protection subsidiaire peut bénéficier à tout ressortissant d'un pays tiers qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'il courrait un risque réel de subir certaines atteintes graves en cas de retour dans son pays d'origine.
3. Le statut de tolérance est un statut spécial accordé aux personnes auxquelles le statut de réfugié a été refusé. Il peut être accordé lorsqu'un refoulement ou un retour au pays d'origine est matériellement impossible.
4. La protection temporaire constitue une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes.

### **Principales nouveautés**

1. Le projet de loi introduit la protection subsidiaire et le statut de tolérance.
2. L'article 14 prévoit qu'une autorisation d'occupation temporaire peut être délivrée dans certaines conditions lorsque le Ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale neuf mois après la présentation de celle-ci.
3. L'article 10 du projet de loi retient que le demandeur peut, sur décision du Ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les quatre cas suivants :

la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne visée alors qu'elle se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg

le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage

la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée

le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays responsable de l'examen de la demande en vertu d'engagements internationaux.

Le placement dans une telle structure fermée peut d'ailleurs être prolongé sous certaines conditions.

4. Le souci de raccourcir les délais de procédure ressort de plusieurs articles.

L'article 11 prévoit l'insertion d'un mécanisme de retrait implicite de la demande lorsque deux conditions cumulatives sont remplies, à savoir que le demandeur n'a pas fourni les éléments à la base de sa demande ou ne s'est pas rendu à l'entretien proposé par l'agent du ministère et qu'il n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de sa demande pendant une durée de deux mois au moins.

L'article 15 vise les cas où un autre Etat membre est compétent pour l'examen de la demande.

L'article 16 prévoit l'irrecevabilité des demandes présentées par des ressortissants de l'Union européenne respectivement l'irrecevabilité des demandes dans l'hypothèse où il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr.

L'article 17 précise les voies de recours contre les décisions d'incompétence et d'irrecevabilité et uniformise les voies de recours en ce sens qu'il n'y aura plus qu'un seul délai de recours d'un mois et que le Tribunal administratif statuera dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du Tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

L'article 19 traite des décisions prises par le ministre dans le cadre de la procédure normale. Le premier paragraphe retient désormais qu'une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire, le but étant d'éviter des recours en cascade.

Le second paragraphe prévoit que les recours gracieux n'interrompent plus les délais de recours.

Les paragraphes 3 et 4 maintiennent le double degré de juridiction tout en apportant certains aménagements à la procédure actuelle, le nombre des mémoires étant p. ex. dorénavant limité à un seul par partie, tant devant le Tribunal administratif que devant la Cour administrative.

L'article 20 prévoit une procédure accélérée s'il existe une forte présomption que la personne concernée ne remplit pas les conditions pour bénéficier du statut, et notamment quand la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg ou encore quand le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage.

La décision du Ministre vaut ordre de quitter le territoire et les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours. Un recours en réformation peut être introduit devant le Tribunal administratif. A noter aussi que le double degré de juridiction est supprimé.

L'article 23 prévoit l'irrecevabilité d'une nouvelle demande dans certains cas.

5437/00



N° 5437

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile  
et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

*(Dépôt: le 27.1.2005)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (21.1.2005) .....	1
2) Texte du projet de loi .....	2
3) Exposé des motifs.....	24
4) Commentaire des articles .....	28

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.* – Notre Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Palais de Luxembourg, le 21 janvier 2005

*Le Ministre des Affaires Etrangères  
et de l'Immigration,*

Jean ASSELBORN

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art. 1er.**– La présente loi a pour objet la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire ainsi que l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d’origine.

**Art. 2.**– Aux fins de la présente loi, on entend par:

- a) „protection internationale“, le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire;
- b) „Convention de Genève“, la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967;
- c) „réfugié“, tout ressortissant d’un pays tiers qui, parce qu’il craint avec raison d’être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n’entre pas dans le champ d’application de l’article 34;
- d) „statut de réfugié“, la reconnaissance, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d’un pays tiers ou apatride;
- e) „personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire“, tout ressortissant d’un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d’origine ou, dans le cas d’un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l’article 37, l’article 39, paragraphes (1) et (2), n’étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n’étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;
- f) „statut conféré par la protection subsidiaire“, la reconnaissance d’un ressortissant d’un pays tiers ou d’un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;
- g) „demande de protection internationale“, la demande de protection présentée par un ressortissant d’un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d’application de la présente loi et pouvant faire l’objet d’une demande séparée;
- h) „protection temporaire“, une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d’afflux massif ou d’afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d’origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d’asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d’effets contraires à son bon fonctionnement, dans l’intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection;
- i) „personnes déplacées“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d’origine ou ont été évacués, notamment à la suite d’un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d’application de l’article 1A de la Convention de Genève ou d’autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier:
  - a) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;
  - b) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l’homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard;
- j) „afflux massif“, l’arrivée dans l’Union européenne d’un nombre important de personnes déplacées, en provenance d’un pays ou d’une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans l’Union européenne soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d’un programme d’évacuation;
- k) „membres de la famille“, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d’origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la

protection subsidiaire qui sont présents au Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:

- a) le conjoint du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire;
- b) les enfants du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- l) „mineurs non accompagnés“, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire;
- m) „pays d'origine“, le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle;
- n) „regroupant“, un ressortissant de pays tiers qui bénéficie de la protection temporaire dans un Etat membre de l'Union européenne et qui souhaite être rejoint par un ou plusieurs membres de sa famille.

**Art. 3.–** Le ministre ayant l'asile dans ses attributions, ci-après „le ministre“, est compétent pour enregistrer et traiter les demandes de protection internationale et de protection temporaire ainsi que pour statuer sur celles-ci.

#### **Chapitre 1er.– De la procédure relative à l'examen d'une demande de protection internationale**

**Art. 4.–** Le présent chapitre a pour objet la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire.

**Art. 5.–** (1) Il est créé une commission consultative pour la protection internationale, dénommée ci-après „la commission“.

(2) La commission est l'organe consultatif qui peut donner son avis dans les délais fixés par le Gouvernement sur tout projet législatif et réglementaire relatif à la protection internationale. Elle présente au Gouvernement toute proposition qu'elle juge utile en matière de protection internationale et notamment à l'amélioration de la situation des demandeurs de protection internationale. Elle transmet ses avis au ministre.

(3) Le ministre peut soumettre à la commission pour avis un dossier individuel constitué à l'occasion d'une demande de protection internationale. La commission rend son avis dans un délai d'un mois à partir de sa saisine.

(4) La commission est composée:

- a) d'un magistrat de l'ordre judiciaire;
- b) d'un membre désigné par le Ministre ayant le Commissariat du Gouvernement aux étrangers dans ses compétences;
- c) d'un membre choisi en raison de son expérience en matière d'asile, nommé sur avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

Les membres de la commission sont nommés par le ministre pour un mandat de trois ans. Leur mandat est renouvelable. Des membres suppléants peuvent être nommés.

(5) La présidence de la commission est assurée par le magistrat. Un agent du ministère assume les fonctions de secrétaire. Les réunions de la commission se tiennent à huis clos.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire ont droit à des vacances horaires, dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

**Art. 6.–** (1) Tout demandeur de protection internationale, ci-après „le demandeur“, peut présenter sa demande, soit à la frontière, soit à l’intérieur du pays. La demande de protection internationale doit être déposée par le demandeur en personne sous peine d’irrecevabilité. Le ministre fait en sorte à ce que les autorités auxquelles est susceptible de s’adresser une personne souhaitant présenter une demande de protection internationale soient en mesure de lui indiquer où et comment elle peut présenter une telle demande.

(2) Toute personne adulte a le droit de déposer une demande de protection internationale distincte de celle du membre de famille dont il dépend.

(3) Le demandeur est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu’il la comprend, du contenu de la procédure de protection internationale, de ses droits et obligations pendant cette procédure et des conséquences possibles en cas de non-respect de ses obligations et de non-coopération avec le ministre.

(4) Le demandeur a l’obligation de remettre ses documents d’identité, ainsi que toute autre pièce utile à l’examen de la demande de protection internationale. Ces pièces sont conservées, contre récépissé, auprès du ministre. Les pièces sont restituées au demandeur si le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire lui est accordé. Si le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire lui sont refusés, elles lui sont restituées au moment où il est éloigné du territoire conformément à l’article 22 de la présente loi.

(5) Une pièce attestant l’enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Néanmoins, cette pièce n’est pas délivrée au demandeur faisant l’objet d’une mesure de placement arrêtée par le ministre conformément à l’article 10 de la présente loi, ainsi qu’à la personne qui dépose une nouvelle demande de protection internationale conformément à l’article 23 de la présente loi tant que cette nouvelle demande n’a pas été déclarée recevable. L’attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle a été visée par l’administration communale du lieu de séjour du demandeur. L’administration communale du lieu de séjour du demandeur a l’obligation de viser l’attestation. Le demandeur a l’obligation de se présenter auprès du ministre en vue de la prolongation de l’attestation au plus tard au jour de l’expiration de sa durée de validité.

(6) L’attestation ne donne pas droit à la délivrance d’un certificat de résidence. Par dérogation, l’attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

(7) L’attestation confère le droit à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal. Elle est à restituer au ministre en fin de procédure.

(8) Le demandeur a l’obligation d’élire domicile au pays pour les besoins de la procédure d’asile. Il a l’obligation de communiquer le domicile élu au ministre dans les cinq jours suivant le dépôt de sa demande de protection internationale. Toute modification du domicile élu doit être communiquée au ministre contre récépissé. A défaut d’élection de domicile, le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère. Lorsque le demandeur fait l’objet d’une mesure de placement conformément à l’article 10 de la présente loi, il est réputé avoir élu domicile au lieu où il est placé.

(9) Le demandeur a l’obligation d’accepter toute communication du ministre à son domicile élu. Sans préjudice d’une notification à personne, toute notification est réputée valablement faite trois jours après l’envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste.

(10) Lorsque le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère conformément au paragraphe (8) du présent article, le ministre procède à une notification par affichage public. A cette fin, le ministre procède à l’affichage d’un avis au ministère pendant une durée de trente jours. L’affichage de l’avis par le ministre est constaté par le service de police judiciaire. L’avis mentionne la date de l’affichage et la nature de l’acte à notifier. Il indique en outre l’endroit où le demandeur peut se faire remettre l’acte. La notification est réputée valablement faite trente jours après le premier jour de l’affichage public.

(11) Sauf exception accordée par le ministre, le demandeur a l'obligation de demeurer sur le territoire. Sans préjudice de l'article 10 de la présente loi, il a le droit d'y circuler librement pendant l'instruction de sa demande de protection internationale par le ministre. Ce droit ne constitue pas un permis de séjour conformément à la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers.

(12) Par exception à ce qui précède, le demandeur peut être livré à ou extradé, le cas échéant, vers, soit un autre Etat membre de l'Union européenne en vertu des obligations découlant d'un mandat d'arrêt européen ou pour d'autres raisons, soit un pays tiers, soit une cour ou un tribunal pénal(e) international(e).

(13) Toute demande de protection internationale est examinée dans un premier temps au regard des articles 15 et 16 de la présente loi.

**Art. 7.–** (1) Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats.

(2) Le fait que ladite information a été donnée au demandeur doit ressortir du dossier.

(3) Le demandeur doit être informé du résultat de la décision prise par le ministre dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend lorsqu'il n'est pas assisté ni représenté par un avocat. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative.

**Art. 8.–** Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographies et dresse un rapport.

**Art. 9.–** (1) Le demandeur a le droit d'être entendu par un agent du ministère. Il a l'obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre. Le ministre peut enregistrer, par les moyens techniques adaptés, les déclarations faites oralement par le demandeur, à condition que ce dernier en ait été préalablement informé. Le ministre peut soumettre le demandeur à un test linguistique. Lorsque le demandeur est accompagné par un avocat, il devra néanmoins répondre personnellement aux questions posées.

(2) Le demandeur a l'obligation de soumettre dans les meilleurs délais tous les éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de sa demande. Le demandeur est réputé avoir présenté tous les éléments nécessaires s'il a fourni des déclarations ainsi que tous les documents en sa possession concernant son âge, sa situation, y compris celle de sa famille, son identité, sa nationalité, ses pays et lieux de résidence antérieurs, ses demandes d'asile précédentes, son itinéraire de voyage, ses documents de voyage et les motifs à la base de sa demande de protection internationale.

(3) Le ministre veille à ce que chaque entretien fasse l'objet d'un rapport écrit contenant au moins les informations essentielles relatives à la demande. L'absence du demandeur ou de son avocat lors de l'entretien fixé par l'agent du ministère, ainsi que le refus de ces derniers de signer le rapport de l'entretien n'empêchent pas le ministre de statuer sur la demande de protection internationale. En cas de refus de signer le rapport de l'entretien, les motifs du refus doivent ressortir du dossier.

(4) Il ne sera pas procédé à un entretien du demandeur si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande.

(5) L'entretien peut également ne pas avoir lieu lorsqu'il n'est pas raisonnablement possible d'y procéder, en particulier lorsque le ministre estime que le demandeur n'est pas en état ou en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables indépendantes de sa volonté. En cas de doute, le

ministre peut exiger un certificat attestant de l'état de santé physique ou psychique du demandeur. Lorsque le ministre n'offre pas la possibilité d'un entretien au demandeur en application du présent paragraphe, des efforts raisonnables doivent être déployés pour permettre au demandeur de fournir davantage d'informations.

(6) L'entretien a normalement lieu hors de la présence des membres de la famille, à moins que le ministre ne juge que la présence d'autres membres de la famille est nécessaire pour procéder à un examen adéquat. L'entretien doit avoir lieu dans des conditions garantissant la confidentialité. Le ministre fait en sorte que l'entretien soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. A cet effet, le ministre:

- a) veille à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit suffisamment compétente pour tenir compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle ou la vulnérabilité du demandeur, pour autant qu'il soit possible de le faire; et
- b) choisit un interprète capable d'assurer une communication appropriée entre le demandeur et la personne qui mène l'entretien. Il n'est pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur a manifesté une préférence s'il existe une autre langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et dans laquelle il est à même de communiquer.

**Art. 10.**— (1) Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:

- a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;
- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;
- c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;
- d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.

(2) La décision de placement visée au paragraphe (1) qui précède peut être reconduite par le ministre, chaque fois pour la durée d'un mois, si les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore été établis, sans que la durée totale du placement ne puisse excéder six mois.

(3) Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.

(4) Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.

**Art. 11.**— (1) La demande de protection internationale est considérée comme implicitement retirée lorsqu'il est établi que:

- a) le demandeur n'a pas fourni les éléments visés à l'article 9 (2) ou ne s'est pas rendu à l'audition fixée par l'agent du ministère et
- b) n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale pendant une durée de deux mois au moins.

(2) Lorsque le demandeur réapparaît par la suite, sa demande sera traitée conformément à l'article 23 de la présente loi.

**Art. 12.**— (1) Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indi-

quer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent.

(2) Le mineur non accompagné ne se verra pas obligatoirement désigner de tuteur conformément au paragraphe (1) qui précède lorsqu'il:

- a) atteindra selon toute vraisemblance sa majorité avant qu'une décision sur sa demande ne soit prise par le ministre;
- b) bénéficie de l'assistance d'un avocat;
- c) est marié ou l'a été;
- d) est âgé de 16 ans ou plus, à moins qu'il ne soit dans l'incapacité d'introduire sa demande sans le concours d'un tuteur.

(3) L'entretien du mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs.

(4) Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur. Dans ce cas, le demandeur est informé, préalablement à l'examen de sa demande de protection internationale et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, de la possibilité qu'il ait à subir un examen médical visant à déterminer son âge; il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande de protection internationale, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus de subir un tel examen médical. Le demandeur devra consentir à cet examen médical. La décision de rejet de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne sera pas exclusivement fondée sur ce refus.

(5) Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas le ministre de se prononcer sur la demande de protection internationale.

**Art. 13.**– Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ainsi qu'à toute organisation agissant au nom du HCR sur le territoire luxembourgeois en vertu d'un accord conclu avec ce dernier sont autorisés:

- a) à avoir accès aux demandeurs, y compris ceux qui sont placés dans une structure fermée conformément à l'article 10 qui précède;
- b) à avoir accès aux informations concernant chaque demande de protection internationale, l'état d'avancement de la procédure et les décisions prises, sous réserve que le demandeur y consente;
- c) à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la Convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure.

**Art. 14.**– (1) Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée d'un an après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.

(2) Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale un an après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(3) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

(4) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 6 (5) qui précède.

(5) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(6) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée.

(7) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

(8) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

(9) Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les demandeurs ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise.

**Art. 15.**– (1) Si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande, le ministre surseoit à statuer sur la demande jusqu'à décision du pays responsable sur la prise respectivement reprise en charge.

(2) Lorsque le pays responsable accepte la prise en charge, le ministre se déclare incompétent pour l'examen de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le demandeur est transféré vers le pays responsable de l'examen de sa demande.

**Art. 16.**– (1) Une demande de protection internationale sera considérée comme irrecevable en conformité du protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne accompagnant le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 lorsque le demandeur est un citoyen de l'Union européenne.

(2) Une demande de protection internationale peut être considérée comme irrecevable s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr.

(3) Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur particulier, si le demandeur:

- a) s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou
- b) jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de non-refoulement,

à condition qu'il soit réadmis dans ce pays. En appliquant le concept de premier pays d'asile à la situation personnelle d'un demandeur, le ministre peut tenir compte des dispositions du paragraphe (4) qui suit.

(4) Le ministre peut appliquer la notion de pays tiers sûr uniquement lorsqu'il a acquis la certitude que dans le pays tiers concerné, le demandeur sera traité conformément aux principes suivants:

- a) le demandeur n'a à craindre ni pour sa vie ni pour sa liberté en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques;
- b) le principe de non-refoulement est respecté conformément à la Convention de Genève;
- c) l'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée;
- d) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève.



(5) L'application de la notion de pays tiers sûr est subordonnée aux règles suivantes:

- a) un lien de connexion doit exister entre le demandeur et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays;
- b) le ministre doit s'assurer que la notion de pays tiers sûr peut être appliquée à un pays particulier ou à un demandeur particulier. A cet effet, il procède à un examen au cas par cas de la sécurité du pays pour un demandeur.

(6) Lorsqu'il exécute une décision uniquement fondée sur les paragraphes (2) à (5) qui précèdent, le ministre en informe le demandeur et lui fournit un document informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond. Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'entrer sur son territoire, la demande de protection internationale sera traitée au Luxembourg.

(7) Un règlement grand-ducal peut préciser les éléments à prendre en considération pour déterminer le pays tiers sûr.

(8) La décision d'irrecevabilité sera prise au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande de protection internationale. Sans préjudice du paragraphe (1) du présent article, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur n'ait eu l'occasion d'être entendu.

(9) Le ministre statue sur la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision.

**Art. 17.**– Contre les décisions prises par le ministre au titre des articles 15 et 16 qui précèdent, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

**Art. 18.**– Le ministre fait en sorte que les décisions sur les demandes de protection internationale soient prises à l'issue d'un examen approprié. A cet effet, il veille à ce que:

- a) les demandes soient examinées et les décisions soient prises individuellement, objectivement et impartialement;
- b) des informations précises et actualisées soient obtenues auprès de différentes sources, telles que le HCR, sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs et, le cas échéant, dans les pays par lesquels les demandeurs ont transité, et à ce que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait accès à ces informations.

**Art. 19.**– (1) Le ministre statue sur le bien-fondé de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le ministre veille à ce que la procédure soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans un délai de six mois, le demandeur concerné reçoit, lorsqu'il en fait la demande, des informations concernant le délai dans lequel sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Ces informations n'entraînent pour le ministre aucune obligation, envers le demandeur, de statuer dans le délai indiqué. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.

(2) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(3) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions admi-

nistratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai de deux mois à dater de la signification de la requête introductive.

(4) Contre les décisions du tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative statuant comme juge de l'annulation. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel.

**Art. 20.**— (1) Le ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas suivants:

- a) le demandeur, en déposant sa demande et en exposant les faits, n'a soulevé que des questions sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- b) il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- c) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de l'article 21 de la présente loi;
- d) le demandeur a induit en erreur les autorités en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou documents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;
- e) le demandeur a introduit une autre demande de protection internationale mentionnant d'autres données personnelles;
- f) le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité;
- g) le demandeur a fait des déclarations incohérentes, contradictoires, improbables ou insuffisantes au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- h) le demandeur n'a pas introduit plus tôt sa demande, sans motif valable, alors qu'il avait la possibilité de le faire;
- i) le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire;
- j) le demandeur n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9(2) de la présente loi ou a gravement manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6(4) et 9(1) de la présente loi, à moins qu'il ne soit pas responsable du non-respect de ces obligations;
- k) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Grand-Duché et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou introduit sa demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire;
- l) le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou constitue un danger pour l'ordre public;
- m) le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales.

(2) Le ministre prend sa décision au plus tard dans un délai de deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas prévus au paragraphe (1) qui précède. Le ministre statue par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité des dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.

(3) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(4) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête. Ce délai est d'office ramené à un mois lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 qui précède. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

(5) La décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours.

**Art. 21.**– (1) Un pays peut être désigné comme pays d'origine sûr pour les besoins de l'examen de la demande de protection internationale.

(2) Un pays qui est désigné comme pays d'origine sûr conformément aux paragraphes (3) et (4) du présent article peut uniquement, après examen individuel de la demande de protection internationale, être considéré comme étant un pays d'origine sûr pour un demandeur, s'il possède la nationalité de ce pays ou s'il avait précédemment sa résidence habituelle dans ce pays, et que le demandeur n'a soumis aucune raison valable permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle.

(3) Une demande de protection internationale est rejetée, sans préjudice du paragraphe (2) qui précède, lorsqu'un pays est désigné comme pays d'origine sûr soit par l'Union européenne soit par règlement grand-ducal.

(4) Un règlement grand-ducal pourra désigner un pays comme pays d'origine sûr s'il est établi qu'il n'y existe généralement et de façon constante pas de persécution au sens de la Convention de Genève. Les critères suivants seront pris en considération pour la désignation d'un pays comme pays d'origine sûr:

- a) l'observation des droits et libertés prévus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international des droits civils et politiques ou la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- b) le respect du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève;
- c) la prévision d'un système de recours efficace contre les violations de ces droits et libertés.

**Art. 22.**– (1) Si le statut de réfugié est refusé au titre des articles 19 et 20 qui précèdent, le demandeur sera éloigné du territoire.

(2) Si l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait, le ministre peut décider de tolérer l'intéressé provisoirement sur le territoire jusqu'au moment où ces circonstances de fait auront cessé.

(3) Une attestation de tolérance est remise à l'intéressé. Elle précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si la pièce a été visée par l'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé, visa qui comprendra l'indication de l'adresse de l'intéressé. L'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé a l'obligation de viser l'attestation. L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du code civil.

(4) L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant les modalités à fixer par le règlement grand-ducal prévu à l'article 6 (7) qui précède.

(5) Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour la période de validité de l'attestation. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(6) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

(7) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le bénéficiaire de la tolérance doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée au paragraphe (3) qui précède.

(8) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(9) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où l'exécution matérielle de l'éloignement devient possible.

(10) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexacts pour l'obtenir.

(11) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité où est retirée.

**Art. 23.**– (1) Le ministre considérera comme irrecevable la nouvelle demande d'une personne à laquelle la protection internationale a été définitivement refusée ou d'une personne qui a explicitement ou implicitement retiré sa demande de protection internationale, à moins que des éléments ou des faits nouveaux apparaissent ou sont présentés par le demandeur et qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire, à condition que le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de les faire valoir au cours de la précédente procédure, y compris durant la phase contentieuse.

(2) Le demandeur concerné devra indiquer les faits et produire les éléments de preuve à la base de sa nouvelle demande de protection internationale dans un délai de quinze jours à compter du moment où il a obtenu ces informations. Le ministre peut procéder à l'examen préliminaire prévu au paragraphe (1) en le limitant aux seules observations écrites présentées hors du cadre d'un entretien.

(3) La décision du ministre est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

**Art. 24.**– Afin de déterminer quel pays, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est responsable de l'examen d'une demande d'asile et afin de déterminer si un étranger a auparavant présenté une demande d'asile dans un autre pays, le service de police judiciaire peut procéder à la prise d'empreintes digitales de tout étranger, âgé de quatorze ans au moins, qui se trouve illégalement sur le territoire luxembourgeois.

**Chapitre 2.**– *Des conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale*

**Art. 25.**– Le présent chapitre a pour objet d'établir des normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale.

**Art. 26.**– (1) Il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient au ministre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

(2) Les éléments visés au paragraphe (1) correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d'identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

(3) Le ministre procède à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants:

- a) tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués;
- b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur a fait ou pourrait faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves;
- c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;
- d) le fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, pour déterminer si ces activités l'exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s'il retournait dans ce pays;
- e) le fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.

(4) Le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.

(5) Lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:

- a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;
- b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;
- c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;
- d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait; et
- e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie.

**Art. 27.**– (1) Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des événements ayant eu lieu depuis le départ du demandeur du pays d'origine.

(2) Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des activités exercées par le demandeur depuis son départ du pays d'origine, en particulier s'il est établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine.

(3) Sans préjudice de la Convention de Genève, un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié, si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine.

**Art. 28.**– Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être:

- a) l'Etat;
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci;
- c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves.

**Art. 29.**– (1) La protection peut être accordée par:

- a) l'Etat, ou
- b) des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci.

(2) Une protection est généralement accordée lorsque les acteurs visés au paragraphe (1) prennent des mesures raisonnables pour empêcher la persécution ou des atteintes graves, entre autres lorsqu'ils disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection.

(3) Lorsqu'il détermine si une organisation internationale contrôle un Etat ou une partie importante de son territoire et si elle fournit une protection au sens du paragraphe (2), le ministre tient compte des orientations éventuellement données par les actes du Conseil de l'Union européenne en la matière.

**Art. 30.**– (1) Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, le ministre peut estimer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.

(2) Lorsqu'il examine si une partie du pays d'origine est conforme au paragraphe (1), le ministre tient compte, au moment où il statue sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur.

(3) Le paragraphe (1) peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine.

**Art. 31.**– (1) Les actes considérés comme une persécution au sens de l'article 1A de la Convention de Genève doivent:

- a) être suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; ou
- b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a).

(2) Les actes de persécution, au sens du paragraphe (1), peuvent notamment prendre les formes suivantes:

- a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
- b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;
- c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires;
- d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;
- e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 34 paragraphe (2);

f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants.

**Art. 32.**– (1) Lorsqu’il évalue les motifs de la persécution, le ministre tient compte des éléments suivants:

- a) la notion de race recouvre, en particulier, des considérations de couleur, d’ascendance ou d’appartenance à un certain groupe ethnique;
- b) la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d’avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d’opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances;
- c) la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté ou à l’inexistence de celle-ci, mais recouvre, en particulier, l’appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d’un autre Etat;
- d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier:
  - ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l’identité ou la conscience qu’il ne devrait pas être exigé d’une personne qu’elle y renonce; et
  - ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu’il est perçu comme étant différent par la société environnante.

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d’origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L’orientation sexuelle ne peut pas s’entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d’après la législation luxembourgeoise. Les aspects liés à l’égalité entre les hommes et les femmes pourraient être pris en considération, sans pour autant constituer en soi une présomption d’applicabilité du présent article;

- e) la notion d’opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels, ainsi qu’à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.

(2) Lorsque le ministre évalue si un demandeur craint avec raison d’être persécuté, il est indifférent qu’il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l’appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l’origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l’agent de persécution.

**Art. 33.**– (1) Tout ressortissant d’un pays tiers ou apatride cesse d’être un réfugié dans les cas suivants:

- a) s’il s’est volontairement réclamé à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité; ou
- b) si, ayant perdu sa nationalité, il l’a volontairement recouvrée; ou
- c) s’il a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont il a acquis la nationalité; ou
- d) s’il est retourné volontairement s’établir dans le pays qu’il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d’être persécuté; ou
- e) s’il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d’exister;
- f) si, s’agissant d’une personne qui n’a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d’exister.

(2) Aux fins de l’application du paragraphe (1), points e) et f), le ministre examine si le changement de circonstances est suffisamment significatif et non provisoire pour que la crainte du réfugié d’être persécuté ne puisse plus être considérée comme fondée.

**Art. 34.**– (1) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié:

- a) lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, de la Convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente loi;
- b) lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents.

(2) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser:

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du Luxembourg avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date d'obtention du titre de séjour délivré sur la base du statut de réfugié; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies.

(3) Le paragraphe (2) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

**Art. 35.**– Le ministre octroie le statut de réfugié à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié conformément aux articles qui précèdent.

**Art. 36.**– (1) Le ministre révoque le statut de réfugié octroyé à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride, lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de l'article 33.

(2) Sans préjudice de l'obligation faite au réfugié de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce que la personne concernée a cessé d'être ou n'a jamais été un réfugié.

(3) Le ministre révoque le statut de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride s'il établit, après lui avoir octroyé le statut de réfugié, que:

- a) le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 34,
- b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut de réfugié.

(4) Le ministre peut révoquer le statut octroyé à un réfugié,

- a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité du pays;
- b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du pays.

(5) Dans les situations décrites au paragraphe (4), le ministre peut décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.

(6) Les personnes auxquelles les paragraphes (4) et (5) s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la Convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 37.**– Les atteintes graves sont:

- a) la peine de mort ou l'exécution; ou
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine; ou



- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

**Art. 38.**– (1) Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride cesse d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire lorsque les circonstances qui ont justifié l'octroi de cette protection cessent d'exister ou ont évolué dans une mesure telle que cette protection n'est plus nécessaire.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1), le ministre tient compte du changement de circonstances, en déterminant s'il est suffisamment important et non provisoire pour que la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ne coure plus de risque réel de subir des atteintes graves.

**Art. 39.**– (1) Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride est exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire s'il existe des motifs sérieux de considérer:

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies;
- d) qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité du Luxembourg.

(2) Le paragraphe (1) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

(3) Le ministre peut exclure tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire si, avant son admission au Luxembourg, il a commis un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application du paragraphe (1) et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis au Luxembourg, et s'il n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes.

**Art. 40.**– Le ministre octroie le statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride qui remplit les conditions pour être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire conformément aux articles qui précèdent.

**Art. 41.**– (1) Le ministre révoque le statut conféré par la protection subsidiaire lorsque l'intéressé a cessé d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 38.

(2) Le ministre peut révoquer le statut de réfugié lorsqu'il s'avère, après l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, que l'intéressé aurait dû être exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(3) Le ministre révoque le statut conféré par la protection subsidiaire si:

- a) après l'octroi de ce statut, il s'avère que la personne concernée est ou aurait dû être exclue des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 39, paragraphes (1) et (2);
- b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut conféré par la protection subsidiaire.

(4) Sans préjudice de l'obligation faite à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce qu'une personne a cessé de faire partie ou ne fait pas partie de celles qui peuvent bénéficier de la protection subsidiaire au titre des paragraphes (1), (2) et (3) du présent article.

### **Chapitre 3.**– *Du contenu de la protection internationale*

**Art. 42.**– (1) Le présent chapitre qui a pour objet le contenu de la protection internationale est sans préjudice des droits inscrits dans la Convention de Genève.

(2) Le présent chapitre s'applique à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire.

**Art. 43.**– (1) Le ministre respecte le principe de non-refoulement en vertu de ses obligations internationales.

(2) Lorsque cela ne lui est pas interdit en vertu des obligations internationales visées au paragraphe (1), le ministre peut refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel:

- a) lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité du Luxembourg; ou
- b) que, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du Luxembourg.

(3) Le ministre peut refuser d'octroyer un titre de séjour à un réfugié qui entre dans le champ d'application du paragraphe (2), le révoquer, ou refuser de le renouveler.

**Art. 44.**– Le ministre fournit aux personnes dont il est reconnu qu'elles ont besoin d'une protection internationale, dès que possible après que le statut de protection respectif leur a été octroyé, un accès aux informations précisant, dans une langue qu'elles sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations afférents aux statuts de protection respectifs.

**Art. 45.**– (1) Le ministre veille à ce que l'unité familiale puisse être maintenue.

(2) Le ministre veille à ce que les membres de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir ce statut puissent prétendre aux avantages visés aux articles 47 à 55, dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille.

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne sont pas applicables lorsque le membre de la famille est ou serait exclu du bénéfice du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

(4) Nonobstant les paragraphes (1) et (2), le ministre peut refuser, limiter ou retirer les avantages qui y sont visés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

**Art. 46.**– (1) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne s'y opposent.

(2) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

**Art. 47.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un titre de voyage établi selon l'annexe à la Convention de Genève et destiné à leur permettre de voyager hors du territoire luxembourgeois, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

(2) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national obtiennent des documents qui leur permettent de voyager, au moins lorsque leur présence dans un autre Etat est requise pour des raisons humanitaires graves, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

**Art. 48.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut de réfugié a été octroyé.

(2) Des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail sont offertes aux bénéficiaires du statut de réfugié dans des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants luxembourgeois.

(3) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut conféré par la protection subsidiaire a été octroyé. Il peut être tenu compte de la situation du marché du travail, y compris pour fixer éventuellement des priorités d'accès à l'emploi pour une période de temps limitée, à déterminer par règlement grand-ducal.

(4) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail.

(5) La législation luxembourgeoise s'applique en ce qui concerne les rémunérations, l'accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l'emploi.

**Art. 49.**– (1) Les mineurs qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent le plein accès au système d'éducation, et ce dans les mêmes conditions que les ressortissants luxembourgeois.

(2) Les adultes qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire ont accès au système éducatif général ainsi qu'au perfectionnement ou au recyclage professionnels dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

(3) L'Etat garantit l'égalité de traitement entre les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire et les ressortissants luxembourgeois dans le cadre des procédures existantes de reconnaissance des diplômes, certificats ou autre titre de qualification formelle.

**Art. 50.**– Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire reçoivent la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants luxembourgeois.

**Art. 51.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès aux soins de santé dans les mêmes conditions d'accès que les ressortissants luxembourgeois.

(2) Sont garantis, dans les mêmes conditions d'accès qu'aux ressortissants luxembourgeois, les soins de santé appropriés aux bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui ont des besoins particuliers, tels que les femmes enceintes, les personnes handicapées, les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle ou les mineurs qui ont été victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés.

**Art. 52.**– (1) Dès que possible, après l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, la représentation des mineurs non accompagnés est assurée, par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation.

(2) Lors de la mise en œuvre de la présente loi, les besoins des mineurs non accompagnés seront dûment pris en considération par le tuteur désigné ou le représentant.

(3) Les mineurs non accompagnés sont hébergés:

a) auprès de parents adultes; ou

- b) au sein d'une famille d'accueil; ou
- c) dans des centres spécialisés dans l'hébergement de mineurs; ou
- d) dans d'autres lieux d'hébergement adaptés aux mineurs.

Dans ce contexte, il y a lieu de tenir compte de l'avis de l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité.

(4) Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas de mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.

(5) Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les membres de sa famille seront recherchés dès que possible. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches serait menacée, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il sera fait en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient confidentiels.

(6) Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins.

**Art. 53.**— Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 54.**— Les personnes bénéficiant du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire peuvent circuler librement à l'intérieur du territoire luxembourgeois.

**Art. 55.**— Afin de faciliter l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire dans la société, le Gouvernement établit les programmes d'intégration qu'il juge appropriés ou crée les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes.

#### **Chapitre 4.— De la protection temporaire**

**Art. 56.**— Le présent chapitre a pour objet l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

**Art. 57.**— La protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut conféré par la protection internationale.

**Art. 58.**— (1) Le régime de protection temporaire est déclenché par une décision du Conseil de l'Union européenne prise dans les conditions définies par les articles 4 à 6 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

(2) Sans préjudice du paragraphe qui précède, la protection temporaire pourra être accordée, en toute situation, par règlement grand-ducal, avec les adaptations nécessaires au régime prévu par la présente loi.

**Art. 59.**— Afin de permettre l'application effective du présent chapitre, le ministre est autorisé à enregistrer entre autres les données à caractère personnel suivantes: nom, nationalité, date et lieu de naissance, situation familiale, liens de parenté.

**Art. 60.**— (1) Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne sollicitant le bénéfice de la protection temporaire. Il peut procéder à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires. Il peut être procédé à la prise d'empreintes digitales ainsi qu'à la prise de photographies de la personne concernée. Il procède à une audition de la personne concernée et dresse un rapport.

(2) Les documents d'identité des personnes sollicitant le bénéfice du régime de protection temporaire sont conservés, contre récépissé, auprès du ministère pendant la durée de la protection temporaire.

**Art. 61.**– (1) Peuvent être exclues du bénéfice de la protection temporaire les personnes:

- a) dont on aura des raisons sérieuses de penser:
- i) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
  - ii) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du Grand-Duché de Luxembourg avant d'y être admises en tant que bénéficiaires de la protection temporaire. La gravité de la persécution à laquelle il faut s'attendre doit être considérée par rapport à la nature du crime dont l'intéressé est soupçonné. Les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, peuvent recevoir la qualification de crimes graves de droit commun. Cela vaut pour les participants au crime comme pour les instigateurs de celui-ci;
  - iii) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies;
- b) dont on aura des motifs raisonnables de penser qu'elles représentent un danger pour la sécurité nationale ou, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, qu'elles constituent une menace pour la communauté luxembourgeoise.

(2) Les motifs d'exclusion visés au paragraphe (1) se fondent exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée. Les décisions d'exclusion respectent le principe de la proportionnalité.

**Art. 62.**– (1) Le ministre délivre une attestation spécifique au bénéficiaire du régime de protection temporaire. Cette attestation permet à son titulaire de demeurer sur le territoire luxembourgeois, mais ne confère pas un droit au séjour conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

(2) L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle aura été visée par l'administration communale du lieu de séjour du bénéficiaire de la protection temporaire, visa qui comprendra l'indication de l'adresse du bénéficiaire de la protection temporaire.

(3) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

**Art. 63.**– Les bénéficiaires de la protection temporaire recevront un document rédigé dans une langue susceptible d'être comprise par eux, dans lequel les dispositions relatives à la protection temporaire qui leur sont applicables sont clairement exposées.

**Art. 64.**– Lorsque la personne bénéficiant de la protection temporaire au Luxembourg séjourne irrégulièrement, pendant la durée de la protection temporaire, sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne, elle sera réadmise sur le territoire du Luxembourg à la demande de l'Etat membre concerné.

**Art. 65.**– (1) Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, aux bénéficiaires de la protection temporaire une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. Le ministre peut accorder priorité aux citoyens de l'Union européenne, aux citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(2) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 62 qui précède.

(3) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(4) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la protection temporaire prend fin.

(5) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexacts pour l'obtenir.

(6) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité où est retirée.

**Art. 66.**– (1) Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise.

(2) Les bénéficiaires de la protection temporaire mineurs ont accès au système éducatif.

**Art. 67.**– Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à une aide sociale, y compris l'hébergement.

**Art. 68.**– (1) Le bénéficiaire de la protection temporaire peut solliciter le regroupement familial en faveur d'un ou plusieurs membres de sa famille si la famille était déjà constituée dans l'Etat d'origine et qu'elle a été séparée en raison de circonstances entourant l'afflux massif.

(2) Sont considérés comme membre de la famille au sens du présent article:

- a) le conjoint du regroupant;
- b) les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- c) d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l'afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à charge du regroupant.

(3) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d'une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, tout en tenant compte des souhaits des membres de la famille.

(4) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d'une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, et en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

(5) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b).

(6) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

(7) Le ministre tient compte dans sa décision de l'intérêt supérieur de l'enfant.

(8) Le ministre délivre aux membres de la famille ayant bénéficié d'une mesure de regroupement l'attestation visée à l'article 62.

(9) Lorsque des personnes se voient accorder le bénéfice d'un régime de protection temporaire dans un autre Etat membre, que ce soit à titre personnel ou au titre d'un regroupement familial, ils perdent de plein droit le bénéfice du régime de protection temporaire au Luxembourg et leur attestation visée à l'article 62 devient caduque.

(10) Le ministre fournit, à la demande d'un autre Etat membre, les informations et documents relatifs à un bénéficiaire de la protection temporaire jugés nécessaires pour traiter un cas en vertu du présent article.

**Art. 69.**– La représentation et le placement des mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection temporaire sont régis par la législation en matière de protection de la jeunesse.

**Art. 70.**– (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment déposer une demande en obtention d'une protection internationale.

(2) Le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur de protection internationale pendant l'examen de cette demande.

(3) Lorsque, à l'issue de l'examen de protection internationale, cette protection n'est pas accordée au bénéficiaire de la protection temporaire, le bénéfice de la protection temporaire lui reste acquis pour la durée de cette protection restant à courir.

(4) L'examen des demandes de protection internationale, qui n'ont pas été traitées avant l'expiration de la période de protection temporaire, est achevé après l'expiration de cette période.

**Art. 71.**– Les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre de l'Union européenne responsable de l'examen d'une demande d'asile s'appliquent. En particulier, l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par une personne bénéficiant de la protection temporaire est l'Etat qui a accepté le transfert de ladite personne sur son territoire.

**Art. 72.**– (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment renoncer à cette protection en vue d'un retour volontaire dans leur pays d'origine. Aussi longtemps que le régime de protection temporaire n'a pas pris fin, le ministre accueille favorablement, compte tenu de la situation régnant dans le pays d'origine, les demandes de retour vers le Luxembourg présentées par les personnes ayant bénéficié de la protection temporaire et qui sont volontairement retournées dans leur pays d'origine.

(2) Les personnes dont la protection temporaire a pris fin seront invitées par le ministre à retourner volontairement dans leur pays d'origine.

(3) Le ministre veille à ce que les personnes visées aux paragraphes (1) et (2) prennent la décision du retour au pays d'origine en pleine connaissance de cause.

(4) Un programme de retour volontaire au pays d'origine pourra être mis en place, le cas échéant en coopération avec les organisations internationales concernées.

(5) Les personnes qui ne sont pas retournées volontairement au pays d'origine après un délai imparti par le ministre seront éloignées du territoire en conformité à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

### **Chapitre 5.– Dispositions abrogatoires**

**Art. 73.**– La loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire, est abrogée.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

L'élaboration d'une politique commune dans le domaine de l'asile, incluant un régime d'asile européen, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union Européenne.

Les Etats membres de l'Union européenne sont désormais engagés dans le processus de mise en œuvre de la première phase du régime d'asile européen commun. La deuxième phase lancée par le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, met plus particulièrement l'accent sur la dimension extérieure de la politique européenne en matière d'asile et d'immigration. Les Etats membres y sont appelés „à contribuer dans un esprit de responsabilité partagée, à la mise en place d'un régime de protection internationale plus accessible, équitable et efficace, en partenariat avec les pays tiers, et à permettre l'accès à la protection et à des solutions durables au stade le plus précoce“. Si la solution au phénomène des réfugiés réside en partie en une protection dans la région d'origine, mais également en un renforcement de l'aide au développement, notamment en vue d'une prévention des conflits, ces solutions sont complémentaires et préservent le droit de chaque personne de solliciter une protection sur le territoire des Etats membres.

Le présent projet de loi correspond à la mise en œuvre nationale de la première phase du régime d'asile européen commun engagée par le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Ainsi son premier objet est-il d'adapter la législation luxembourgeoise aux directives européennes adoptées en matière d'asile pendant la première phase du régime d'asile européen commun.

1. *La Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil* (ci-après directive „protection temporaire“). Ces dernières années les cas d'afflux massifs de personnes déplacées pour raison de crise dans leur pays d'origine ont pris des proportions plus importantes en Europe. Dans ces cas, il peut être nécessaire de mettre en place un dispositif exceptionnel assurant une protection immédiate et de caractère temporaire de ces personnes. Il a donc été utile d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire au niveau européen. La loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire, prévoit déjà un tel régime de protection temporaire. Ce régime n'étant toutefois pas conforme à la directive „protection temporaire“, le présent projet de loi entend instaurer un nouveau régime de protection temporaire conforme à la directive.
2. *La Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres* (ci-après directive „conditions d'accueil“). Cette directive a pour but l'adoption de normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile qui devraient, en principe, suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les Etats membres. L'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile devrait contribuer à limiter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile motivés par la diversité des conditions d'accueil. Le règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs d'asile reprend d'ores et déjà certaines dispositions de cette Directive.
3. *La Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* (ci-après directive „qualification“). L'objectif principal de cette directive est, d'une part, d'assurer que tous les Etats membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont besoin d'une protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les Etats membres.
4. *La proposition modifiée de Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres* (ci-après proposition de directive „procédure“), proposition qui sera formellement adoptée dans les prochaines semaines. Cette proposition de directive constitue un premier pas vers une harmonisation des procédures d'asile dans les Etats membres.



La directive „conditions d'accueil“ ainsi que la proposition de directive „procédure“ seront transposées dans le cadre du chapitre 1, la directive „qualification“ dans le cadre des chapitres 2 et 3 et enfin la directive „protection temporaire“ dans le cadre du chapitre 4 du présent projet de loi.

Depuis l'adoption de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire, le phénomène des demandeurs d'asile a connu de profondes mutations. Ainsi, si la loi du 3 avril 1996 était adaptée à une époque où le Grand-Duché connaissait à peine 263 demandeurs d'asile, elle n'est définitivement plus adaptée à une évolution telle que nous la connaissons aujourd'hui. En effet, après une très forte hausse du nombre de demandes d'asile durant les années 1998 et 1999, hausse qui était due au conflit du Kosovo, le nombre de demandes est de nouveau en progression constante. Ainsi, en 2004, le Luxembourg a enregistré quelque 1.346 nouvelles demandes d'asile, soit 1.577 demandeurs effectifs, soit le nombre le plus important depuis la crise du Kosovo. Outre cette augmentation du nombre des demandeurs d'asile, le Luxembourg est confronté depuis deux ans à des phénomènes jusqu'à présent quasiment inconnus. Jusqu'en 2002, les demandeurs d'asile étaient en grande partie des familles originaires des Balkans. Depuis 2003, le Luxembourg enregistre de plus en plus de célibataires de sexe masculin, en majeure partie d'origine africaine. Le nombre de pays d'origine des demandeurs d'asile est également en constante progression. A cela s'ajoute le phénomène dit de l'„asylum shopping“, c'est-à-dire, une croissance flagrante du nombre de personnes qui déposent une demande au Grand-Duché après avoir auparavant déposé une demande d'asile dans un autre Etat membre de l'Union européenne, souvent sous une autre identité. Ainsi, le nombre de cas où le Luxembourg n'est pas compétent pour traiter la demande d'asile conformément au *règlement (CE) No 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers* a atteint le chiffre de 521 dossiers en 2004, soit 613 demandeurs effectifs, là encore un record. Enfin, on ne saurait nier le nombre de demandes d'asile formulées de façon abusive, souvent malheureusement dans l'intention de profiter du séjour au Grand-Duché durant l'instruction de la demande pour commettre des délits plus ou moins graves.

Le Gouvernement estime qu'il est impératif, dans le respect du droit international et du droit communautaire, de réduire la durée de la procédure d'asile. En effet, l'instruction d'une demande d'asile prend à l'heure actuelle environ 2 ans. Ce délai, qui peut même atteindre 3 à 4 ans dans certains cas extrêmes, est à l'évidence beaucoup trop long. Cette lenteur est d'autant plus dramatique lorsque les demandeurs d'asile déboutés de leur demande sont invités à quitter le territoire au bout de plusieurs années de procédure et, souvent, après qu'un début d'intégration au pays se soit fait. Face à cette lenteur, le Gouvernement a d'ores et déjà décidé d'augmenter substantiellement le personnel en charge de l'instruction des demandes d'asile. D'autre part, le présent projet de loi prévoit l'instauration d'une procédure accélérée dans certains cas, notamment pour les demandeurs provenant de pays tiers sûrs, l'abrogation de certains recours, l'instauration de délais plus courts tant au niveau administratif que judiciaire, ainsi que des mécanismes visant à inviter les demandeurs d'asile à participer plus activement au déroulement de la procédure. Il s'inspire, quant à cet objectif et aux modalités proposées, des législations récemment adoptées dans d'autres Etats membres de l'Union européenne et intègre pour l'essentiel le contenu du projet de loi No 5330 portant accélération des procédures d'asile. Face à l'afflux constant des demandeurs d'asile au Luxembourg, contrairement à la situation dans les autres Etats membres de l'Union européenne où le nombre de nouvelles demandes a tendance à diminuer depuis 2003, il y a lieu d'adapter la procédure afin que, dans un délai raisonnable, les demandes puissent être analysées par les autorités administratives et que la décision de ces dernières puisse être soumise le cas échéant à un contrôle devant une autorité judiciaire indépendante. L'objectif poursuivi est donc d'une part, de pouvoir accorder plus rapidement une protection aux personnes qui en ont véritablement besoin, et, d'autre part, de faire sortir plus rapidement de la procédure d'asile ceux dont les demandes sont, de façon évidente, abusives ou contraires aux instruments de protection internationale.

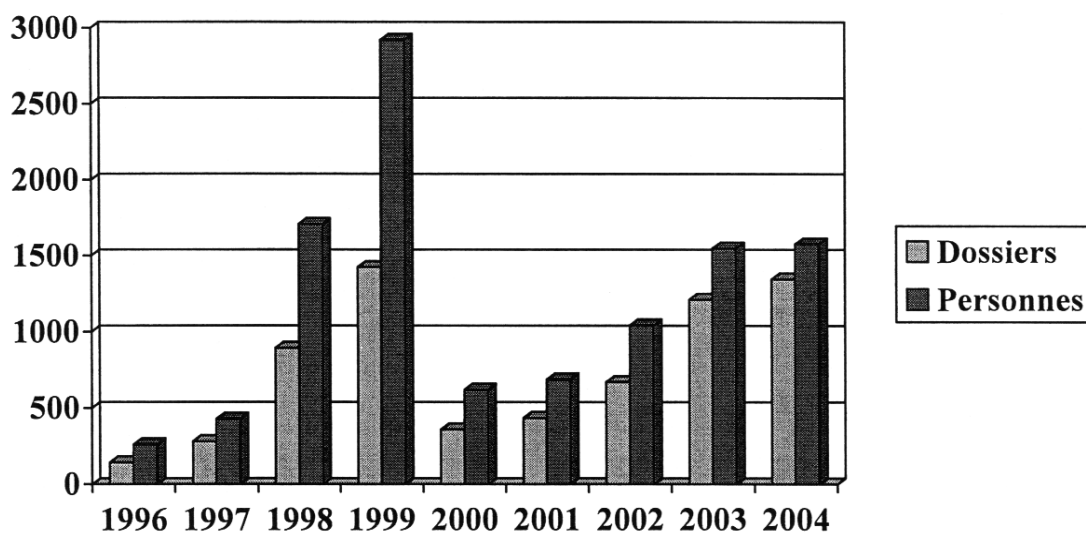
L'objectif du présent projet de loi est aussi celui de compléter la législation en matière de protection internationale par certains droits et obligations dans le chef du demandeur de protection internationale. Parmi les droits nouveaux, il y a lieu de relever l'accès sous certaines conditions au marché de l'emploi, l'information écrite sur le contenu de la procédure dans une langue dont il est raisonnable de supposer que le demandeur la comprend et enfin l'information à donner au demandeur sur le délai dans laquelle sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Le déroulement de l'entretien avec le demandeur ainsi que l'établissement du rapport de l'entretien font l'objet de règles détaillées.

L'assistance judiciaire a été maintenue tout au long de la procédure. Parmi les obligations nouvelles, mentionnons celle de procéder à une élection de domicile et de demeurer sur le territoire national. De même, une lacune importante est comblée par l'introduction de règles protégeant mieux les demandeurs mineurs non accompagnés.

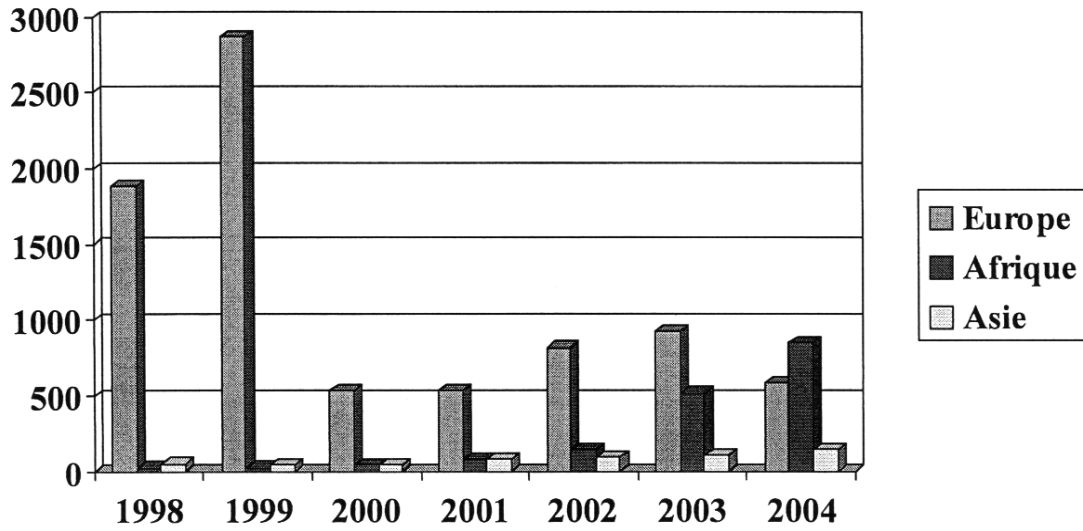
Le projet innove enfin sur d'autres points. Il prévoit des règles relatives au retrait implicite d'une demande de protection internationale, de même que la possibilité de placer certains demandeurs, si les circonstances l'exigent, dans une structure fermée pour une durée de trois mois, prorogeable au maximum de trois mois supplémentaires.

Au vu des développements internationaux et de la politique menée dans le domaine des migrations par l'Union européenne, le Gouvernement souhaite mettre en œuvre une législation aussi complète et aussi efficace que possible en matière de protection internationale. Aussi la législation actuelle qui se limite à un examen des demandes d'asile au sens de la Convention de Genève de 1951, sera-t-elle étoffée par un statut de protection complémentaire, dit „statut conféré par la protection subsidiaire“, qui permettra à l'avenir d'examiner toute demande individuelle sous tous les aspects de la protection internationale – asile et protection subsidiaire – et cela dans le cadre d'une seule procédure, afin d'éviter des examens successifs et des recours en cascade. Dès lors, le Luxembourg disposera à l'avenir de trois formes de protection, à savoir 1. le statut de réfugié conformément à la Convention de Genève de 1951, 2. le statut de protection subsidiaire pour les personnes qui, même si elles ne peuvent remplir les conditions du statut de réfugié, ont néanmoins besoin d'une protection internationale alors qu'elles courent un risque réel de subir des atteintes graves dans leur pays d'origine, et 3. le statut de protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

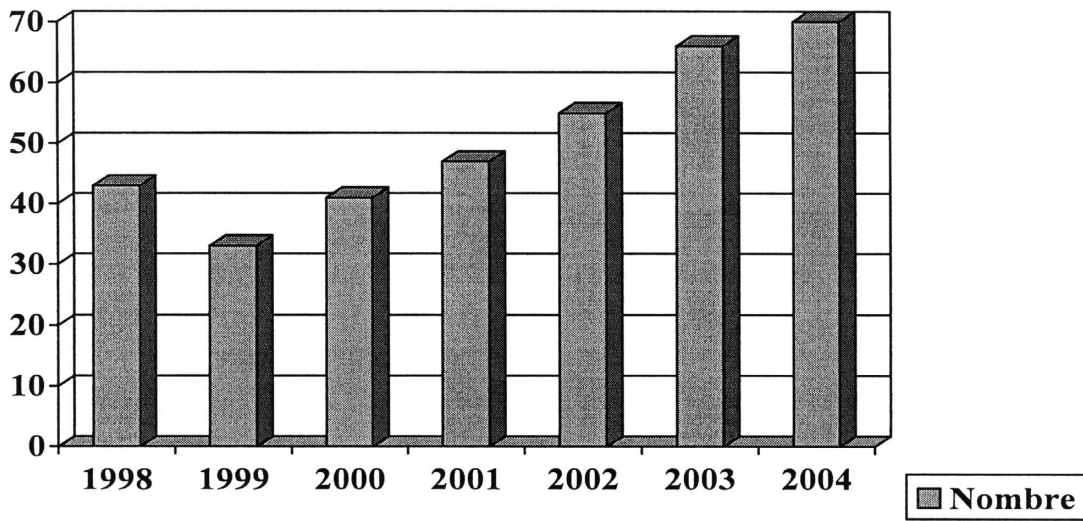
*Evolution des demandes d'asile*



*Evolution des demandes d'asile par continent*



*Evolution du nombre de pays d'origine*



\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *ad Article 1er.*

Cet article détermine l'objet du projet de loi, à savoir la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire ainsi que l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

Ainsi, il est apparu comme nécessaire de compléter notre législation par une forme complémentaire de protection en faveur des personnes qui, malgré le fait qu'elles ne remplissent pas les conditions pour l'obtention d'une protection découlant de la Convention de Genève, ont néanmoins besoin d'une protection pour d'autres raisons. Cette protection dite subsidiaire est traitée aux articles 37 et suivants du présent projet de loi.

### *ad Article 2.*

Cet article donne les définitions de certains termes utilisés dans le projet de loi. Ces définitions sont toutes reprises des directives à transposer.

### *ad Article 3.*

Cet article détermine les règles de compétence, laquelle est attribuée au ministre „ayant l'asile dans ses attributions“. En effet, la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire, réservait la compétence au ministre de la Justice alors que, sous le Gouvernement actuel, cette compétence a été attribuée au ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration. Ce changement de compétence a par ailleurs donné lieu à des contestations devant les juridictions administratives.

L'article 3 prévoit donc l'adoption d'une formule plus souple qui évite l'attribution de la compétence à un ministre déterminé.

### *ad Article 4.*

Cet article formule l'objet du chapitre premier intitulé „De la procédure relative à l'examen d'une demande de protection internationale“.

### *ad Article 5.*

Cet article qui crée la commission consultative pour la protection internationale reprend en sa substance l'article 3 de la loi modifiée du 3 avril 1996 qui prévoit déjà la commission consultative pour les réfugiés.

Cette commission est généralement saisie pour avis dans le cadre de l'instruction de certaines demandes d'asile particulièrement difficiles à toiser. Le gouvernement tient à maintenir cette commission indépendante qui s'est illustrée par ses avis particulièrement recherchés.

### *ad Article 6.*

Le paragraphe (1) prévoit que la demande doit être déposée par le demandeur en personne sous peine d'irrecevabilité. Ce texte est basé sur la proposition de directive „procédure“ et part du principe que c'est le demandeur lui-même qui doit manifester personnellement sa volonté de déposer une demande de protection internationale. Ainsi, dans le passé, il est apparu que des demandes d'asile avaient été déposées par des mandataires sans avoir obtenu de mandat.

Le paragraphe (2) prévoit la possibilité pour toute personne adulte de déposer une demande distincte de celle du membre de la famille dont il dépend. Cette disposition transpose en droit national l'article 5 paragraphe 2 de la proposition de directive „procédure“ et vise les cas de personnes adultes qui peuvent le cas échéant avoir des motifs de persécution distincts de ceux du membre de la famille dont ils dépendent.

Le paragraphe (3) traite l'obligation du ministre d'informer le demandeur du contenu de la procédure ainsi que de ses droits et obligations pendant cette procédure. Cet article est basé sur l'article 9 paragraphe 1.a) de la proposition de directive „procédure“.

Le paragraphe (4) crée une véritable obligation dans le chef du demandeur d'asile de remettre ses documents d'identité ainsi que toute pièce utile à l'examen de sa demande. Jusqu'à présent, l'article 6 de la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoyait que les documents du demandeur d'asile étaient conservés au ministère de la Justice jusqu'à l'aboutissement de la procédure. Or, le texte permettait ainsi au demandeur d'asile qui avait remis son passeport au ministère de la Justice, de récupérer ce document une fois sa demande d'asile définitivement rejetée, et de détruire ou de cacher celui-ci afin d'empêcher un rapatriement vers son pays d'origine. C'est la raison pour laquelle le texte proposé prévoit que ces pièces ne seront restituées au demandeur débouté qu'au moment de son éloignement du territoire.

Le paragraphe (5) prévoit qu'une pièce attestant l'enregistrement de la demande est remise au demandeur dans les trois jours suivant le dépôt de la demande. Ce texte transpose en droit national l'article 6 de la directive „conditions d'accueil“. Le paragraphe (5) prévoit également l'obligation pour l'administration communale du lieu de séjour du demandeur de viser l'attestation de demandeur de protection internationale. En effet, dans le passé, il est apparu que certaines communes ont refusé de viser les attestations de certains demandeurs d'asile.

La phrase de la loi modifiée du 3 avril 1996 selon laquelle l'attestation tient lieu de pièce d'identité est supprimée. En effet, cette prévision n'a plus lieu d'être, étant donné que plus de 70% des demandeurs d'asile ne sont pas documentés et que leur identité est donc tout sauf établie.

Le paragraphe (6) reprend l'article 4, paragraphe (4) de la loi modifiée du 3 avril 1996, texte en vertu duquel l'attestation ne donne pas droit à un certificat de résidence, sauf pour ce qui est des formalités requises en vue de la célébration du mariage.

Le paragraphe (7) reprend l'article 4, paragraphe (5) de la loi modifiée du 3 avril 1996.

Les paragraphes (8) à (10) introduisent une nouvelle obligation dans le chef du demandeur, à savoir l'obligation d'élire domicile au pays pour les besoins de la procédure. Cette nouvelle obligation, basée sur la proposition de directive „procédure“, reprend en grande partie l'article 51/2 de la loi belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, telle qu'elle a été modifiée.

Cette nouvelle disposition est destinée à remédier à la problématique suivante. Il arrive de plus en plus souvent que des demandeurs d'asile refusent de réceptionner les courriers recommandés du ministère. Or, à défaut de notification des décisions ministérielles en bonne et due forme, les délais de recours ne commencent pas à courir, de sorte que la procédure d'asile se trouve considérablement prolongée jusqu'à la notification effective de la décision. Ainsi, dans de nombreux cas, le ministre de la Justice avait notifié sa décision par lettre recommandée et portait du principe que la décision avait été notifiée et que les délais de recours avaient commencé à courir. Le Tribunal administratif, saisi en matière de relevé de forclusion, est arrivé à une autre conclusion en estimant qu'à défaut de connaissance effective du contenu de la décision, les délais de recours n'avaient pas commencé à courir. Ainsi, il est arrivé que des demandeurs d'asile, plus d'un an après la prise de décision du ministre de la Justice, se sont vus accorder à nouveau la possibilité de contester la décision du ministre de la Justice devant les juridictions administratives, d'où une incertitude juridique certaine dans le chef du ministre.

Le Gouvernement estime que cette façon de faire de certains demandeurs d'asile qui délibérément font tout pour ne pas réceptionner la décision n'est pas acceptable. Dès lors, il est suggéré d'insérer un mécanisme selon lequel le demandeur a l'obligation d'élire domicile au pays et que toute notification est réputée valablement faite trois jours après l'envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste. Ainsi, le demandeur a l'obligation de vérifier régulièrement à son domicile élu si une communication lui a été faite par le ministre. Le domicile ainsi élu ne correspond pas obligatoirement à la résidence effective, laquelle est parfois amenée à changer fréquemment, mais peut être par exemple l'adresse d'une ONG, d'un membre de la famille du demandeur d'asile ou encore de son conseil juridique. En contrepartie, le ministre a la certitude que les délais de recours commencent à courir trois jours après l'envoi au domicile élu.

Le paragraphe (10) prévoit par ailleurs une procédure spécifique pour le cas où le demandeur n'a pas élu domicile. Dans ce cas, le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère et la notification sera opérée par affichage public.

Le paragraphe (11), basé sur la directive „conditions d'accueil“ et la proposition de directive „procédure“, prévoit l'obligation de demeurer sur le territoire et le droit d'y circuler librement pendant l'instruction de la demande. Toutefois, le même paragraphe prend soin de spécifier que ce droit de demeurer sur le territoire ne constitue pas un permis de séjour conformément à la législation concer-

nant l'entrée et le séjour des étrangers. Ainsi ce texte de loi consacre-t-il une jurisprudence des juridictions administratives.

Le paragraphe (12), basé sur l'article 6 de la proposition de directive „procédure“, prévoit la possibilité d'extrader un demandeur de protection internationale.

Le paragraphe (13) prévoit que toute demande est d'abord analysée au regard des articles 15 et 16. Il s'agit donc de vérifier dans un premier temps si le Luxembourg est compétent en vertu des règles communautaires pour analyser la demande. De même, il s'agit de déterminer l'existence d'un premier pays d'asile ou d'un pays tiers sûr vers lequel le demandeur pourrait être transféré.

*ad Article 7.*

Cet article qui traite de l'assistance d'un interprète et d'un avocat reprend substantiellement l'article 5 de la loi modifiée du 3 avril 1996.

Le paragraphe (3), basé sur l'article 9 paragraphe 1.e) de la proposition de directive „procédure“, prévoit l'information du demandeur du résultat de la décision dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend lorsqu'il n'est pas assisté ni représenté par un avocat. Il y a lieu de préciser que cette obligation d'information respectivement de traduction dans le chef du ministre ne concerne que le résultat de la décision et non pas la décision en son entier.

*ad Article 8.*

Cet article, outre certaines modifications de pure forme, prévoit que le service de police judiciaire peut procéder à des fouilles corporelles du demandeur ainsi que des affaires de celui-ci. Cette nouvelle disposition, qui est basée sur la proposition de directive „procédure“, vise à combler une lacune importante dans la loi actuelle et répond à une nécessité certaine. Ainsi, il apparaît qu'au Luxembourg, de plus en plus de demandeurs d'asile se présentent sans être en possession d'un document d'identité quelconque. Cette tendance est croissante étant donné qu'en 2002, 59% des demandeurs d'asile n'étaient pas documentés et au premier semestre 2003, 74,2% des demandeurs d'asile n'avaient aucun document d'identité sur eux. Or, il est souvent apparu que les demandeurs d'asile cachaient délibérément ces pièces d'identité afin d'éviter un éventuel transfert vers un autre Etat membre de l'Union européenne, voire d'empêcher un rapatriement ultérieur après la procédure d'asile. Dès lors, il est impératif de prévoir cette possibilité de fouille afin d'endiguer ces abus manifestes.

*ad Article 9.*

Cet article règle le déroulement des entretiens auxquels il est procédé dans le cadre de l'instruction des demandes.

Tandis que la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoit uniquement le droit pour le demandeur d'asile d'être entendu par un agent du ministère, le paragraphe (1) prévoit une véritable obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre. Sur base de l'article 9bis paragraphe 2.(f) de la proposition de directive „procédure“, ce paragraphe prévoit la possibilité d'enregistrer les déclarations orales du demandeur. Etant donné qu'il est un fait que bon nombre de demandeurs cachent leur véritable origine, il est également prévu que le ministre peut procéder à un test linguistique afin de déterminer la véritable origine du demandeur. Enfin, sur base de l'article 14 de la proposition de directive „procédure“, il est prévu que le demandeur doit répondre personnellement aux questions posées, et ce même lorsqu'il est accompagné par un avocat.

Le paragraphe (2) prévoit en outre une obligation dans le chef du demandeur d'asile de soumettre dans les meilleurs délais tous les éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de sa demande.

Le paragraphe (3) vise le comportement des demandeurs ou de leurs avocats qui ne se rendent pas à l'entretien fixé par le ministère et sollicitent constamment des reports de la date de l'entretien, souvent dans le but de prolonger les procédures. Le texte proposé prévoit qu'en l'absence du demandeur à l'entretien ou qu'en cas de refus de signer le rapport de l'entretien, le ministre peut néanmoins statuer sur la demande.

Le paragraphe (4) prévoit une exception au droit d'être entendu, à savoir si un autre Etat membre de l'Union européenne est compétent pour l'examen de la demande. Ce texte, basé sur la proposition de directive „procédure“, ne fait qu'entériner une pratique déjà établie.

Le paragraphe (5), basé sur l'article 10 paragraphe 3 de la proposition de directive „procédure“, prévoit certains cas dans lesquels il ne peut être procédé à un entretien.

Le paragraphe (6), outre certaines règles de confidentialité de l'entretien et de compétence de l'agent en charge de l'entretien, prévoit que l'interprète doit être capable d'assurer une communication appropriée entre le demandeur et l'agent du ministère. Sur base de l'article 11 de la proposition de directive „procédure“, il est précisé qu'il n'est pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur a manifesté une préférence s'il existe une autre langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et dans laquelle il est à même de communiquer.

*ad Article 10.*

Cet article permet au ministre de placer, dans certaines conditions, les demandeurs dans une structure fermée. Cet article est basé sur l'article 7 de la directive „conditions d'accueil“ qui dispose dans son paragraphe 3: „lorsque cela s'avère nécessaire, les Etats membres peuvent obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, p.ex. pour des raisons juridiques ou d'ordre public“.

Le paragraphe (1) prévoit quatre cas de figure dans lesquels un demandeur peut faire l'objet d'une mesure de placement, à savoir lorsque la demande a été déposée dans le but de prévenir un éloignement d'une personne en séjour irrégulier, lorsque le demandeur refuse de coopérer dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage, lorsque la demande est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée et enfin lorsque le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers l'Etat responsable de l'examen de sa demande. Le texte proposé prévoit une mesure de placement pour une durée maximale de trois mois, avec une possibilité au paragraphe (2) de reconduire le placement si les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore été établis, sans toutefois que la durée maximale du placement n'excède six mois.

Le paragraphe (3) vise une situation désormais bien établie, à savoir celle d'un étranger en situation irrégulière qui formule une demande d'asile au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, souvent quelques jours avant son rapatriement prévu, en vue d'empêcher ce départ. Il est dès lors prévu que la durée du placement en vertu de la législation sur l'asile court à partir du jour du dépôt de la demande. Dès lors, il ne suffira plus que la personne retenue formule une demande d'asile pour empêcher son rapatriement, étant rappelé qu'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers ne peut excéder trois mois.

*ad Article 11.*

Cet article introduit la notion de retrait implicite des demandes. Cet article est basé sur l'article 20 de la proposition de directive „procédure“. Depuis l'année 1996, le ministère de la Justice a comptabilisé quelque 1.073 personnes qui ont implicitement retiré leur demande d'asile. Bon nombre de ces personnes ont disparu quelques jours après le dépôt de leur demande d'asile, et n'ont jamais fait l'objet d'un entretien par un agent du ministère de la Justice ni fourni des éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de leur demande. Dès lors, le ministre s'est trouvé dans l'impossibilité juridique de clôturer ces dossiers, ce qui n'est pas souhaitable. Par conséquent, il est suggéré, sur base de la proposition de directive, d'insérer un mécanisme de retrait implicite lorsque deux conditions cumulatives sont remplies, à savoir que le demandeur n'a pas fourni les éléments à la base de sa demande ou ne s'est pas rendu à l'entretien par l'agent du ministère et qu'il n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de sa demande pendant une durée de deux mois au moins.

Néanmoins, afin de tenir compte des cas de figure où les demandeurs réapparaissent par la suite, il est prévu de traiter ces cas selon la procédure visée par l'article 23 concernant les demandes subséquentes.

*ad Article 12.*

Cet article, basé sur l'article 15 de la proposition de directive „procédure“, prévoit les règles concernant le traitement des demandes formulées par des mineurs non accompagnés.

Le paragraphe (1) prévoit le principe de la désignation d'un tuteur ainsi que certains droits et obligations de ce dernier.

Le paragraphe (2), conformément à la proposition de directive „procédure“, prévoit certaines exceptions au principe formulé au paragraphe (1).

Le paragraphe (3) prévoit la possibilité de soumettre la personne qui se dit mineure à un examen médical en vue de la détermination de son âge. Cette possibilité s'avère nécessaire étant donné que le

Luxembourg se voit confronté à un nombre croissant de demandes formulées par de faux mineurs, dans un but évidemment frauduleux. En effet, il est apparu que moins de 10% des personnes qui se disent mineures le sont véritablement. Il s'agit donc de déterminer les demandeurs qui ont besoin d'un encadrement spécifique et ceux qui abusent des procédures.

*ad Article 13.*

Cet article, basé sur l'article 21 de la proposition de directive „procédure“, traite des relations avec le UNHCR ainsi qu'avec les organisations qui agissent en son nom sur le territoire luxembourgeois.

*ad Article 14.*

Cet article, qui transpose en droit national l'article 11 de la directive „conditions d'accueil“, règle l'accès au marché de l'emploi dans le chef du demandeur de protection internationale. L'article 14 part du principe que le demandeur n'a pas accès au marché de l'emploi pendant une durée d'un an, mais que cet accès devient possible lorsque la durée de l'instruction de la demande est excessivement longue.

Il est ainsi prévu que lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande endéans un an, et que le retard ne peut être imputé au demandeur, le demandeur a accès au marché de l'emploi. Tout en prenant soin de préciser que les demandeurs ne peuvent obtenir un véritable permis de travail, il est créé un permis spécifique appelé „autorisation d'occupation temporaire“, délivré aux conditions spécifiées aux paragraphes (3) à (8), dispositions qui prévoient notamment la priorité à l'embauche pour les citoyens de l'Union européenne.

Le paragraphe (5) précise que l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour. Autrement dit, les salaires ainsi perçus ne seront pas à considérer comme moyens d'existence personnels et suffisants conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers. Le Gouvernement estime qu'il est essentiel de continuer à distinguer entre demande de protection et immigration et que la première ne doit pas devenir un moyen détourné pour accéder à la seconde.

*ad Article 15.*

Cet article vise les cas où un autre Etat membre de l'Union européenne est compétent pour l'examen de la demande d'asile conformément au règlement (CE) No 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Le paragraphe (2) prévoit une décision d'incompétence du ministre ainsi que le transfert vers le pays responsable de l'examen de la demande en vertu du règlement précité.

*ad Article 16.*

Le paragraphe (1) prévoit que les demandes présentées par des ressortissants de l'Union européenne seront considérées comme irrecevables. Cette disposition est basée sur le protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne accompagnant le Traité d'Amsterdam. En vertu de ce protocole, les Etats membres de l'Union européenne „sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile. En conséquence, toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible pour instruction par un autre Etat membre que dans les cas suivants [...]“.

Ainsi, le Gouvernement souhaite que les demandes présentées par des ressortissants communautaires soient déclarées irrecevables. En effet, si de telles demandes étaient déclarées recevables, quitte à les traiter dans le cadre d'une procédure accélérée, le même protocole prévoit que dans ce cas, le Conseil doit immédiatement être informé de toute procédure, ce que le Gouvernement souhaite éviter.

Les paragraphes (2) à (9) traitent les cas où il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr. Dans ces cas, le ministre peut prendre une décision d'irrecevabilité de la demande.

*ad Article 17.*

Cet article précise les voies de recours contre les décisions prises par le ministre au titre des articles 15 et 16, c'est-à-dire des décisions d'incompétence et d'irrecevabilité. Cet article vise à uniformiser les voies de recours. Ainsi, en matière d'incompétence, la loi modifiée du 3 avril 1996 ne prévoit pas de dispositions spécifiques, de sorte que le droit commun en matière de recours (délai de recours de trois mois, effet non suspensif, délai d'appel de quarante jours) s'applique. Par contre, en matière



d'irrecevabilité, la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoit un délai de recours ainsi qu'un délai d'appel d'un mois et que les juridictions saisies doivent se prononcer dans un délai d'un mois. Le projet de loi quant à lui prévoit une uniformisation en ce sens qu'il n'y aura plus qu'un seul délai de recours d'un mois et que le Tribunal administratif statuera dans le mois de l'introduction de la requête. L'appel contre les décisions du Tribunal administratif est supprimé, un double degré de juridiction n'étant pas nécessaire pour garantir les droits de la défense étant donné que le demandeur a la garantie que sa demande sera examinée par un autre Etat.

*ad Article 18.*

Cet article, sur base de l'article 7 de la proposition de directive „procédure“, prévoit les règles relatives aux conditions d'examen des demandes. Il est notamment prévu que les décisions sont prises individuellement, objectivement et impartialement.

*ad Article 19.*

Cet article traite des décisions prises par le ministre dans le cadre de la procédure normale, une procédure accélérée étant prévue à l'article 20.

Le paragraphe (1) dispose qu'une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire. Jusqu'à présent, un tel texte faisait défaut, de sorte qu'une fois les recours en matière de demandes d'asile épuisés, les demandeurs d'asile ont déposé un nouveau recours contre l'ordre de quitter le territoire du ministre de la Justice, de sorte que plusieurs procédures judiciaires se sont succédées dans le temps. Le but de cette disposition nouvelle est d'éviter les recours en cascade. Dorénavant, le ministre statuera dans une seule décision sur le bien-fondé de la demande de protection internationale, c'est-à-dire asile et protection subsidiaire, et sur l'éloignement du demandeur, de sorte qu'une seule voie de recours sera possible contre cette décision unique. Il est ainsi arrivé que les juridictions administratives confirment la décision en matière de réfugié, mais annulent l'ordre de quitter le territoire des mois voire des années plus tard sur base de l'article 3 CEDH. Désormais, les juridictions statueront sur les deux aspects de la décision – demande de protection et ordre de quitter – dans un seul jugement.

Le paragraphe (2) prévoit que les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours. Il s'agit là d'une dérogation à l'article 13 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. En effet, l'article 13 précité prévoit qu'en cas de recours gracieux avant l'expiration du délai de recours, le délai de recours contentieux est suspendu et un nouveau délai commence à courir à partir de la notification de la nouvelle décision qui intervient à la suite de ce recours gracieux. Or, beaucoup de recours gracieux sont déposés le jour même de l'expiration du délai de recours contentieux, ce qui a pour effet de prolonger la procédure d'asile. Par ailleurs, le Gouvernement est amené à constater que la quasi-totalité des recours gracieux donne lieu à une décision confirmative, une instruction complémentaire du ministre étant extrêmement rare. Dès lors, au vu du constat que l'institution du recours gracieux est clairement dénaturée en matière de demandes d'asile, il est prévu d'en maintenir le principe tout en supprimant l'effet interruptif des délais de recours. L'effet souhaité par cette mesure est de limiter les recours gracieux aux cas où des faits pertinents et nouveaux doivent être portés à la connaissance du ministre et de dissuader les demandeurs de déposer un recours gracieux pour la simple forme afin de gagner du temps.

Les paragraphes (3) et (4) maintiennent le principe du double degré de juridiction tout en apportant certains aménagements à la procédure actuelle. L'appel peut être interjeté devant la Cour administrative qui statuera comme juge de l'annulation, c'est-à-dire elle examinera uniquement les moyens de légalité mais ne se prononcera pas sur le fond. Le Gouvernement s'inspire notamment de la loi française qui prévoit un recours et une possibilité de cassation devant le Conseil d'Etat. Les délais de recours ainsi que l'effet suspensif des recours sont maintenus.

L'ordre de quitter le territoire peut faire l'objet d'un recours en annulation qui doit être formulé dans la même requête introductive que le recours en réformation, sous peine d'irrecevabilité. Dès lors, une fois la procédure terminée, l'ordre de quitter le territoire ne pourra plus faire l'objet d'un recours distinct.

Par dérogation aux articles 5, 7 et 46 de la loi du 21 juin 1999 précitée, le nombre de mémoires de la part de chaque partie est limité à un, tant devant le Tribunal administratif que devant la Cour administrative. A l'heure actuelle, le délai de recours et d'appel sont d'un mois. Le défenseur dispose de trois mois respectivement d'un mois pour produire son mémoire en réponse devant le Tribunal administratif

respectivement la Cour administrative. Par la suite, chacune des parties dispose d'un autre mois pour produire les mémoires en réplique et en duplique. Dans le présent projet, les mémoires en réplique du demandeur et les mémoires en duplique de l'Etat sont supprimés afin d'accélérer les procédures d'asile. Par ailleurs, alors qu'à l'heure actuelle le Gouvernement dispose d'un délai de trois mois pour fournir son mémoire en réponse devant le Tribunal administratif, ce délai est ramené à deux mois, là encore afin d'accélérer au maximum les procédures. La proposition permettra donc de raccourcir la procédure contentieuse de cinq mois.

*ad Article 20.*

Cet article prévoit que le ministre peut statuer sur la demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée.

L'article 9 de la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoit qu'une demande d'asile peut être rejetée comme manifestement infondée dans plusieurs cas de figure. Il s'agit là toutefois d'un concept qui a vécu et qui a par ailleurs été abandonné dans le cadre de la proposition de directive „procédure“. En effet, l'actuelle procédure „manifestement infondée“ a l'inconvénient que le ministre procède à une analyse superficielle de la demande d'asile, laquelle ne donne par ailleurs lieu qu'à un recours en annulation.

L'article 20 tel que proposé prévoit quant à lui un examen au fond de la demande, tout comme pour la procédure normale prévue à l'article 19, mais prévoit des cas de figure dans lesquels le ministre est en droit d'accélérer les procédures.

Les cas dans lesquels la procédure peut être accélérée peuvent être résumés en quatre catégories:

- en premier lieu, il s'agit des cas où le demandeur invoque des éléments étrangers à la Convention de Genève (points a), b) et c)). Par ailleurs, la procédure peut être accélérée lorsque le demandeur provient d'un pays d'origine sûr, concept qui sera traité à l'article 21;
- la procédure peut encore être accélérée en cas de fraude ou de mauvaise foi de la part du demandeur (points d), e), f), g), h), i) et k));
- le troisième cas de figure est celui de l'absence de coopération de la part du demandeur d'asile (points j) et m));
- enfin, la procédure peut être accélérée lorsque le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou un danger pour l'ordre public. Ainsi tout demandeur doit-il être conscient que son comportement sur le territoire du Grand-Duché doit être irréprochable. Dès que le demandeur aura commis une infraction, le ministre considérera qu'il constitue un danger pour l'ordre public et le demandeur devra en subir les conséquences, c'est-à-dire verra sa demande traitée dans le cadre d'une procédure accélérée.

Reste à signaler que les cas de figure aux points a) à m) sont repris de la proposition de directive „procédure“.

Le paragraphe (2) prévoit que le ministre prend sa décision dans les deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas de figure précités. En effet, l'article 9 de la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoit que le délai de deux mois dans lequel le ministre peut rejeter une demande d'asile comme manifestement infondée court à partir du jour où la demande d'asile est déposée. Dès lors, à partir du moment où le délai de deux mois a expiré, le ministre n'est plus en mesure d'accélérer la procédure d'asile. Or, il est fréquent que l'existence d'infractions ou de fraudes, notamment des demandes d'asile antérieures déposées dans d'autres pays sous d'autres identités, n'est révélée qu'au bout de plusieurs mois de procédure.

Comme pour l'article 19, la décision du ministre vaut ordre de quitter le territoire et les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours.

Contrairement à l'article 9 de la loi modifiée du 3 avril 1996, l'article 20 prévoit un recours en réformation au lieu d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif. Ainsi, la seule différence entre la procédure normale et la procédure accélérée réside non pas dans l'appréciation du dossier, mais dans la vitesse de traitement de ces dossiers. De même, en remplaçant le recours en annulation par un recours en réformation, le Tribunal administratif pourra prendre une décision en lieu et place du ministre. Cette façon de procéder permettra d'éviter d'éventuels jugements d'annulation et de renvoi auprès du ministre, ce qui prolonge à chaque fois les procédures. Par ailleurs, le paragraphe (4) prévoit un délai de recours de quinze jours à partir de la notification de la décision, là encore dans un souci d'accélérer la procédure.

L'article 9 de la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoit que le Tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Or, étant donné que les cas de figure dans lesquels la procédure pourra être accélérée ont été multipliés, le Tribunal administratif ne sera pas en mesure de statuer dans un délai d'un mois, de sorte que le paragraphe (4) prévoit que le Tribunal administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête, sauf pour les cas où le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement, cas dans lequel le Tribunal statue dans le mois.

Tout comme pour les demandes analysées dans le cadre de la procédure normale prévue à l'article 19, l'article 20 prévoit un effet suspensif des délais de recours et du recours introduit dans le délai. Toutefois, il est prévu de limiter les voies de recours au seul Tribunal administratif dans le cadre de la procédure accélérée et de supprimer la possibilité d'appel.

Enfin, le paragraphe (5) prévoit que la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours. En effet, la décision en elle-même d'accélérer la procédure d'asile doit rester une décision du seul ministre. Là encore, il s'agit d'éviter des contentieux sur la décision en elle-même d'accélérer la procédure et de limiter les contentieux devant le Tribunal administratif au seul fond de la demande, étant rappelé que le Tribunal administratif dispose d'un véritable pouvoir de réformation.

*ad Article 21.*

L'article 21 est consacré à la notion de pays d'origine sûr, concept qui est introduit en son paragraphe (1).

Le paragraphe (3) prévoit qu'une demande est rejetée lorsque le demandeur est originaire d'un pays désigné comme pays d'origine sûr soit par l'Union européenne soit par règlement grand-ducal prévu par le paragraphe (4). Toutefois, il ne s'agit là que d'une présomption simple de rejet de la demande, l'examen individuel restant acquis conformément au paragraphe (2). Ainsi, il ne suffit pas que le demandeur soit originaire d'un pays considéré comme sûr, mais il faut en outre que le demandeur n'ait soumis aucune raison valable permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle.

Reste à signaler qu'en vertu de l'article 20 (1) c., la demande d'une personne provenant d'un pays d'origine sûr sera traitée dans le cadre d'une procédure accélérée.

*ad Article 22.*

Cet article reprend en sa substance l'article 13 de la loi modifiée du 3 avril 1996. Ainsi les demandeurs déboutés sont éloignés du territoire, à moins que cet éloignement soit impossible en raison de circonstances de fait. Dans ce cas, les demandeurs déboutés peuvent obtenir une tolérance.

Les paragraphes (5) à (11) prévoient la possibilité pour les bénéficiaires d'une tolérance d'obtenir une autorisation d'occupation temporaire. En effet, s'agissant de personnes qui ne peuvent être éloignées du territoire pour des raisons indépendantes de leur volonté, et étant donné qu'une telle situation peut perdurer des mois voire des années, le Gouvernement estime qu'elles ne sauraient être écartées du marché du travail en attendant qu'un éloignement devienne possible.

*ad Article 23.*

L'article 23, sur base des articles 33 à 34 de la proposition de directive „procédure“, traite les demandes subséquentes. Le mécanisme des demandes subséquentes, déjà prévu par l'article 15 de la loi modifiée du 3 avril 1996, est étendu aux personnes qui ont explicitement ou implicitement retiré leur demande et entendent formuler une nouvelle demande.

Dans un souci de cohérence, les voies de recours sont identiques à celles prévues à l'article 17.

*ad Article 24.*

Cet article est destiné à mettre en œuvre le règlement (CE) No 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système „Eurodac“ pour la comparaison des empreintes digitales aux fins d'application efficace de la Convention de Dublin. Il est ainsi prévu que le service de police judiciaire peut procéder à la prise d'empreintes digitales de tout étranger, âgé de 14 ans au moins, qui se trouve illégalement sur le territoire luxembourgeois.

*ad Article 25.*

Cet article formule l'objet du chapitre deux intitulé „Des conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale“.

*ad Article 26.*

Cet article transpose en droit national l'article 4 de la directive „qualification“ et détermine les règles relatives à l'évaluation des faits et circonstances à la base de la demande de protection internationale.

*ad Article 27.*

Cet article transpose en droit national l'article 5 de la directive „qualification“ et détermine les règles relatives à l'évaluation des besoins d'une protection internationale apparaissant sur place, c'est-à-dire d'une demande basée sur des événements ayant eu lieu depuis le départ du demandeur de son pays d'origine.

*ad Article 28.*

Cet article transpose en droit national l'article 6 de la directive „qualification“ et définit les acteurs des persécutions ou des atteintes graves.

*ad Article 29.*

Cet article transpose en droit national l'article 7 de la directive „qualification“ et définit les acteurs de protection.

*ad Article 30.*

Cet article transpose en droit national l'article 8 de la directive „qualification“ et définit les règles relatives à une protection à l'intérieur du pays.

*ad Article 31.*

Cet article transpose en droit national l'article 9 de la directive „qualification“ et définit les actes de persécution au sens de l'article 1A de la Convention de Genève.

*ad Article 32.*

Cet article transpose en droit national l'article 10 de la directive „qualification“ en précisant les motifs de persécution.

*ad Article 33.*

Cet article transpose en droit national l'article 11 de la directive „qualification“ qui définit les règles relatives à la cessation de la qualité de réfugié.

*ad Article 34.*

Cet article transpose en droit national l'article 12 de la directive „qualification“ qui définit les clauses d'exclusion du statut de réfugié.

*ad Article 35.*

Cet article transpose en droit national l'article 13 de la directive „qualification“ qui pose le principe de l'octroi du statut de réfugié aux personnes qui en remplissent les conditions.

*ad Article 36.*

Cet article transpose en droit national l'article 14 de la directive „qualification“ qui définit les règles relatives à la révocation du statut de réfugié.

*ad Article 37.*

Cet article transpose en droit national l'article 15 de la directive „qualification“ qui définit les atteintes graves à la base de la reconnaissance du statut de protection subsidiaire.

*ad Article 38.*

Cet article transpose en droit national l'article 16 de la directive „qualification“ qui définit les règles relatives à la cessation du bénéfice de la protection subsidiaire.

*ad Article 39.*

Cet article transpose en droit national l'article 17 de la directive „qualification“ qui définit les règles relatives à l'exclusion du bénéfice de la protection subsidiaire.

*ad Article 40.*

Cet article transpose en droit national l'article 18 de la directive „qualification“ qui pose le principe de l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire aux personnes qui en remplissent les conditions.

*ad Article 41.*

Cet article transpose en droit national l'article 19 de la directive „qualification“ qui définit les règles relatives à la révocation du statut conféré par la protection subsidiaire.

*ad Article 42.*

Cet article formule l'objet du chapitre trois intitulé „Du contenu de la protection internationale“.

Le paragraphe (2) précise que les dispositions du chapitre trois s'appliquent à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire.

*ad Article 43.*

Cet article transpose en droit national l'article 21 de la directive „qualification“ qui définit le principe de la protection contre le refoulement.

*ad Article 44.*

Cet article transpose en droit national l'article 22 de la directive „qualification“ qui prévoit le principe, dans le chef des personnes bénéficiant d'une protection internationale, d'un accès aux informations précisant, dans une langue qu'elles sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations afférents aux statuts de protection respectifs.

*ad Article 45.*

Cet article transpose en droit national l'article 23 de la directive „qualification“ relatif au maintien de l'unité familiale.

*ad Article 46.*

Cet article transpose en droit national l'article 24 de la directive „qualification“ relatif à l'octroi d'un titre de séjour aux bénéficiaires d'une protection internationale.

*ad Article 47.*

Cet article transpose en droit national l'article 25 de la directive „qualification“ relatif à l'octroi d'un document de voyage aux bénéficiaires d'une protection internationale.

*ad Article 48.*

Cet article transpose en droit national l'article 26 de la directive „qualification“ relatif à l'accès à l'emploi pour les bénéficiaires d'une protection internationale.

*ad Article 49.*

Cet article transpose en droit national l'article 27 de la directive „qualification“ relatif à l'accès à l'éducation.

*ad Article 50.*

Cet article transpose en droit national l'article 28 de la directive „qualification“ relatif à la protection sociale.

*ad Article 51.*

Cet article transpose en droit national l'article 29 de la directive „qualification“ relatif à l'accès aux soins de santé.

*ad Article 52.*

Cet article transpose en droit national l'article 30 de la directive „qualification“ relatif à la représentation des mineurs non accompagnés.

*ad Article 53.*

Cet article transpose en droit national l'article 31 de la directive „qualification“ relatif à l'accès au logement.

*ad Article 54.*

Cet article transpose en droit national l'article 32 de la directive „qualification“ relatif à la liberté de circulation à l'intérieur de l'Etat membre.

*ad Article 55.*

Cet article transpose en droit national l'article 33 de la directive „qualification“ relatif à l'accès aux dispositifs d'intégration.

*ad Article 56.*

Cet article formule l'objet du chapitre quatre intitulé „De la protection temporaire“.

*ad Article 57.*

Cet article transpose en droit national l'article 3 paragraphe 1er de la directive „protection temporaire“ qui contient le principe général selon lequel la protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève.

*ad Article 58.*

Cet article concerne le mécanisme de déclenchement, la durée ainsi que la fin de la protection temporaire, décisions qui relèvent du Conseil de l'Union Européenne. Les questions précitées étant réglées de façon précise par les articles 4 à 6 de la directive „protection temporaire“, le Gouvernement estime que ces articles sont d'application directe et qu'il est suffisant d'y faire référence à l'article 58 paragraphe 1er.

Le paragraphe (2) contient une possibilité de déclenchement de la protection temporaire par règlement grand-ducal, en portant les adaptations nécessaires au régime prévu par la présente loi. Ainsi, le Gouvernement estime qu'il est opportun de maintenir une possibilité de déclenchement d'une protection temporaire au niveau strictement national pour le cas où le Grand-Duché serait seul l'objet d'un afflux massif de personnes déplacées et qu'un mécanisme de protection temporaire ne serait pas déclenché au niveau communautaire.

*ad Article 59.*

Cet article permet l'enregistrement de certaines données à caractère personnel, par transposition de l'article 10 de la directive „protection temporaire“.

*ad Article 60.*

A l'instar de ce qui est prévu en matière de demandes de protection internationale, cet article prévoit une enquête ainsi que la prise d'empreintes digitales et de photographies par le service de police judiciaire. Cette enquête est en effet indispensable en vue de l'établissement de l'identité du demandeur de protection temporaire.

Le paragraphe 2 prévoit la conservation des documents d'identité auprès du ministère pendant toute la durée de la protection temporaire.

*ad Article 61.*

Cet article qui concerne les clauses d'exclusion de la protection temporaire transpose en droit national l'article 28 de la directive „protection temporaire“.

*ad Article 62.*

Cet article transpose en droit national l'article 8 de la directive „protection temporaire“ qui prévoit que les Etats membres adoptent les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires de la protection temporaire disposent de titres de séjour. Ainsi, il est prévu de délivrer une attestation spécifique aux bénéficiaires du régime de protection temporaire, tout en prenant soin de préciser que cette attestation ne donne pas droit à un permis de séjour conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

Tout comme en matière de demande de protection internationale, il est prévu par le paragraphe (2) que l'attestation doit être visée par l'administration communale du bénéficiaire de la protection temporaire, ce afin de permettre aux administrations communales concernées de connaître l'identité des personnes séjournant sur leur territoire.

Le paragraphe (3) est également inspiré par la législation en matière de demande de protection internationale en ce qu'il est prévu que l'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Une dérogation à ce principe est également prévue en matière de célébration du mariage.

*ad Article 63.*

Cet article, qui concerne les informations à fournir aux bénéficiaires de la protection temporaire, transpose en droit national l'article 9 de la directive „protection temporaire“.

*ad Article 64.*

Cet article transpose en droit national l'article 11 de la directive „protection temporaire“. L'article 64 prévoit ainsi le principe de la reprise de bénéficiaires de la protection temporaire au Luxembourg qui séjourneraient irrégulièrement sur le territoire d'un autre Etat membre.

*ad Article 65.*

Cet article transpose en droit national l'article 12 de la directive „protection temporaire“ qui prévoit un accès à une activité salariée dans le chef du bénéficiaire de la protection temporaire. Le régime est le même que celui prévu à l'article 14 du présent projet, sauf que contrairement aux demandeurs de protection internationale, l'accès au marché de l'emploi dans le chef du bénéficiaire de la protection temporaire est immédiat.

*ad Article 66.*

Cet article transpose également en droit national l'article 12 de la directive „protection temporaire“ qui prévoit notamment la participation à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise. L'article 12 prévoit que les conditions d'accès à de telles activités seront déterminées par règlement grand-ducal.

Par transposition de l'article 14 de la directive „protection temporaire“, le paragraphe (2) prévoit que les bénéficiaires de protection temporaire mineurs ont accès au système éducatif.

*ad Article 67.*

Cet article transpose en droit national l'article 13 de la directive „protection temporaire“ en prévoyant que les conditions d'accès à une aide sociale, y compris au logement, sont déterminées par règlement grand-ducal.

Il est à souligner que ce règlement grand-ducal a d'ores et déjà été adopté en date du 4 juillet 2002 et publié au Mémorial A No 84 du 6 août 2002.

*ad Article 68.*

Cet article transpose en droit national l'article 15 de la directive „protection temporaire“ relatif au regroupement familial.

*ad Article 69.*

L'article 16 de la directive „protection temporaire“ prévoit des mesures de représentation et de placement des mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection temporaire. Le Gouvernement estime que cet article n'a pas besoin de transposition en droit luxembourgeois étant donné que pour la représentation du mineur non accompagné, le juge des tutelles pourra nommer un administrateur. De même, en cas de besoin, sur base de la loi relative à la protection de la jeunesse du 10 août 1992, une mesure de garde provisoire respectivement un jugement de placement pourra être prononcé auprès de la personne ou de l'institution oeuvrant dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour les raisons qui précèdent, l'article 69 du projet de loi prévoit que la représentation et le placement du mineur seront régis par la législation en matière de protection de la jeunesse.

*ad Article 70.*

Cet article transpose en droit national les articles 17 et 19 de la directive „protection temporaire“. Il est ainsi prévu qu'une demande de protection internationale peut être déposée à tout moment, mais que le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur de protection internationale.

Il en découle que le demandeur de protection internationale perd le bénéfice de la protection temporaire ainsi que tout ce qui en découle durant la période de l'instruction de sa demande de protection internationale. En cas de rejet de la demande, le bénéfice de la protection temporaire lui reste néanmoins acquis pour la durée de cette protection restant à courir.

*ad Article 71.*

Cet article transpose en droit national l'article 18 de la directive „protection temporaire“.

*ad Article 72.*

Cet article transpose les articles 21 à 23 de la directive „protection temporaire“ qui concernent le retour et les mesures après la protection temporaire.

Ainsi, les paragraphes (1) à (3) mettent l'accent sur le retour volontaire et en toute connaissance de cause au pays d'origine. En outre, le paragraphe (4) prévoit la possibilité de mettre en place un programme de retour volontaire. Toutefois, le paragraphe (5) prévoit, en cas d'absence de retour volontaire, un retour accompagné conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

*ad Article 73.*

Cet article prévoit l'abrogation de la loi modifiée du 3 avril 1996 précitée.



5437/00A

N° 5437<sup>A</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile  
et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil .....	2
2) Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.....	16
3) Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts .....	27
4) Proposition modifiée de Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres .....	45

\*

**DIRECTIVE 2001/55/CE DU CONSEIL**  
**du 20 juillet 2001**

**relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63, point 2, sous a) et b),

vu la proposition de la Commission<sup>(1)</sup>,

vu l'avis du Parlement européen<sup>(2)</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social<sup>(3)</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>(4)</sup>,

considérant ce qui suit:

(1) L'élaboration d'une politique commune dans le domaine de l'asile, incluant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union européenne.

(2) Les cas d'afflux massif de personnes déplacées ne pouvant rentrer dans leur pays d'origine ont pris des proportions plus importantes ces dernières années en Europe. Dans ces cas, il peut être nécessaire de mettre en place un dispositif exceptionnel assurant une protection immédiate et de caractère temporaire à ces personnes.

(3) Dans les conclusions relatives aux personnes déplacées du fait du conflit dans l'ancienne Yougoslavie adoptées par les ministres chargés de l'immigration lors de leurs réunions à Londres les 30 novembre et 1er décembre 1992 et à Copenhague les 1er et 2 juin 1993, les Etats membres et les institutions de la Communauté ont exprimé leur préoccupation face à la situation des personnes déplacées.

(4) Le Conseil a adopté, le 25 septembre 1995, une résolution sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour temporaire de personnes déplacées<sup>(5)</sup> et, le 4 mars 1996, la décision 96/198/JAI relative à une procédure d'alerte et d'urgence pour la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour, à titre temporaire, des personnes déplacées<sup>(6)</sup>.

(5) Le Plan d'action du Conseil et de la Commission du 3 décembre 1998<sup>(7)</sup> prévoit l'adoption aussi rapidement que possible, conformément au traité d'Amsterdam, de normes minimales relative à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine et de mesures contribuant à l'équilibre des efforts entre Etats membres pour l'accueil de ces personnes et pour supporter les conséquences de cet accueil.

---

(1) JO C 311 E du 31.10.2001, p. 251.

(2) Avis rendu le 13 mars 2001 (non encore paru au Journal officiel).

(3) JO C 155 du 29.5.2001, p. 21.

(4) Avis rendu le 13 juin 2001 (non encore paru au Journal officiel).

(5) JO C 262 du 7.10.1995, p. 1.

(6) JO L 63 du 13.3.1996, p. 10.

(7) JO C 19 du 20.1.1999, p. 1.

(6) Le Conseil a adopté le 27 mai 1999 des conclusions relatives aux personnes déplacées en provenance du Kosovo. Ces conclusions invitent la Commission et les Etats membres à tirer les conséquences de leur réponse à la crise du Kosovo pour établir les mesures conformément au traité.

(7) Le Conseil européen de Tampere a reconnu, lors de sa réunion spéciale des 15 et 16 octobre 1999, la nécessité d'arriver, sur la question d'une protection temporaire de personnes déplacées, à un accord qui repose sur la solidarité entre les Etats membres.

(8) Il est donc nécessaire d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et de prévoir des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis entre les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

(9) Lesdites normes et mesures sont liées et interdépendantes pour des raisons d'efficacité, de cohérence, de solidarité et afin, notamment, d'éviter les risques de mouvements secondaires. Il convient donc de les arrêter dans un seul instrument juridique.

(10) Il convient que cette protection temporaire soit compatible avec les obligations internationales des Etats membres en matière de droit des réfugiés. Notamment, elle ne doit pas préjuger de la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, que tous les Etats membres ont ratifiée.

(11) Il convient que le mandat du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés concernant les réfugiés et d'autres personnes ayant besoin d'une protection internationale soit respecté et qu'il soit donné effet à la déclaration No 17, annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam, relative à l'article 63 du traité instituant la Communauté européenne, aux termes de laquelle il est procédé à des consultations sur les questions touchant à la politique d'asile avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et avec d'autres organisations internationales concernées.

(12) La nature même des normes minimales veut que les Etats membres aient la faculté d'introduire ou de maintenir des conditions plus favorables pour les personnes bénéficiant d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

(13) Compte tenu du caractère exceptionnel des dispositions établies par la présente directive pour faire face à un afflux massif, actuel ou imminent, de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, la protection offerte devrait avoir une durée limitée.

(14) L'existence d'un afflux massif de personnes déplacées devrait être constaté par une décision du Conseil, qui devrait être obligatoire dans tous les Etats membres à l'égard des personnes déplacées visées par une telle décision. Il convient également de prévoir les conditions d'expiration de cette décision.

(15) Il convient d'établir les obligations des Etats membres quant aux conditions d'accueil et de séjour des bénéficiaires d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Ces obligations devraient être équitables et offrir un niveau adéquat de protection aux personnes concernées.

(16) Pour ce qui concerne le traitement des personnes qui bénéficient d'une protection temporaire au titre de la présente directive, les Etats membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu des instruments de droit international auxquels ils sont parties et qui interdisent la discrimination.

(17) Les Etats membres devraient, en concertation avec la Commission, mettre en œuvre les mesures qui s'imposent pour assurer que le traitement des données à caractère personnel respecte le niveau de protection visé par la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données<sup>(8)</sup>.

---

(8) JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

(18) Il convient d'établir les règles d'accès à la procédure d'asile dans le contexte d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en conformité avec les obligations internationales des Etats membres et le traité.

(19) Il convient de prévoir les principes et mesures gouvernant le retour dans le pays d'origine et les mesures à prendre par les Etats membres à l'égard des personnes dont la protection temporaire a expiré.

(20) Il convient de prévoir un mécanisme de solidarité destiné à contribuer à la réalisation d'un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir en cas d'afflux massif les personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil. Ce mécanisme devrait être constitué de deux volets, le premier volet étant financier et le second portant sur l'accueil effectif des personnes dans les Etats membres.

(21) Une coopération administrative des Etats membres entre eux et en liaison avec la Commission devrait accompagner la mise en œuvre d'une telle protection temporaire.

(22) Il importe de définir les critères d'exclusion de certaines personnes du bénéfice d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

(23) Etant donné que les objectifs de l'action envisagée, à savoir l'instauration de normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et de mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(24) Conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Royaume-Uni a notifié, par une lettre du 27 septembre 2000, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.

(25) En application de l'article 1er dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente directive. En conséquence, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, les dispositions de la présente directive ne s'appliquent pas à l'Irlande.

(26) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive, et n'est donc pas lié par celle-ci, ni soumis à son application,

A ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE:

## **Chapitre I – Dispositions générales**

### *Article premier*

La présente directive a pour objet d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

### *Article 2*

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) „protection temporaire“, une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent

rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection;

- b) „convention de Genève“, la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967;
- c) „personnes déplacées“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier:
  - i) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;
  - ii) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard;
- d) „afflux massif“, l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans la Communauté soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation;
- e) „réfugiés“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides au sens de l'article 1A de la convention de Genève;
- f) „mineurs non accompagnés“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des Etats membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne, ou les mineurs qui ne sont plus accompagnés après leur entrée sur le territoire des Etats membres;
- g) „titre de séjour“, tout permis ou autorisation délivré par les autorités d'un Etat membre et matérialisé selon sa législation, permettant à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride de résider sur son territoire;
- h) „regroupant“, un ressortissant de pays tiers qui bénéficie de la protection temporaire dans un Etat membre conformément à une décision prise au titre de l'article 5 et qui souhaite être rejoint par un ou plusieurs membres de sa famille.

### *Article 3*

1. La protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève.
2. Les Etats membres mettent en oeuvre la protection temporaire dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de leurs obligations en matière de non-refoulement.
3. L'établissement, la mise en oeuvre et la cessation de la protection temporaire font l'objet de consultations régulières avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCNUR) et d'autres organisations internationales concernées.
4. La présente directive ne s'applique pas aux personnes qui ont été accueillies au titre de régimes de protection temporaire avant son entrée en vigueur.
5. La présente directive ne porte pas préjudice à la prérogative des Etats membres de prévoir ou de maintenir des conditions plus favorables pour les personnes bénéficiant de la protection temporaire.

## **Chapitre II – *Durée et mise en oeuvre de la protection temporaire***

### *Article 4*

1. Sans préjudice de l'article 6, la durée de la protection temporaire est d'une année. A moins qu'il n'y soit mis fin sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), elle peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an.

2. S'il subsiste des raisons de maintenir la protection temporaire, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un Etat membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil, de proroger cette protection temporaire pour une période maximale d'un an.

#### *Article 5*

1. L'existence d'un afflux massif de personnes déplacées est constatée par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un Etat membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil.

2. La proposition de la Commission contient au moins:

- a) la description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'appliquera la protection temporaire;
- b) la date de mise en œuvre de la protection temporaire;
- c) une estimation de l'ampleur des mouvements de personnes déplacées.

3. La décision du Conseil a pour effet d'entraîner, à l'égard des personnes déplacées qu'elle vise, la mise en œuvre dans tous les Etats membres de la protection temporaire conformément aux dispositions de la présente directive. La décision contient au moins:

- a) une description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'applique la protection temporaire;
- b) la date à laquelle la protection temporaire entrera en vigueur;
- c) les informations communiquées par les Etats membres concernant leurs capacités d'accueil;
- d) les informations communiquées par la Commission, le HCR et d'autres organisations internationales concernées.

4. La décision du Conseil est fondée sur:

- a) l'examen de la situation et de l'ampleur des mouvements de personnes déplacées;
- b) l'appréciation de l'opportunité d'instaurer la protection temporaire, en tenant compte des possibilités d'aide d'urgence et d'actions sur place ou de leur insuffisance;
- c) des informations communiquées par les Etats membres, la Commission, le HCNUR et d'autres organisations internationales concernées.

5. Le Parlement européen est informé de la décision du Conseil.

#### *Article 6*

1. Il est mis fin à la protection temporaire:

- a) lorsque la durée maximale a été atteinte; ou
- b) à tout moment, par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un Etat membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil.

2. La décision du Conseil est fondée sur la constatation que la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des obligations des Etats membres en matière de non-refoulement. Le Parlement européen est informé de la décision du Conseil.

#### *Article 7*

1. Les Etats membres peuvent faire bénéficier de la protection temporaire prévue par la présente directive des catégories supplémentaires de personnes déplacées qui ne sont pas visées dans la décision du Conseil prévue à l'article 5, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine. Ils en informent immédiatement le Conseil et la Commission.

2. Les dispositions des articles 24, 25 et 26 ne s'appliquent pas au recours à la possibilité visée au paragraphe 1, à l'exception du soutien structurel prévu par le Fonds européen pour les réfugiés institué par la décision 2000/596/CE<sup>(9)</sup>, dans les conditions prévues par ladite décision.

### **Chapitre III – Obligations des Etats membres envers les bénéficiaires de la protection temporaire**

#### *Article 8*

1. Les Etats membres adoptent les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires disposent de titres de séjour pendant toute la durée de la protection temporaire. Des documents ou d'autres pièces justificatives équivalentes sont délivrés à cette fin.
2. Quelle que soit la durée de validité des titres de séjour visés au paragraphe 1, le traitement accordé par les Etats membres aux personnes bénéficiant de la protection temporaire ne peut être inférieur à celui défini aux articles 9 à 16.
3. Les Etats membres accordent, le cas échéant, aux personnes qui seront admises à entrer sur leur territoire en vue de la protection temporaire, toute facilité pour obtenir les visas nécessaires, y compris les visas de transit. Les formalités doivent être réduites au minimum en raison de la situation d'urgence. Les visas devraient être gratuits ou leur coût réduit au minimum.

#### *Article 9*

Les Etats membres fournissent aux bénéficiaires de la protection temporaire un document rédigé dans une langue susceptible d'être comprise par eux, dans lequel les dispositions relatives à la protection temporaire qui leur sont applicables sont clairement exposées.

#### *Article 10*

Afin de permettre l'application effective de la décision du Conseil visée à l'article 5, les Etats membres enregistrent les données à caractère personnel visées à l'annexe II, point a), concernant les personnes qui bénéficient de la protection temporaire sur leur territoire.

#### *Article 11*

Un Etat membre reprend une personne bénéficiant de la protection temporaire sur son territoire si celle-ci séjourne ou cherche à entrer sans autorisation sur le territoire d'un autre Etat membre pendant la période couverte par la décision du Conseil visée à l'article 5. Les Etats membres peuvent, sur la base d'un accord bilatéral, décider que la présente disposition ne s'applique pas.

#### *Article 12*

Les Etats membres autorisent, pour une période ne dépassant pas la durée de la protection temporaire, les personnes qui en bénéficient à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles applicables à la profession choisie, ainsi qu'à participer à des activités telles que des actions éducatives pour adultes, des cours de formation professionnelle et des stages en entreprise. Pour des motifs tenant aux politiques du marché de l'emploi, les Etats membres peuvent accorder la priorité aux citoyens de l'UE et aux citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage. Le droit commun en vigueur dans les Etats membres s'applique en ce qui concerne les rémunérations, l'accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l'emploi.

---

(9) JO L 252 du 6.10.2000, p. 12.



*Article 13*

1. Les Etats membres veillent à ce que les bénéficiaires de la protection temporaire aient accès à un hébergement approprié ou reçoivent, le cas échéant, les moyens de se procurer un logement.
2. Les Etats membres prévoient que les bénéficiaires de la protection temporaire reçoivent le soutien nécessaire en matière d'aide sociale et de subsistance, lorsqu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes, ainsi que de soins médicaux. Sans préjudice du paragraphe 4, le soutien nécessaire en matière de soins médicaux comprend au moins les soins d'urgence et le traitement médical essentiel.
3. Lorsque les bénéficiaires exercent une activité salariée ou non salariée, il est tenu compte, lors de la fixation du niveau de l'aide envisagée, de leur capacité à subvenir à leurs besoins.
4. Les Etats membres prévoient l'aide nécessaire, médicale ou autre, en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire ayant des besoins particuliers, tels que les mineurs non accompagnés ou les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

*Article 14*

1. Les Etats membres accordent aux bénéficiaires de la protection temporaire âgés de moins de dix-huit ans l'accès au système éducatif dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat membre d'accueil. Les Etats membres peuvent stipuler que cet accès doit être limité au système d'éducation public.
2. Les Etats membres peuvent autoriser l'accès des adultes bénéficiant de la protection temporaire au système éducatif général.

*Article 15*

1. Aux fins du présent article, lorsque les familles étaient déjà constituées dans le pays d'origine et ont été séparées en raison de circonstances entourant l'afflux massif, les personnes suivantes sont considérées comme membres de la famille:
  - a) le conjoint du regroupant ou son partenaire non marié engagé dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique en vigueur dans l'Etat membre concerné traite les couples non mariés de manière comparable aux couples mariés dans le cadre de sa législation sur les étrangers; les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
  - b) d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l'afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge du regroupant.
2. Lorsque les membres séparés d'une famille bénéficient de la protection temporaire dans différents Etats membres, les Etats membres regroupent les membres de la famille dont ils ont acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe 1, point a), en tenant compte de leurs souhaits. Les Etats membres peuvent regrouper les membres de la famille dont ils ont acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe 1, point b), en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.
3. Lorsque le regroupant bénéficie de la protection temporaire dans un Etat membre et qu'un ou plusieurs membres de sa famille ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, l'Etat membre dans lequel le regroupant bénéficie de la protection temporaire regroupe les membres de la famille qui nécessitent une protection et le regroupant, dans le cas des membres de la famille dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe 1, point a). L'Etat membre peut regrouper les membres de la famille qui ont besoin d'une protection avec le regroupant, dans le cas des membres de la famille dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description figurant au paragraphe 1, point b), en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

4. Lors de l'application du présent article, les Etats membres prennent en considération l'intérêt supérieur de l'enfant.
5. Les Etats membres concernés décident, en tenant compte des articles 25 et 26, dans quel Etat membre le regroupement familial doit avoir lieu.
6. Des titres de séjour sont accordés au titre de la protection temporaire aux membres d'une famille ayant bénéficié d'une mesure de regroupement. Des documents ou autres preuves équivalentes sont délivrés à cette fin. Le transfert de membres de la famille vers l'Etat membre à des fins de regroupement familial au titre du paragraphe 2 s'accompagne du retrait des titres de séjour délivrés et de la fin des obligations en matière de protection temporaire à l'égard des personnes concernées dans l'Etat membre de départ.
7. Dans la pratique, la mise en oeuvre du présent article peut requérir la coopération avec les organisations internationales concernées.
8. Un Etat membre fournit, à la demande d'un autre Etat membre, les informations relatives à un bénéficiaire de la protection temporaire prévues à l'annexe II qui sont nécessaires pour traiter un cas en vertu du présent article.

#### *Article 16*

1. Les Etats membres prennent, dès que possible, des dispositions pour assurer la représentation nécessaire des mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection temporaire par le biais de la tutelle légale ou, au besoin, la représentation par une organisation chargée de l'assistance aux mineurs et de leur bien-être, ou toute autre forme de représentation appropriée.
2. Pendant la durée de la protection temporaire, les Etats membres prévoient que les mineurs non accompagnés sont placés:
  - a) auprès d'adultes de leur famille;
  - b) au sein d'une famille d'accueil;
  - c) dans des centres d'accueil adaptés aux mineurs ou dans d'autres lieux d'hébergement convenant pour les mineurs;
  - d) auprès de la personne qui avait pris le mineur en charge lors de la fuite.

Les Etats membres prennent les mesures nécessaires afin de permettre ce placement. Ils s'assurent de l'accord de l'adulte ou des adultes concernés. L'avis de l'enfant est pris en considération en fonction de son âge et de son degré de maturité.

### **Chapitre IV – Accès à la procédure d'asile dans le cadre de la protection temporaire**

#### *Article 17*

1. Les bénéficiaires de la protection temporaire doivent avoir la possibilité de déposer une demande d'asile à tout moment.
2. L'examen des demandes d'asile, qui n'ont pas été traitées avant l'expiration de la période de protection temporaire, est achevé après l'expiration de cette période.

#### *Article 18*

Les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile s'appliquent. En particulier, l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par une personne bénéficiant de la protection temporaire conformément à la présente directive est l'Etat qui a accepté le transfert de ladite personne sur son territoire.

#### *Article 19*

1. Les Etats membres peuvent prévoir que le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur d'asile pendant l'instruction de la demande.

2. Lorsque, à l'issue de l'examen d'une demande d'asile, le statut de réfugié ou, s'il y a lieu, un autre type de protection n'est pas accordé à une personne pouvant bénéficier ou bénéficiant de la protection temporaire, les Etats membres prévoient, sans préjudice de l'article 28, que le bénéfice de la protection temporaire lui est acquis ou lui reste acquis pour la durée de cette protection restant à courir.

### **Chapitre V – Retour et mesures après la protection temporaire**

#### *Article 20*

Lorsque la protection temporaire prend fin, le droit commun en matière de protection et concernant les étrangers dans les Etats membres s'applique, sans préjudice des articles 21, 22 et 23.

#### *Article 21*

1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour rendre possible le retour volontaire des personnes bénéficiant de la protection temporaire ou dont la protection temporaire a pris fin. Ils veillent à ce que les dispositions régissant le retour volontaire des personnes qui bénéficient de la protection temporaire facilitent leur retour dans le respect de la dignité humaine.

Les Etats membres veillent à ce que ces personnes prennent la décision du retour en pleine connaissance de cause. Ils peuvent prévoir des visites exploratoires.

2. Aussi longtemps que la protection temporaire n'a pas pris fin, les Etats membres accueillent favorablement, compte tenu de la situation régnant dans le pays d'origine, les demandes de retour vers l'Etat membre d'accueil présentées par les personnes ayant bénéficié de la protection temporaire et ayant exercé leur droit au retour volontaire.

3. Lorsque la protection temporaire prend fin, les Etats membres peuvent prévoir l'extension à titre personnel des obligations prévues au chapitre III aux personnes qui ont été couvertes par la protection temporaire et qui bénéficient d'un programme de retour volontaire. Cette extension produit ses effets jusqu'à la date du retour.

#### *Article 22*

1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que le retour forcé des personnes dont la protection temporaire a pris fin et qui ne peuvent prétendre à être admises dans ces Etats, se déroule dans le respect de la dignité humaine.

2. En cas de retour forcé, les Etats membres examinent les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.

#### *Article 23*

1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires concernant les conditions de séjour des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire dont on ne saurait raisonnablement, en raison de leur état de santé, s'attendre à ce qu'elles voyagent, par exemple si elles devaient pâtir gravement d'une interruption de leur traitement. Tant que cette situation perdure, ces personnes ne sont pas éloignées.

2. Les Etats membres peuvent autoriser les familles dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité dans un Etat membre à bénéficier de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer la période scolaire en cours.

### **Chapitre VI – Solidarité**

#### *Article 24*

Les mesures prévues dans la présente directive bénéficient du soutien du Fonds européen pour les réfugiés institué par la décision 2000/596/CE, dans les conditions prévues par ladite décision.

*Article 25*

1. Les Etats membres accueillent, dans un esprit de solidarité communautaire, les personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire. Ils indiquent, de façon chiffrée ou en termes généraux, leurs capacités d'accueil. Ces informations sont incluses dans la décision du Conseil visée à l'article 5. Après l'adoption de cette décision, les Etats membres peuvent indiquer des capacités d'accueil supplémentaires, en les notifiant au Conseil et à la Commission. Ces informations sont communiquées sans délai au HCNUR.
2. Les Etats membres concernés, en coopération avec les organisations internationales compétentes, veillent à ce que les bénéficiaires visés dans la décision du Conseil visée à l'article 5 qui ne sont pas encore arrivés dans la Communauté aient manifesté leur volonté d'être accueillis sur leur territoire.
3. Lorsque le nombre des personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire à la suite d'un afflux soudain et massif excède les capacités d'accueil visées au paragraphe 1, le Conseil examine d'urgence la situation et prend les mesures appropriées, y compris en préconisant une aide supplémentaire pour les Etats membres concernés.

*Article 26*

1. Pendant la durée de la protection temporaire, les Etats membres coopèrent entre eux en ce qui concerne le transfert de la résidence des bénéficiaires de la protection temporaire d'un Etat membre vers un autre, sous réserve que les personnes concernées aient accepté de procéder à ce transfert.
2. Un Etat membre fait connaître les demandes de transferts aux autres Etats membres et en informe la Commission et le HCNUR. Les Etats membres informent l'Etat membre demandeur de leur capacité à accueillir des personnes transférées.
3. Un Etat membre fournit, à la demande d'un autre Etat membre, les informations relatives à un bénéficiaire de la protection temporaire prévues à l'annexe II qui sont nécessaires pour traiter un cas en vertu du présent article.
4. Lorsque le transfert est effectué d'un Etat membre vers un autre, le titre de séjour dans l'Etat membre de départ vient à expiration et les obligations que la protection temporaire créait envers les bénéficiaires dans ce même Etat membre cessent. Le nouvel Etat membre d'accueil accorde la protection temporaire aux personnes concernées.
5. Les Etats membres utilisent le modèle de laissez-passer figurant à l'annexe I pour les transferts entre Etats membres de personnes bénéficiant de la protection temporaire.

**Chapitre VII – Coopération administrative***Article 27*

1. Aux fins de la coopération administrative nécessaire à la mise en oeuvre de la protection temporaire, les Etats membres désignent un point de contact national dont ils se communiquent, ainsi qu'à la Commission, les coordonnées. Les Etats membres prennent, en liaison avec la Commission, toutes les dispositions utiles pour instaurer une coopération directe et un échange d'informations entre les autorités compétentes.
2. Les Etats membres transmettent régulièrement et dans les meilleurs délais les données relatives au nombre de personnes bénéficiant de la protection temporaire ainsi que des informations complètes sur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales relatives à la mise en oeuvre de la protection temporaire.

## **Chapitre VIII – Dispositions particulières**

### *Article 28*

1. Les Etats membres peuvent exclure du bénéfice de la protection temporaire les personnes:
  - a) dont on aura des raisons sérieuses de penser:
    - i) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
    - ii) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors de l'Etat membre d'accueil avant d'y être admises en tant que bénéficiaires de la protection temporaire. La gravité de la persécution à laquelle il faut s'attendre doit être considérée par rapport à la nature du crime dont l'intéressé est soupçonné. Les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, peuvent recevoir la qualification de crimes graves de droit commun. Cela vaut pour les participants au crime comme pour les instigateurs de celui-ci;
    - iii) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies;
  - b) dont on aura des motifs raisonnables de penser qu'elles représentent un danger pour la sécurité nationale de l'Etat membre d'accueil ou, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, qu'elles constituent une menace pour la communauté de cet Etat membre d'accueil.
  
2. Les motifs d'exclusion visés au paragraphe 1 se fondent exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée. Les décisions ou mesures d'exclusion respectent le principe de proportionnalité.

## **Chapitre IX – Dispositions finales**

### *Article 29*

Les personnes exclues du bénéfice de la protection temporaire ou du regroupement familial dans un Etat membre doivent avoir accès à des voies de recours juridictionnel dans l'Etat membre concerné.

### *Article 30*

Les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales adoptées en application de la présente directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en oeuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

### *Article 31*

1. Deux ans au plus tard après la date visée à l'article 32, la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive dans les Etats membres et propose, le cas échéant, les modifications nécessaires. Les Etats membres transmettent à la Commission toute information appropriée en vue de l'élaboration de ce rapport.
2. Après la présentation du rapport visé au paragraphe 1, la Commission fait rapport au moins tous les cinq ans au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive dans les Etats membres.

### *Article 32*

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2002. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

*Article 33*

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

*Article 34*

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive conformément au traité instituant la Communauté européenne.

FAIT à Bruxelles, le 20 juillet 2001.

*Par le Conseil,*  
*Le Président,*  
J. VANDE LANOTTE

\*

## ANNEXE I

**Modèle de laissez-passer pour le transfert de personnes  
bénéficiant de la protection temporaire**

## LAISSEZ-PASSER

Nom de l'Etat membre délivrant le laissez-passer:

Numéro de référence<sup>(\*)</sup>:

Délivré en application de l'article 26 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Valable uniquement pour le transfert de .....<sup>(1)</sup> vers .....<sup>(2)</sup>,  
la personne devant se présenter à .....<sup>(3)</sup> avant le .....<sup>(4)</sup>

Délivré à: .....

NOM: .....

PRENOMS: .....

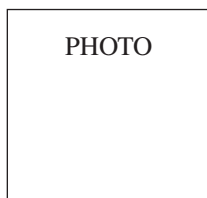
LIEU ET DATE DE NAISSANCE: .....

Pour les mineurs, nom du ou des adultes responsables: .....

SEXE: .....

NATIONALITE: .....

Date de délivrance: .....



CACHET

Pour les autorités

Signature du bénéficiaire: .....

compétentes: .....

---

Le porteur du présent laissez-passer a été identifié par les autorités .....<sup>(5)(6)</sup>

L'identité du porteur du laissez-passer n'a pas été établie .....

Le présent document est délivré uniquement en application de l'article 26 de la directive 2001/55/CE et ne constitue en aucun cas un document équivalant à un document de voyage autorisant le franchissement de la frontière extérieure ou à un document prouvant l'identité de l'individu.

(\*) Le numéro de référence sera attribué par le pays à partir duquel le transfert vers un autre Etat membre est effectué.

(1) Etat membre à partir duquel le transfert vers un autre Etat membre est effectué.

(2) Etat membre vers lequel le transfert est effectué.

(3) Lieu où la personne devra se présenter à son arrivée dans le deuxième Etat membre.

(4) Date limite à laquelle la personne devra se présenter à son arrivée dans le deuxième Etat membre.

(5) Sur la base des documents de voyage ou d'identité suivants présentés aux autorités.

(6) Sur la base de documents autres qu'un document de voyage ou d'identité.

## ANNEXE II

Parmi les informations visées aux articles 10, 15 et 26 de la présente directive figurent, dans la mesure où cela est nécessaire, au moins l'un des documents ou l'une des données ci-après:

- a) les données à caractère personnel relatives à l'intéressé (nom, nationalité, date et lieu de naissance, situation familiale, liens de parenté);
- b) les documents d'identité et de voyage de l'intéressé;
- c) des documents attestant l'existence de liens familiaux (certificat de mariage, de naissance, d'adoption);
- d) d'autres données indispensables pour établir l'identité de l'intéressé ou ses liens de parenté;
- e) les décisions de délivrer ou de refuser de délivrer un titre de séjour ou un visa à l'intéressé prises par l'Etat membre, ainsi que les documents étayant ces décisions;
- f) les demandes de titre de séjour ou de visa introduites par l'intéressé et en cours d'examen dans l'Etat membre, ainsi que l'état d'avancement de la procédure.

L'Etat membre requis notifie à l'Etat membre demandeur toute correction apportée à une information.

\*



**DIRECTIVE 2003/9/CE DU CONSEIL**  
**du 27 janvier 2003**  
**relative à des normes minimales pour l'accueil des**  
**demandeurs d'asile dans les Etats membres**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63, premier alinéa, point 1 b),

vu la proposition de la Commission<sup>(1)</sup>,

vu l'avis du Parlement européen<sup>(2)</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social<sup>(3)</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>(4)</sup>,

considérant ce qui suit:

(1) Une politique commune dans le domaine de l'asile, comprenant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans la Communauté.

(2) Le Conseil européen, lors de sa réunion spéciale de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, est convenu d'oeuvrer à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, complétée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, c'est-à-dire de maintenir le principe de non-refoulement.

(3) Les conclusions de Tampere prévoient que ce régime d'asile européen commun devrait comprendre, à court terme, des conditions minimales communes d'accueil des demandeurs d'asile.

(4) La fixation minimale de normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile constitue un pas appréciable en direction d'une politique européenne d'asile.

(5) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1er et 18 de ladite charte.

(6) Pour ce qui concerne le traitement des personnes qui relèvent de la présente directive, les Etats membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu des instruments de droit international auxquels ils sont parties et qui interdisent la discrimination.

(7) Il convient d'adopter des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile qui devraient, en principe, suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les Etats membres.

(8) L'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile devrait contribuer à limiter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile motivés par la diversité des conditions d'accueil.

---

(1) JO C 213E du 31.7.2001, p. 286.

(2) Avis rendu le 25 avril 2002 (non encore paru au Journal officiel).

(3) JO C 48 du 21.2.2002, p. 63.

(4) JO C 107 du 3.5.2002, p. 85.

(9) L'accueil des groupes ayant des besoins particuliers devrait être spécifiquement conçu pour répondre à ces besoins.

(10) L'accueil des demandeurs placés en rétention devrait être spécifiquement conçu pour répondre à leurs besoins dans cette situation.

(11) En vue du respect des garanties de procédure minimales qui consistent en la possibilité de contacter des organisations ou des groupes de personnes qui prêtent une assistance judiciaire, il convient que des informations soient fournies sur ces organisations et ces groupes de personnes.

(12) Il convient de limiter les possibilités d'abus du système d'accueil en prévoyant des cas de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile.

(13) L'efficacité des systèmes d'accueil nationaux et la coopération entre les Etats membres en matière d'accueil des demandeurs d'asile devraient être assurées.

(14) Il convient d'encourager une politique de coordination appropriée entre les autorités compétentes en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile et donc de favoriser des relations harmonieuses entre les communautés locales et les centres d'hébergement.

(15) Il est dans la nature même des normes minimales que les Etats membres puissent prévoir ou maintenir des conditions plus favorables pour les ressortissants de pays tiers et les apatrides qui demandent une protection internationale à un Etat membre.

(16) Dans le même esprit, les Etats membres sont invités à appliquer les dispositions de la présente directive aux procédures de traitement des demandes de formes de protection autres que celle qui découle de la convention de Genève pour les ressortissants de pays tiers et les apatrides.

(17) Il y a lieu d'évaluer régulièrement la mise en oeuvre de la présente directive.

(18) Etant donné que l'objectif de l'action envisagée, à savoir l'établissement de normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les Etats membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(19) Conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Royaume-Uni a notifié, par une lettre du 18 août 2001, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.

(20) En application de l'article 1er dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente directive. En conséquence, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, les dispositions de la présente directive ne s'appliquent pas à l'Irlande.

(21) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive, et n'est donc pas lié par celle-ci, ni soumis à son application,

**A ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE:**

## Chapitre I – Objectif, définitions et champ d'application

### Article premier

#### Objectif

La présente directive a pour objectif d'établir des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

### Article 2

#### Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) „convention de Genève“: la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967;
- b) „demande d'asile“: une demande présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride qui peut être comprise comme une demande de protection internationale par un Etat membre en vertu de la convention de Genève. Toute demande de protection internationale est présumée être une demande d'asile, à moins que le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride ne sollicite explicitement une autre forme de protection pouvant faire l'objet d'une demande séparée;
- c) „demandeur“ ou „demandeur d'asile“: un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement;
- d) „membres de la famille“: dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres visés ci-après de la famille du demandeur qui sont présents dans le même Etat membre en raison de la demande d'asile:
  - i) le conjoint du demandeur d'asile, ou son ou sa partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique de l'Etat membre concerné réserve aux couples non mariés un traitement comparable à celui réservé aux couples mariés, en vertu de sa législation sur les étrangers;
  - ii) les enfants mineurs du couple visé au point i) ou du demandeur, à condition qu'ils soient non mariés et à charge, sans discrimination selon qu'ils sont nés du mariage, hors mariage ou qu'ils ont été adoptés, conformément au droit national;
- e) „réfugié“: toute personne remplissant les conditions visées à l'article 1, point A, de la convention de Genève;
- f) „statut de réfugié“: le statut accordé par un Etat membre à une personne réfugiée qui est admise en tant que telle sur le territoire de cet Etat membre;
- g) „procédure“ et „procédure de recours“: les procédures et procédures de recours prévues par les Etats membres dans leur droit national;
- h) „mineurs non accompagnés“: des personnes âgées de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des Etats membres sans être accompagnées d'un adulte qui, de par la loi ou la coutume, en a la responsabilité et tant qu'elles ne sont pas effectivement prises en charge par un tel adulte; cette définition couvre également les mineurs qui cessent d'être accompagnés après leur entrée sur le territoire des Etats membres;
- i) „conditions d'accueil“: l'ensemble des mesures prises par les Etats membres en faveur des demandeurs d'asile conformément à la présente directive;
- j) „conditions matérielles d'accueil“: les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière;
- k) „rétention“: toute mesure d'isolement d'un demandeur d'asile par un Etat membre dans un lieu déterminé, où le demandeur d'asile est privé de sa liberté de mouvement;
- l) „centre d'hébergement“: tout endroit servant au logement collectif des demandeurs d'asile.

*Article 3****Champ d'application***

1. La présente directive s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un Etat membre tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande d'asile conformément au droit national.
2. La présente directive ne s'applique pas aux demandes d'asile diplomatique ou territorial introduites auprès des représentations des Etats membres.
3. La présente directive n'est pas applicable lorsque s'applique la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil<sup>(5)</sup>.
4. Les Etats membres peuvent décider d'appliquer la présente directive aux procédures de traitement des demandes de formes de protection autres que celle qui découle de la convention de Genève pour les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour lesquels il est établi qu'ils ne sont pas des réfugiés.

*Article 4****Dispositions plus favorables***

Les Etats membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des parents proches du demandeur qui se trouvent dans le même Etat membre, lorsqu'ils dépendent de lui, ou pour des raisons humanitaires, dans la mesure où ces dispositions sont compatibles avec la présente directive.

**Chapitre II – Dispositions générales relatives aux conditions d'accueil***Article 5****Information***

1. Les Etats membres informent, au minimum, les demandeurs d'asile, dans un délai raisonnable n'excédant pas quinze jours après le dépôt de leur demande d'asile auprès de l'autorité compétente, des avantages dont ils peuvent bénéficier et des obligations qu'ils doivent respecter eu égard aux conditions d'accueil.

Les Etats membres garantissent que des informations sont fournies aux demandeurs sur les organisations ou les groupes de personnes qui assurent une assistance juridique spécifique et sur les organisations susceptibles de les aider ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier, y compris les soins médicaux.

2. Les Etats membres font en sorte que les informations prévues au paragraphe 1 soient fournies par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont les demandeurs sont censés avoir une connaissance suffisante. Le cas échéant, ces informations peuvent également être fournies oralement.

*Article 6****Documents***

1. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande auprès des autorités compétentes, un certificat délivré à leur nom attestant leur statut de demandeur d'asile ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'Etat membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen.

<sup>(5)</sup> JO L 212 du 7.8.2001, p. 12.

Si le titulaire n'est pas libre de circuler sur tout ou partie du territoire des Etats membres, le certificat atteste également de ce fait.

2. Les Etats membres peuvent exclure l'application du présent article quand le demandeur d'asile est maintenu en rétention et pendant l'examen d'une demande d'asile présentée à la frontière ou dans le cadre d'une procédure visant à déterminer le droit du demandeur d'asile à entrer légalement sur le territoire d'un Etat membre. Dans des cas spécifiques, pendant l'examen de la demande d'asile, les Etats membres peuvent fournir aux demandeurs d'autres attestations équivalant au document visé au paragraphe 1.
3. Le document visé au paragraphe 1 n'atteste pas nécessairement l'identité du demandeur d'asile.
4. Les Etats membres adoptent les mesures nécessaires pour fournir aux demandeurs d'asile le document visé au paragraphe 1, qui doit être valable aussi longtemps qu'ils sont autorisés à séjourner sur le territoire ou à la frontière de l'Etat membre concerné.
5. Les Etats membres peuvent fournir aux demandeurs d'asile un document de voyage lorsque des raisons humanitaires graves nécessitent leur présence dans un autre Etat.

#### *Article 7*

##### ***Séjour et liberté de circulation***

1. Les demandeurs d'asile peuvent circuler librement sur le territoire de l'Etat membre d'accueil ou à l'intérieur d'une zone qui leur est fixée par cet Etat membre. La zone fixée ne porte pas atteinte à la sphère inaliénable de la vie privée et donne suffisamment de latitude pour garantir l'accès à tous les avantages prévus par la présente directive.
2. Les Etats membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur d'asile pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande.
3. Lorsque cela s'avère nécessaire, les Etats membres peuvent obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public.
4. Les Etats membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les Etats membres. Ces décisions, qui peuvent être à caractère général, sont prises cas par cas et fondées sur la législation nationale.
5. Les Etats membres prévoient la possibilité d'accorder aux demandeurs d'asile une autorisation temporaire de quitter le lieu de résidence visé aux paragraphes 2 et 4 et/ou la zone qui leur a été attribuée visée au paragraphe 1. Les décisions sont prises cas par cas, objectivement et impartialement, et elles sont motivées lorsqu'elles sont négatives.

Le demandeur ne doit pas demander d'autorisation pour se présenter devant les autorités et les tribunaux si sa présence y est nécessaire.

6. Les Etats membres font obligation aux demandeurs de communiquer leur adresse aux autorités compétentes et de leur notifier tout changement d'adresse dans les meilleurs délais.

#### *Article 8*

##### ***Familles***

Lorsqu'ils fournissent un logement au demandeur, les Etats membres prennent les mesures appropriées pour préserver dans la mesure du possible l'unité de la famille qui est présente sur leur territoire. Ces mesures sont mises en œuvre avec l'accord des demandeurs d'asile.

*Article 9*

***Examens médicaux***

Les Etats membres peuvent prévoir que les demandeurs sont soumis à un examen médical pour des motifs de santé publique.

*Article 10*

***Scolarisation et éducation des mineurs***

1. Les Etats membres accordent aux enfants mineurs des demandeurs d'asile et aux demandeurs d'asile mineurs l'accès au système éducatif dans des conditions analogues à celles qui sont prévues pour les ressortissants de l'Etat membre d'accueil aussi longtemps qu'une mesure d'éloignement n'est pas exécutée contre eux ou contre leurs parents. L'enseignement peut être dispensé dans les centres d'hébergement.

Les Etats membres peuvent stipuler que cet accès doit être limité au système d'éducation public.

Les mineurs d'âge sont d'un âge inférieur à la majorité légale dans l'Etat membre dans lequel la demande d'asile a été déposée ou est examinée. Les Etats membres ne peuvent pas supprimer l'accès aux études secondaires au seul motif que le mineur a atteint l'âge de la majorité légale.

2. L'accès au système éducatif ne peut être reporté de plus de trois mois à compter de la date de présentation de la demande d'asile du mineur ou de ses parents. Cette période peut être portée à un an quand un enseignement spécifique est fourni en vue de faciliter l'accès au système éducatif.

3. Lorsque l'accès au système éducatif visé au paragraphe 1 n'est pas possible à cause de la situation particulière du mineur, l'Etat membre peut proposer d'autres modalités d'enseignement.

*Article 11*

***Emploi***

1. Les Etats membres fixent une période commençant à la date de dépôt de la demande d'asile durant laquelle le demandeur n'a pas accès au marché du travail.

2. Si une décision en première instance n'a pas été prise un an après la présentation d'une demande d'asile et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, les Etats membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur.

3. L'accès au marché du travail n'est pas refusé durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative prise lors d'une procédure normale a un effet suspensif, jusqu'au moment de la notification d'une décision négative sur le recours.

4. Pour des motifs liés à leur politique du marché du travail, les Etats membres peuvent accorder la priorité aux citoyens de l'Union et à ceux des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier.

*Article 12*

***Formation professionnelle***

Les Etats membres peuvent autoriser l'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle, que ceux-ci aient ou non accès au marché du travail.

L'accès à la formation professionnelle liée à un contrat d'emploi est subordonné à la possibilité, pour le demandeur, d'accéder au marché du travail conformément à l'article 11.

*Article 13****Règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé***

1. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile.

2. Les Etats membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs.

Les Etats membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes ayant des besoins particuliers, conformément à l'article 17, ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention.

3. Les Etats membres peuvent subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance.

4. Les Etats membres peuvent exiger des demandeurs qu'ils couvrent le coût des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus dans la présente directive, ou qu'ils y contribuent, conformément au paragraphe 3, s'ils ont des ressources suffisantes, par exemple s'ils ont travaillé pendant une période raisonnable.

S'il apparaît qu'un demandeur disposait de ressources suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé au moment où ces besoins fondamentaux ont été couverts, les Etats membres peuvent lui en demander le remboursement.

5. Les conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules.

Lorsque les Etats membres remplissent les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, l'importance de ces derniers est fixée conformément aux principes définis dans le présent article.

*Article 14****Modalités des conditions matérielles d'accueil***

1. Lorsque le logement est fourni en nature, il doit l'être sous une des formes suivantes ou en les combinant:

- a) des locaux servant à loger les demandeurs pendant l'examen d'une demande d'asile présentée à la frontière;
- b) des centres d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant;
- c) des maisons, des appartements, des hôtels privés ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs.

2. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs qui bénéficient des logements prévus au paragraphe 1, points a), b) et c):

- a) bénéficient d'une protection de leur vie familiale;
- b) aient la possibilité de communiquer avec leur famille, leurs conseils juridiques, les représentants du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et les organisations non gouvernementales (ONG) reconnues par les Etats membres.

Les Etats membres accordent une attention particulière à la prévention de la violence à l'intérieur des locaux et des centres d'hébergement mentionnés au paragraphe 1, points a) et b).

3. Les Etats membres font en sorte, le cas échéant, que les enfants mineurs des demandeurs ou les demandeurs mineurs soient logés avec leurs parents ou avec le membre adulte de la famille qui en est responsable, de par la loi ou la coutume.

4. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile ne soient transférés d'un logement à l'autre que lorsque cela est nécessaire. Les Etats membres donnent aux demandeurs la possibilité d'informer leurs conseils juridiques de leur transfert et de leur nouvelle adresse.
5. Les personnes travaillant dans les centres d'hébergement ont reçu une formation appropriée et sont tenues par le devoir de confidentialité, prévu dans le droit national, en ce qui concerne toute information dont elles ont connaissance du fait de leur travail.
6. Les Etats membres peuvent faire participer les demandeurs à la gestion des ressources matérielles et des aspects non matériels de la vie dans le centre par l'intermédiaire d'un comité ou d'un conseil consultatif représentatif des personnes qui y sont hébergées.
7. Les conseillers juridiques des demandeurs d'asile et les représentants de l'UNHCR ou des ONG qui agissent en son nom et sont reconnues par l'Etat membre concerné peuvent accéder aux centres d'hébergement et autres locaux dans lesquels les demandeurs d'asile sont logés, en vue d'aider ces derniers. Des limites à cet accès ne peuvent être imposées qu'aux fins de la sécurité des centres et des locaux ainsi que des demandeurs d'asile.
8. Pour les conditions matérielles d'accueil, les Etats membres peuvent, à titre exceptionnel, fixer des modalités différentes de celles qui sont prévues dans le présent article, pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, lorsque:
  - une première évaluation des besoins spécifiques du demandeur est requise,
  - les conditions matérielles d'accueil prévues dans le présent article n'existent pas dans une certaine zone géographique,
  - les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées,
  - le demandeur d'asile se trouve en rétention ou à un poste frontière, dans un local qu'il ne peut quitter.
 Ces différentes conditions couvrent, en tout état de cause, les besoins fondamentaux.

#### *Article 15*

#### ***Soins de santé***

1. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies.
2. Les Etats membres fournissent l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers.

### **Chapitre III – *Limitation ou retrait du bénéfice des conditions d'accueil***

#### *Article 16*

#### ***Limitation ou retrait du bénéfice des conditions d'accueil***

1. Les Etats membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions d'accueil dans les cas suivants:
  - a) lorsqu'un demandeur d'asile:
    - abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue, ou
    - ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure de demande d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national, ou
    - a déjà introduit une demande dans le même Etat membre.

Lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions d'accueil;



- b) lorsqu'un demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil.
- S'il apparaît qu'un demandeur disposait de ressources suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé au moment où ces besoins fondamentaux ont été couverts, les Etats membres peuvent lui en demander le remboursement.
2. Les Etats membres peuvent refuser les conditions d'accueil dans les cas où un demandeur d'asile n'a pas été en mesure de prouver que la demande d'asile a été introduite dans les meilleurs délais raisonnables après son arrivée dans ledit Etat membre.
3. Les Etats membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ou de comportement particulièrement violent.
4. Les décisions portant limitation, retrait ou refus du bénéfice des conditions d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 sont prises cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 17 compte tenu du principe de proportionnalité. Les Etats membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux d'urgence.
5. Les Etats membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision négative soit prise.

#### **Chapitre IV – Dispositions concernant les personnes ayant des besoins particuliers**

##### *Article 17*

##### **Principe général**

1. Dans la législation nationale transposant les dispositions du chapitre II relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé, les Etats membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique qu'aux personnes dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation.

##### *Article 18*

##### **Mineurs**

1. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les Etats membres lors de la transposition des dispositions de la présente directive relatives aux mineurs.
2. Les Etats membres font en sorte que les mineurs qui ont été victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants, ou de conflits armés, aient accès à des services de réadaptation; ils veillent à ce que soient dispensés des soins de santé mentale appropriés et que les victimes aient accès, si besoin est, à un soutien qualifié.

##### *Article 19*

##### **Mineurs non accompagnés**

1. Les Etats membres prennent dès que possible les mesures nécessaires pour assurer la nécessaire représentation des mineurs non accompagnés par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs ou d'assurer leur bien-être, ou toute autre forme appropriée de représentation. Les autorités compétentes procèdent régulièrement à une appréciation de la situation de ces mineurs.

2. Les mineurs non accompagnés qui présentent une demande d'asile sont placés, à compter de la date à laquelle ils sont admis sur le territoire jusqu'à celle à laquelle ils doivent quitter l'Etat membre dans lequel la demande d'asile a été présentée ou est examinée:

- a) auprès de membres adultes de leur famille;
- b) au sein d'une famille d'accueil;
- c) dans des centres d'hébergement spécialisés dans l'accueil des mineurs;
- d) dans d'autres lieux d'hébergement convenant pour les mineurs.

Les Etats membres peuvent placer les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile adultes.

Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné, et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas de mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.

3. Dans l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les Etats membres recherchent dès que possible les membres de sa famille. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches pourraient être menacées, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il convient de faire en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient effectués à titre confidentiel, pour éviter de compromettre leur sécurité.

4. Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins et est tenu par le devoir de confidentialité prévu dans le droit national, en ce qui concerne les informations dont il a connaissance du fait de son travail.

#### *Article 20*

#### ***Victimes de tortures ou de violences***

Les Etats membres font en sorte que, si nécessaire, les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves, reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par les actes en question.

### **Chapitre V – Recours**

#### *Article 21*

#### ***Recours***

1. Les Etats membres font en sorte que les décisions négatives quant à l'octroi des avantages prévus par la présente directive ou les décisions prises en vertu de l'article 7 qui affectent individuellement les demandeurs d'asile puissent faire l'objet d'un recours dans le cadre des procédures prévues dans le droit national. Il est prévu, au moins en dernière instance, la possibilité de voies de recours devant une instance juridictionnelle.

2. Les procédures d'accès à l'assistance juridique dans ces cas sont fixées par le droit national.

### **Chapitre VI – Mesures visant à rendre le système d'accueil plus efficace**

#### *Article 22*

#### ***Coopération***

Les Etats membres transmettent régulièrement à la Commission les données relatives au nombre de personnes, ventilées par âge et par sexe, qui bénéficient des conditions d'accueil, ainsi qu'une information complète sur le type, le nom et la présentation des documents prévus à l'article 6.

#### *Article 23*

#### ***Système d'orientation, de surveillance et de contrôle***

Dans le respect de leur structure constitutionnelle, les Etats membres veillent à ce que le niveau des conditions d'accueil fasse l'objet d'orientations, d'une surveillance et d'un contrôle appropriés.

*Article 24****Personnel et ressources***

1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités et les autres organisations qui mettent en oeuvre la présente directive bénéficient de la formation de base utile eu égard aux besoins des demandeurs d'asile des deux sexes.
2. Les Etats membres allouent les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions nationales prises aux fins de la transposition de la présente directive.

**Chapitre VII – Dispositions finales***Article 25****Rapports***

Au plus tard le 6 août 2006, la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive et propose, le cas échéant, les modifications nécessaires.

Les Etats membres transmettent à la Commission toute information nécessaire pour la préparation du rapport, y compris les données statistiques prévues à l'article 22, au plus tard le 6 février 2006.

Après avoir présenté le rapport, la Commission fait rapport, au moins tous les cinq ans, au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive.

*Article 26****Transposition***

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive pour le 6 février 2005. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

2. Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions nationales qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

*Article 27****Entrée en vigueur***

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

*Article 28****Destinataires***

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive conformément au traité instituant la Communauté européenne.

FAIT à Bruxelles, le 27 janvier 2003.

*Par le Conseil,  
Le Président,  
G. PAPANDREOU*

\*

**DIRECTIVE 2004/83/CE DU CONSEIL**  
**du 29 avril 2004**

**concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63, point 1 c), point 2 a), et point 3 a),

vu la proposition de la Commission<sup>(1)</sup>,

vu l'avis du Parlement européen<sup>(2)</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social européen<sup>(3)</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>(4)</sup>,

considérant ce qui suit:

(1) Une politique commune dans le domaine de l'asile, comprenant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans la Communauté.

(2) Le Conseil européen, lors de sa réunion spéciale de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, a convenu d'oeuvrer à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève du 28 juillet 1951 („convention de Genève“) relative au statut des réfugiés, complétée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 („protocole“), et d'assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté, c'est-à-dire d'affirmer le principe de non-refoulement.

(3) La convention de Genève et le protocole y afférent constituent la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés.

(4) Les conclusions du Conseil européen de Tampere prévoient que le régime d'asile européen commun devrait comporter, à court terme, le rapprochement des règles sur la reconnaissance des réfugiés et le contenu du statut de réfugié.

(5) Les conclusions du Conseil européen de Tampere précisent également que les règles relatives au statut de réfugié devraient aussi être complétées par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection.

(6) L'objectif principal de la présente directive est, d'une part, d'assurer que tous les Etats membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les Etats membres.

(1) JO C 51 E du 26.2.2002, p. 325.

(2) JO C 300 E du 11.12.2003, p. 25.

(3) JO C 221 du 17.9.2002, p. 43.

(4) JO C 278 du 14.11.2002, p. 44.

(7) Le rapprochement des règles relatives à la reconnaissance et au contenu du statut de réfugié et de la protection subsidiaire devrait contribuer à limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'asile entre les Etats membres, dans les cas où ces mouvements sont uniquement dus aux différences qui existent entre les cadres juridiques des Etats membres.

(8) Il est dans la nature même des normes minimales que les Etats membres devraient pouvoir prévoir ou maintenir des conditions plus favorables pour les ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui demandent à un Etat membre une protection internationale, lorsqu'une telle demande est comprise comme étant introduite au motif que la personne concernée a la qualité de réfugié au sens de l'article 1A de la convention de Genève, ou est une personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale.

(9) Les ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui sont autorisés à séjourner sur le territoire des Etats membres pour des raisons autres que le besoin de protection internationale, mais à titre discrétionnaire par bienveillance ou pour des raisons humanitaires, n'entrent pas dans le champ d'application de la présente directive.

(10) La présente directive respecte les droits fondamentaux, ainsi que les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et du droit d'asile des demandeurs d'asile et des membres de leur famille qui les accompagnent.

(11) Concernant le traitement des personnes relevant du champ d'application de la présente directive, les Etats membres sont liés par les obligations qui découlent des instruments de droit international auxquels ils sont parties et qui interdisent la discrimination.

(12) „L'intérêt supérieur de l'enfant“ devrait être une considération primordiale des Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre la présente directive.

(13) La présente directive est sans préjudice du protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, annexé au traité instituant la Communauté européenne.

(14) La reconnaissance du statut de réfugié est un acte déclaratif.

(15) Des consultations avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés peuvent contenir des indications utiles pour les Etats membres lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur l'octroi éventuel du statut de réfugié en vertu de l'article 1er de la convention de Genève.

(16) Il convient que des normes minimales relatives à la définition et au contenu du statut de réfugié soient établies pour aider les instances nationales compétentes des Etats membres à appliquer la convention de Genève.

(17) Il est nécessaire d'adopter des critères communs pour reconnaître aux demandeurs d'asile le statut de réfugié au sens de l'article 1er de la convention de Genève.

(18) Il faut notamment adopter une définition commune des notions suivantes: besoins de protection apparaissant sur place; origines des atteintes et de la protection; protection à l'intérieur du pays et persécution, y compris les motifs de persécution.

(19) La protection peut être accordée non seulement par l'Etat, mais également par des partis ou des organisations, y compris des organisations internationales, satisfaisant aux conditions visées par la présente directive, qui contrôlent une région ou une superficie importante du territoire de l'Etat.

(20) Il faut que, lors de l'examen de demandes de protection internationale présentées par des mineurs, les Etats membres tiennent compte des formes de persécution concernant spécifiquement les enfants.

(21) Il est également nécessaire d'adopter une nouvelle définition commune du motif de persécution que constitue „l'appartenance à un certain groupe social“.

(22) Les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies sont évoqués dans le préambule et aux articles 1er et 2 de la charte des Nations unies et précisés, entre autres, dans les résolutions des Nations unies concernant les „mesures visant à éliminer le terrorisme international“, qui disposent que „les actes, méthodes et pratiques terroristes sont contraires aux buts et principes des Nations unies“ et que „sont également contraires aux buts et principes des Nations unies, pour les personnes qui s’y livrent sciemment, le financement et la planification d’actes de terrorisme et l’incitation à de tels actes“.

(23) Ainsi qu’il ressort de l’article 14, le terme „statut“ peut aussi désigner le statut de réfugié.

(24) Il convient d’arrêter aussi des normes minimales relatives à la définition et au contenu du statut conféré par la protection subsidiaire. La protection subsidiaire devrait compléter la protection des réfugiés consacrée par la convention de Genève.

(25) Il convient de fixer les critères que doivent remplir les demandeurs d’une protection internationale pour pouvoir bénéficier de la protection subsidiaire. Ces critères devraient être définis sur la base des obligations internationales au titre des instruments relatifs aux droits de l’homme et des pratiques déjà existantes dans les Etats membres.

(26) Les risques auxquels la population d’un pays ou une partie de la population est généralement exposée ne constituent normalement pas en eux-mêmes des menaces individuelles à qualifier d’atteintes graves.

(27) Les membres de la famille, du seul fait de leur lien avec le réfugié, risquent en règle générale d’être exposés à des actes de persécution susceptibles de motiver l’octroi du statut de réfugié.

(28) La notion de sécurité nationale et d’ordre public couvre également les cas dans lesquels un ressortissant d’un pays tiers appartient à une association qui soutient le terrorisme international ou soutient une telle association.

(29) Etant donné que les avantages accordés aux membres de la famille des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire ne doivent pas nécessairement être équivalents à ceux accordés au bénéficiaire qui remplit les conditions requises, ils doivent être équitables par rapport à ceux dont jouissent les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

(30) Dans les limites fixées par leurs obligations internationales, les Etats membres peuvent disposer que l’octroi d’avantages en ce qui concerne l’accès à l’emploi, à la prévoyance sociale, aux soins de santé et aux dispositifs d’intégration est subordonné à la délivrance, au préalable, d’un titre de séjour.

(31) La présente directive ne s’applique pas aux prestations financières octroyées par les Etats membres afin de promouvoir l’éducation et la formation.

(32) Il convient de tenir compte des difficultés pratiques rencontrées par les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire pour faire authentifier leurs diplômes, certificats ou autres titres de qualification formelle étrangers.

(33) Afin, en particulier, d’éviter les difficultés sociales, il est opportun que les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire se voient accorder, sans discrimination, dans le cadre de l’assistance sociale, une protection sociale et des moyens de subsistance adéquats.

(34) En ce qui concerne la protection sociale et les soins de santé, les modalités et les détails de l’octroi des prestations essentielles devraient être déterminés par la législation nationale. La possibilité de limiter aux prestations essentielles les prestations accordées aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire doit s’entendre comme au moins, l’assurance, pour l’intéressé, de disposer du revenu minimal garanti, d’une aide en cas de maladie ou de grossesse et d’une aide parentale, dans la mesure où de telles prestations sont accordées par l’Etat membre concerné à ses ressortissants conformément à sa législation.

(35) L'accès aux soins de santé, qui comprennent les soins de santé tant physique que mentale, devrait être garanti aux bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

(36) Il y a lieu d'évaluer régulièrement la mise en œuvre de la présente directive en tenant compte en particulier de l'évolution des obligations internationales des Etats membres en matière de non-refoulement, de l'évolution des marchés du travail dans les Etats membres ainsi que de l'élaboration de principes fondamentaux communs en matière d'intégration.

(37) Etant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir l'établissement de normes minimales relatives à l'octroi par les Etats membres d'une protection internationale aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides et le contenu de la protection accordée, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de la présente directive, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(38) Conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Royaume-Uni a notifié, par une lettre du 28 janvier 2002, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.

(39) Conformément à l'article 3 dudit protocole, l'Irlande a notifié, par une lettre du 13 février 2002, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.

(40) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive, et n'est donc pas lié par celle-ci, ni soumis à son application.

A ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE:

## **Chapitre I – Dispositions générales**

### *Article premier*

#### ***Objet et champ d'application***

La présente directive a pour objet d'établir des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de la protection accordée.

### *Article 2*

#### ***Définitions***

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) „protection internationale“, le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points d) et f);
- b) „convention de Genève“, la convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967;
- c) „réfugié“, tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 12;

- d) „statut de réfugié“, la reconnaissance, par un Etat membre, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride;
- e) „personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire“, tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;
- f) „statut conféré par la protection subsidiaire“, la reconnaissance, par un Etat membre, d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;
- g) „demande de protection internationale“, la demande de protection présentée à un Etat membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente directive et pouvant faire l'objet d'une demande séparée;
- h) „membres de la famille“, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui sont présents dans le même Etat membre en raison de la demande de protection internationale:
  - le conjoint du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ou son partenaire non marié engagé dans une relation stable, si la législation ou la pratique en vigueur dans l'Etat membre concerné assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés dans le cadre de son droit sur les étrangers;
  - les enfants du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés selon les définitions du droit national;
- i) „mineurs non accompagnés“, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des Etats membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire des Etats membres;
- j) „titre de séjour“, tout permis ou autorisation délivré par les autorités d'un Etat membre et sous la forme prévue par sa législation, permettant à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride de résider sur son territoire;
- k) „pays d'origine“, le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle.

### *Article 3*

#### *Normes plus favorables*

Les Etats membres peuvent adopter ou maintenir des normes plus favorables pour décider quelles sont les personnes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de réfugié ou de personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et pour déterminer le contenu de la protection internationale, dans la mesure où ces normes sont compatibles avec la présente directive.

## **Chapitre II – Evaluation des demandes de protection internationale**

### *Article 4*

#### *Evaluation des faits et circonstances*

1. Les Etats membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale.



Il appartient à l'Etat membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

2. Les éléments visés au paragraphe 1 correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieu(x) où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d'identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

3. Il convient de procéder à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants:

- a) tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués;
- b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur a fait ou pourrait faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves;
- c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;
- d) le fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, pour déterminer si ces activités l'exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s'il retournait dans ce pays;
- e) le fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.

4. Le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.

5. Lorsque les Etats membres appliquent le principe selon lequel il appartient au demandeur d'étayer sa demande, et lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:

- a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;
- b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;
- c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;
- d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait, et
- e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie.

#### *Article 5*

#### ***Besoins d'une protection internationale apparaissant sur place***

1. Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des événements ayant eu lieu depuis le départ du demandeur du pays d'origine.

2. Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des activités exercées par le demandeur depuis son départ du pays d'origine, en particulier s'il est

établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine.

3. Sans préjudice de la convention de Genève, les Etats membres peuvent déterminer qu'un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié, si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine.

#### *Article 6*

##### ***Acteurs des persécutions ou des atteintes graves***

Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être:

- a) l'Etat;
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci;
- c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves au sens de l'article 7.

#### *Article 7*

##### ***Acteurs de la protection***

1. La protection peut être accordée par:
  - a) l'Etat, ou
  - b) des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci.
2. Une protection est généralement accordée lorsque les acteurs visés au paragraphe 1 prennent des mesures raisonnables pour empêcher la persécution ou des atteintes graves, entre autres lorsqu'ils disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection.
3. Lorsqu'ils déterminent si une organisation internationale contrôle un Etat ou une partie importante de son territoire et si elle fournit une protection au sens du paragraphe 2, les Etats membres tiennent compte des orientations éventuellement données par les actes du Conseil en la matière.

#### *Article 8*

##### ***Protection à l'intérieur du pays***

1. Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, les Etats membres peuvent déterminer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.
2. Lorsqu'ils examinent si une partie du pays d'origine est conforme au paragraphe 1, les Etats membres tiennent compte, au moment où ils statuent sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur.
3. Le paragraphe 1 peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine.

### Chapitre III – Conditions pour être considéré comme réfugié

#### Article 9

##### *Actes de persécution*

1. Les actes considérés comme une persécution au sens de l'article 1A de la convention de Genève doivent:
  - a) être suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou
  - b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a).
2. Les actes de persécution, au sens du paragraphe 1, peuvent notamment prendre les formes suivantes:
  - a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
  - b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;
  - c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires;
  - d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;
  - e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 12, paragraphe 2;
  - f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants.
3. Conformément à l'article 2, point c), il doit y avoir un lien entre les motifs mentionnés à l'article 10 et les actes de persécution au sens du paragraphe 1.

#### Article 10

##### *Motifs de la persécution*

1. Lorsqu'ils évaluent les motifs de la persécution, les Etats membres tiennent compte des éléments suivants:
  - a) la notion de race recouvre, en particulier, des considérations de couleur, d'ascendance ou d'appartenance à un certain groupe ethnique;
  - b) la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances;
  - c) la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté ou à l'inexistence de celle-ci, mais recouvre, en particulier, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre Etat;
  - d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier:
    - ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et
    - ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des Etats membres. Les aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes pourraient être pris en considération, sans pour autant constituer en soi une présomption d'applicabilité du présent article;

- e) la notion d'opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels visés à l'article 6, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.

2. Lorsque l'on évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'agent de persécution.

#### *Article 11*

##### ***Cessation***

1. Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants:
  - a) s'il s'est volontairement réclaté à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité, ou
  - b) si, ayant perdu sa nationalité, il l'a volontairement recouvrée, ou
  - c) s'il a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont il a acquis la nationalité, ou
  - d) s'il est retourné volontairement s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté, ou
  - e) s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister;
  - f) si, s'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister.
2. Aux fins de l'application du paragraphe 1, points e) et f), les Etats membres examinent si le changement de circonstances est suffisamment significatif et non provisoire pour que la crainte du réfugié d'être persécuté ne puisse plus être considérée comme fondée.

#### *Article 12*

##### ***Exclusion***

1. Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié:
  - a) lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, de la convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'assemblée générale des Nations unies, ces personnes pourront *ipso facto* se prévaloir de la présente directive;
  - b) lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents.
2. Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser:
  - a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date d'obtention du titre de séjour délivré sur la base du statut de réfugié; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun;
  - c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la charte des Nations unies.
3. Le paragraphe 2 s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

#### **Chapitre IV – Statut de réfugié**

##### *Article 13*

##### ***Octroi du statut de réfugié***

Les Etats membres octroient le statut de réfugié à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié conformément aux chapitres II et III.

##### *Article 14*

##### ***Révocation, fin du statut de réfugié ou refus de le renouveler***

1. En ce qui concerne les demandes de protection internationale introduites après l'entrée en vigueur de la présente directive, les Etats membres révoquent le statut de réfugié octroyé par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride, y mettent fin ou refusent de le renouveler lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de l'article 11.
2. Sans préjudice de l'obligation faite au réfugié, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, l'Etat membre qui a octroyé le statut de réfugié apporte la preuve, au cas par cas, de ce que la personne concernée a cessé d'être ou n'a jamais été un réfugié au sens du paragraphe 1 du présent article.
3. Les Etats membres révoquent le statut de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, y mettent fin ou refusent de le renouveler, s'ils établissent, après lui avoir octroyé le statut de réfugié, que:
  - a) le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 12;
  - b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut de réfugié.
4. Les Etats membres peuvent révoquer le statut octroyé à un réfugié par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, y mettre fin ou refuser de le renouveler,
  - a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'Etat membre dans lequel il se trouve;
  - b) que, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet Etat membre.
5. Dans les situations décrites au paragraphe 4, les Etats membres peuvent décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.
6. Les personnes auxquelles les paragraphes 4 et 5 s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent dans l'Etat membre.

**Chapitre V – Conditions à remplir pour être considéré comme  
personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire**

*Article 15*

***Atteintes graves***

Les atteintes graves sont:

- a) la peine de mort ou l'exécution, ou
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, ou
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international.

*Article 16*

***Cessation***

1. Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride cesse d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire lorsque les circonstances qui ont justifié l'octroi de cette protection cessent d'exister ou ont évolué dans une mesure telle que cette protection n'est plus nécessaire.
2. Aux fins de l'application du paragraphe 1, les Etats membres tiennent compte du changement de circonstances, en déterminant s'il est suffisamment important et non provisoire pour que la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ne coure plus de risque réel de subir des atteintes graves.

*Article 17*

***Exclusion***

1. Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride est exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire s'il existe des motifs sérieux de considérer:
  - a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
  - b) qu'il a commis un crime grave de droit commun;
  - c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la charte des Nations unies;
  - d) qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité de l'Etat membre dans lequel il se trouve.
2. Le paragraphe 1 s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.
3. Les Etats membres peuvent exclure tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire si, avant son admission dans l'Etat membre, il a commis un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application du paragraphe 1 et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis dans l'Etat membre concerné, et s'il n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes.

**Chapitre VI – Statut conféré par la protection subsidiaire**

*Article 18*

***Octroi du statut conféré par la protection subsidiaire***

Les Etats membres octroient le statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride qui remplit les conditions pour être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire conformément aux chapitres II et V.

*Article 19****Révocation, fin du statut conféré par la protection subsidiaire ou refus de le renouveler***

1. En ce qui concerne les demandes de protection internationale introduites après l'entrée en vigueur de la présente directive, les Etats membres révoquent le statut conféré par la protection subsidiaire qui a été accordé par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride, y mettent fin ou refusent de le renouveler, lorsque l'intéressé a cessé d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 16.
2. Les Etats membres peuvent révoquer le statut de réfugié octroyé par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride, y mettre fin ou refuser de le renouveler lorsqu'il s'avère, après l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, que l'intéressé aurait dû être exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire accordée en vertu de l'article 17, paragraphe 3.
3. Les Etats membres révoquent le statut conféré par la protection subsidiaire de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, y mettent fin ou refusent de le renouveler si:
  - a) après l'octroi de ce statut, il s'avère que la personne concernée est ou aurait dû être exclue des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 17, paragraphes 1 et 2;
  - b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut conféré par la protection subsidiaire.
4. Sans préjudice de l'obligation faite à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, l'Etat membre qui a octroyé le statut conféré par la protection subsidiaire apporte la preuve, au cas par cas, de ce qu'une personne a cessé de faire partie ou ne fait pas partie de celles qui peuvent bénéficier de la protection subsidiaire au titre des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article.

***Chapitre VII – Contenu de la protection internationale****Article 20****Règles générales***

1. Le présent chapitre est sans préjudice des droits inscrits dans la convention de Genève.
2. Le présent chapitre s'applique à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire.
3. Lorsqu'ils appliquent le présent chapitre, les Etats membres tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.
4. Le paragraphe 3 ne s'applique qu'aux personnes dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation.
5. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les Etats membres lors de la transposition des dispositions du présent chapitre concernant les mineurs.
6. Dans les limites fixées par la convention de Genève, les Etats membres peuvent réduire les avantages accordés au titre du présent chapitre à un réfugié lorsque celui-ci a obtenu le statut de réfugié sur

la base d'activités qu'il a exercées dans le seul but ou dans le principal but de créer les conditions nécessaires à sa reconnaissance en tant que réfugié.

7. Dans les limites fixées par les obligations internationales des Etats membres, ceux-ci peuvent réduire les avantages accordés au titre du présent chapitre à une personne pouvant bénéficier d'une protection subsidiaire lorsque celle-ci a obtenu cette protection sur la base d'activités qu'elle a exercées dans le seul but ou dans le principal but de créer les conditions nécessaires à sa reconnaissance en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

#### *Article 21*

##### ***Protection contre le refoulement***

1. Les Etats membres respectent le principe de non-refoulement en vertu de leurs obligations internationales.
2. Lorsque cela ne leur est pas interdit en vertu des obligations internationales visées au paragraphe 1, les Etats membres peuvent refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel:
  - a) lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité de l'Etat membre où il se trouve, ou
  - b) que, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet Etat membre.
3. Les Etats membres peuvent refuser d'octroyer un titre de séjour à un réfugié qui entre dans le champ d'application du paragraphe 2, le révoquer, y mettre fin ou refuser de le renouveler.

#### *Article 22*

##### ***Information***

Les Etats membres fournissent aux personnes dont il est reconnu qu'elles ont besoin d'une protection internationale, dès que possible après que le statut de protection respectif leur a été octroyé, un accès aux informations précisant, dans une langue qu'elles sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations afférents aux statuts de protection respectifs.

#### *Article 23*

##### ***Maintien de l'unité familiale***

1. Les Etats membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue.
2. Les Etats membres veillent à ce que les membres de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir ce statut puissent prétendre aux avantages visés aux articles 24 à 34, conformément aux procédures nationales et dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille.
 

En ce qui concerne les membres de la famille des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, les Etats membres peuvent fixer les conditions régissant ces avantages.

Dans ce cas, les Etats membres veillent à ce que les avantages accordés garantissent un niveau de vie adéquat.
3. Les paragraphes 1 et 2 ne sont pas applicables lorsque le membre de la famille est ou serait exclu du bénéfice du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire en application des chapitres III et V.
4. Nonobstant les paragraphes 1 et 2, les Etats membres peuvent refuser, limiter ou retirer les avantages qui y sont visés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.



5. Les Etats membres peuvent décider que le présent article s'applique aussi aux autres parents proches qui vivaient au sein de la famille à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

#### *Article 24*

##### ***Titre de séjour***

1. Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les Etats membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne s'y opposent, et sans préjudice de l'article 21, paragraphe 3.

Sans préjudice de l'article 23, paragraphe 1, il pourra être délivré aux membres de la famille des bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période de moins de trois ans et renouvelable.

2. Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les Etats membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire un titre de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

#### *Article 25*

##### ***Documents de voyage***

1. Les Etats membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié des titres de voyage établis selon l'annexe à la convention de Genève et destinés à permettre à celles-ci de voyager hors de leur territoire, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

2. Les Etats membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national des documents qui leur permettent de voyager, au moins lorsque leur présence dans un autre Etat est requise pour des raisons humanitaires graves, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

#### *Article 26*

##### ***Accès à l'emploi***

1. Les Etats membres autorisent les bénéficiaires du statut de réfugié à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut de réfugié a été octroyé.

2. Les Etats membres veillent à ce que des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail soient offertes aux bénéficiaires du statut de réfugié dans des conditions équivalentes à celles applicables à leurs ressortissants.

3. Les Etats membres autorisent les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut conféré par la protection subsidiaire a été octroyé. Il peut être tenu compte de la situation du marché du travail dans les Etats membres, y compris pour fixer éventuellement des priorités d'accès à l'emploi pour une période de temps limitée, à déterminer conformément à la législation nationale. Les Etats membres veillent à ce que le bénéficiaire du statut conféré par la protection subsidiaire ait accès à un poste qui lui a été proposé conformément aux règles nationales relatives à l'établissement d'un ordre de priorité sur le marché du travail.

4. Les Etats membres veillent à ce que les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire aient accès à des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail dans des conditions à déterminer par les Etats membres.

5. La législation nationale s'applique en ce qui concerne les rémunérations, l'accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l'emploi.

*Article 27*

***Accès à l'éducation***

1. Les Etats membres accordent le plein accès au système d'éducation à tous les mineurs qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, et ce dans les mêmes conditions qu'à leurs ressortissants.

2. Les Etats membres permettent aux adultes qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire d'avoir accès au système éducatif général ainsi qu'au perfectionnement ou au recyclage professionnels dans les mêmes conditions qu'aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur leur territoire.

3. Les Etats membres garantissent l'égalité de traitement entre les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire et leurs ressortissants dans le cadre des procédures existantes de reconnaissance des diplômes, certificats ou autre titre de qualification formelle.

*Article 28*

***Protection sociale***

1. Les Etats membres veillent à ce que les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire reçoivent, dans l'Etat membre ayant octroyé le statut, la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet Etat membre.

2. Par dérogation à la règle générale énoncée au paragraphe 1, les Etats membres peuvent limiter aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, ces prestations essentielles étant servies au niveau et selon les conditions d'accès qui sont applicables à leurs propres ressortissants.

*Article 29*

***Soins de santé***

1. Les Etats membres veillent à ce que les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire aient accès aux soins de santé dans les mêmes conditions d'accès que les ressortissants de l'Etat membre ayant octroyé ces statuts.

2. Par dérogation à la règle générale énoncée au paragraphe 1, les Etats membres peuvent limiter aux prestations essentielles les soins de santé dispensés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, ces prestations essentielles étant servies au niveau et selon les conditions d'accès qui sont applicables à leurs propres ressortissants.

3. Les Etats membres fournissent, dans les mêmes conditions d'accès qu'aux ressortissants de l'Etat membre qui a octroyé le statut, les soins de santé appropriés aux bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui ont des besoins particuliers, tels que les femmes enceintes, les personnes handicapées, les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle ou les mineurs qui ont été victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés.

*Article 30****Mineurs non accompagnés***

1. Dès que possible, après l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la représentation des mineurs non accompagnés, par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation, notamment celle qui résulte de la législation ou d'une décision judiciaire.
2. Les Etats membres veillent à ce que, lors de la mise en oeuvre de la présente directive, les besoins des mineurs non accompagnés soient dûment pris en considération par le tuteur désigné ou le représentant. Les autorités compétentes évaluent régulièrement la situation.
3. Les Etats membres veillent à ce que les mineurs non accompagnés soient placés:
  - a) auprès de parents adultes, ou
  - b) au sein d'une famille d'accueil, ou
  - c) dans des centres spécialisés dans l'hébergement de mineurs, ou
  - d) dans d'autres lieux d'hébergement adaptés aux mineurs.Dans ce contexte, il y a lieu de tenir compte de l'avis de l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité.
4. Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné, et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas de mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.
5. Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les Etats membres recherchent dès que possible les membres de sa famille. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches serait menacée, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il convient de faire en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient confidentiels.
6. Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins.

*Article 31****Accès au logement***

Les Etats membres veillent à ce que les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire aient accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire.

*Article 32****Liberté de circulation à l'intérieur de l'Etat membre***

Les Etats membres permettent aux personnes bénéficiant du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire de circuler librement à l'intérieur de leur territoire, dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire.

*Article 33****Accès aux dispositifs d'intégration***

1. Afin de faciliter l'intégration des réfugiés dans la société, les Etats membres établissent les programmes d'intégration qu'ils jugent appropriés ou créent les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes.

2. Lorsqu'ils le jugent opportun, les Etats membres accordent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire l'accès aux programmes d'intégration.

*Article 34*

***Rapatriement***

Les Etats membres peuvent prévoir une aide en faveur des bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui expriment le souhait d'être rapatriés.

**Chapitre VIII – *Coopération administrative***

*Article 35*

***Coopération***

Les Etats membres nomment chacun un point de contact national dont ils communiquent les coordonnées à la Commission, qui les transmet aux autres Etats membres.

Les Etats membres prennent, en liaison avec la Commission, toutes les dispositions utiles pour établir une coopération directe et un échange d'informations entre les autorités compétentes.

*Article 36*

***Personnel***

Les Etats membres veillent à ce que les autorités et les autres organisations qui mettent en œuvre la présente directive bénéficient de la formation nécessaire et soient tenues par le devoir de réserve prévu dans le droit national en ce qui concerne les informations dont elles ont connaissance du fait de leur travail.

**Chapitre IX – *Dispositions finales***

*Article 37*

***Rapports***

1. Au plus tard le 10 avril 2008 la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive et propose, le cas échéant, les modifications nécessaires. Ces propositions de modifications concernent en priorité les articles 15, 26 et 33. Les Etats membres communiquent à la Commission toute information utile à la préparation de ce rapport au plus tard le 10 octobre 2007.

2. Après avoir présenté ledit rapport, la Commission présente un rapport au moins tous les cinq ans au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive.

*Article 38*

***Transposition***

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 10 octobre 2006. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

2. Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

*Article 39*

***Entrée en vigueur***

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

*Article 40*

***Destinataires***

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive, conformément au traité instituant la Communauté européenne.

FAIT à Luxembourg, le 29 avril 2004.

*Par le Conseil,*  
*Le Président,*  
M. McDOWELL

\*

**PROPOSITION MODIFIEE DE DIRECTIVE DU CONSEIL  
relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi  
et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres**

CONSEIL DE L'UNION  
EUROPEENNE

Bruxelles, le 9 novembre 2004 (16.11)  
(OR. en)

14203/04

---

**Dossier interinstitutionnel:**  
**2000/0238 (CNS)**

---

**LIMITE**

**ASILE 64**

**NOTE POINT „I/A“**

---

du:	Secrétariat général du Conseil
au:	Comité des représentants permanents/Conseil
No doc. préc.:	13723/04 ASILE 62, 8771/04 asile 33
No prop. Cion:	10279/02 ASILE 33 + REV 1 (de, en, fr) – COM(2002) 326 final/2
Objet:	Proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres

---

**I**

1. Lors de sa session du 29 avril 2004, le Conseil a dégagé une orientation générale concernant la proposition visée en objet, compte tenu des réserves d'examen parlementaire émises par la délégation allemande, la délégation des Pays-Bas, la délégation suédoise et la délégation du Royaume-Uni. Depuis, la délégation allemande, la délégation suédoise et la délégation du Royaume-Uni ont levé leurs réserves. Le Conseil a également chargé ses organes de poursuivre leurs travaux afin de parvenir à une solution concernant les pays d'origine sûrs.

Afin de respecter le mandat du Conseil, le Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile, le Groupe „Asile“ et les conseillers JAI se sont réunis à plusieurs reprises.

La solution trouvée consiste à prévoir qu'une liste commune minimale de pays d'origine sûrs ne sera adoptée qu'après l'adoption de la directive. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, établirait alors la liste commune minimale. A cet effet, le considérant 19 a été modifié, l'ancien considérant 21 a été supprimé et l'article 30 a également été modifié.

2. Le Comité des représentants permanents est invité à suggérer que le Conseil, en point „A“ de l'ordre du jour d'une de ses prochaines sessions,

- confirme l'orientation générale qui figure dans la partie II de la présente note,
- confirme son souhait de consulter de nouveau le Parlement européen sur son orientation générale,
- prenne acte de la note de la présidence qui fait l'objet du document 14383/04 ASILE 65.

\*

## ANNEXE I

## II

## PROJET

**PROPOSITION MODIFIEE DE DIRECTIVE DU CONSEIL  
relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi  
et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63, premier alinéa, point 1) d),

vu la proposition de la Commission<sup>1</sup>,

vu l'avis du Parlement européen<sup>2</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social<sup>3</sup>,

considérant ce qui suit:

(1) Une politique commune dans le domaine de l'asile, incluant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans la Communauté.

(2) Le Conseil européen, lors de sa réunion spéciale de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, est convenu de travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, complétée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 („convention de Genève“), et d'assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté, c'est-à-dire d'affirmer le principe de non-refoulement.

(3) Les conclusions de Tampere ont également précisé qu'un tel régime devrait comporter, à court terme, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace dans les Etats membres et, à terme, des règles communautaires débouchant sur une procédure d'asile commune dans la Communauté européenne.

(4) Les présentes normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres constituent donc une première mesure en matière de procédure d'asile.

(5) L'objectif principal de la présente directive est d'instaurer, dans la Communauté européenne, un cadre minimum pour la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié.

(6) Le rapprochement des règles relatives à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié devrait contribuer à limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'asile entre les Etats membres dans les cas où ces mouvements seraient dus aux différences qui existent entre les cadres juridiques des Etats membres.

(7) Il est dans la nature même des normes minimales que les Etats membres devraient pouvoir créer ou maintenir des conditions plus favorables pour les ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui

1 JO C 62 du 27.2.01, p. 231 – JO C 291 du 26.11.02, p. 143.

2 JO C 77 du 28.3.02, p. 94.

3 JO C 193 du 10.7.01, p. 77.

demandent à un Etat membre une protection internationale lorsqu'une telle demande est comprise comme étant introduite au motif que la personne concernée a la qualité de réfugié au sens de l'article 1A de la convention de Genève.

(8) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(9) Concernant le traitement des personnes relevant du champ d'application de la présente directive, les Etats membres sont liés par les obligations qui découlent des instruments de droit international auxquels ils sont parties et qui interdisent la discrimination.

(10) Il est essentiel que, pour toutes les demandes d'asile, les décisions soient prises sur la base des faits et, en premier ressort, par des autorités dont le personnel possède les connaissances voulues ou reçoit la formation nécessaire en ce qui concerne les questions relatives au droit d'asile et aux réfugiés.

(11) Il est dans l'intérêt à la fois des Etats membres et des demandeurs d'asile que les demandes d'asile fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible. L'organisation du traitement des demandes d'asile est laissée à l'appréciation des Etats membres, de sorte qu'ils peuvent, en fonction de leurs besoins nationaux, donner la priorité à des demandes déterminées ou en accélérer le traitement, dans le respect des normes prévues par la présente directive.

(12) La notion d'ordre public peut couvrir la condamnation pour infraction grave.

(13) Afin de pouvoir déterminer correctement les personnes qui ont besoin d'une protection en tant que réfugiés au sens de l'article 1 de la convention de Genève, chaque demandeur devrait, sauf exceptions, avoir un accès effectif aux procédures, pouvoir coopérer et communiquer de façon appropriée avec les autorités compétentes afin de présenter les faits pertinents le concernant, et disposer de garanties de procédure suffisantes pour faire valoir sa demande à tous les stades de la procédure et pendant toute la durée de celle-ci. Par ailleurs, durant la procédure d'examen de sa demande d'asile, le demandeur devrait en principe au moins avoir le droit de rester sur le territoire dans l'attente de la décision de l'autorité responsable de la détermination, avoir accès aux services d'un interprète pour présenter ses arguments s'il est interrogé par les autorités, pouvoir communiquer avec un représentant du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ou avec toute autre organisation agissant au nom du HCR, avoir droit à une notification correcte d'une décision et à une motivation de cette décision en fait et en droit, pouvoir consulter un conseil juridique ou autre, et avoir le droit d'être informé de sa situation juridique aux stades décisifs de la procédure dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend.

(14) Il y a lieu, en outre, de fixer des garanties de procédure spécifiques pour les mineurs non accompagnés, en raison de leur vulnérabilité. A cet égard, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour les Etats membres.

(15) Lorsqu'un demandeur introduit une nouvelle demande sans présenter de nouvelles preuves ou de nouveaux arguments, il serait disproportionné d'obliger les Etats membres à entreprendre une nouvelle procédure d'examen complet. Les Etats membres devraient, en l'espèce, avoir le choix parmi des procédures prévoyant des exceptions aux garanties dont bénéficie normalement le demandeur.

(16) Un grand nombre de demandes d'asile sont faites à la frontière ou dans une zone de transit d'un Etat membre avant qu'il ne soit statué sur l'entrée du demandeur. Les Etats membres devraient pouvoir adapter en permanence les procédures existantes en fonction de la situation spécifique des demandeurs se trouvant à la frontière. Il y aurait lieu de définir des règles communes pour les exceptions qui peuvent être faites dans ces circonstances par rapport aux garanties dont bénéficient normalement les demandeurs. Les procédures à la frontière devraient s'appliquer principalement aux demandeurs qui ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire des Etats membres.

(17) Un aspect essentiel pour l'appréciation du bien-fondé d'une demande d'asile est la sécurité du demandeur dans son pays d'origine. Lorsqu'un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine



sûr, les Etats membres devraient pouvoir le désigner comme tel et présumer qu'un demandeur donné y est en sécurité, sauf si celui-ci présente des éléments sérieux en sens contraire.

(18) Compte tenu du degré d'harmonisation atteint en ce qui concerne les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, il conviendrait d'établir des critères communs permettant de désigner des pays tiers comme pays d'origine sûrs.

(19) Lorsque le Conseil s'est assuré que les critères précités sont respectés en ce qui concerne un pays d'origine donné et qu'il a en conséquence inscrit ledit pays sur la liste commune minimale des pays d'origine sûrs qui sera adoptée conformément à la présente directive, les Etats membres devraient être tenus d'examiner les demandes introduites par des ressortissants dudit pays, ou par des apatrides qui y avaient leur domicile, en se fondant sur la présomption réfutable de la sécurité dudit pays. Au vu de l'importance politique que revêt la désignation des pays d'origine sûrs, et plus particulièrement des incidences d'une évaluation de la situation des droits de l'homme dans un pays d'origine et des conséquences que cela entraîne pour les politiques de l'Union européenne afférentes aux relations extérieures, le Conseil devrait statuer sur l'établissement de la liste ou les modifications à y apporter, après avoir consulté le Parlement européen.

(20) Eu égard à leur statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne et aux progrès qu'elles ont réalisés en vue de cette adhésion, la Bulgarie et la Roumanie devraient être considérées comme des pays d'origine sûrs aux fins de la présente directive jusqu'à la date de leur adhésion.

(21) Le fait qu'un pays tiers soit désigné comme pays d'origine sûr aux fins de la présente directive ne saurait donner aux ressortissants de ce pays une garantie absolue de sécurité. De par sa nature, l'évaluation aboutissant à cette désignation ne peut prendre en compte que la situation générale du pays aux plans civil, juridique et politique, ainsi que la question de savoir si les personnes qui commettent des actes de persécution ou de torture ou infligent des traitements ou des peines inhumains ou dégradants font effectivement l'objet de sanctions lorsqu'elles sont jugées responsables de ces faits dans ce pays. Pour cette raison, il importe que, lorsqu'un demandeur fait valoir des motifs sérieux portant à croire que le pays concerné n'est pas sûr dans son cas particulier, la désignation de ce pays comme pays sûr ne puisse plus être considérée comme étant pertinente à son égard.

(22) Les Etats membres devraient examiner toutes les demandes au fond, c'est-à-dire évaluer si le demandeur concerné peut prétendre au statut de réfugié conformément à la directive 2004/83/CE du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts<sup>4</sup>, sauf dispositions contraires de la présente directive, notamment lorsqu'on peut raisonnablement supposer qu'un autre pays procéderait à l'examen ou accorderait une protection suffisante. Plus particulièrement, les Etats membres ne devraient pas être tenus d'examiner une demande d'asile au fond lorsqu'un premier pays d'asile a octroyé au demandeur le statut de réfugié ou lui a accordé à un autre titre une protection suffisante et que le demandeur sera réadmis dans ce pays.

(23) Les Etats membres ne devraient pas non plus être tenus d'examiner une demande d'asile au fond lorsqu'ils peuvent raisonnablement s'attendre à ce que le demandeur, du fait d'un lien avec un pays tiers tel que défini par le droit national, cherche à obtenir une protection dans ce pays tiers. Les Etats membres ne devraient procéder de la sorte que dans les cas où le demandeur en question serait en sécurité dans le pays tiers concerné. Afin d'éviter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile, il conviendrait d'établir des principes communs pour la prise en considération ou la désignation, par les Etats membres, de pays tiers comme pays sûrs.

(24) Par ailleurs, en ce qui concerne certains pays tiers européens qui observent des normes particulièrement élevées en matière de droits de l'homme et de protection des réfugiés, les Etats membres

<sup>4</sup> JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

devraient être autorisés à ne procéder à aucun examen ou à ne pas effectuer d'examen complet pour les demandes d'asile émanant de demandeurs provenant de ces pays tiers européens qui entrent sur leur territoire. Compte tenu des conséquences que peut avoir pour le demandeur un examen qui aurait été limité ou omis, le concept de pays tiers sûr ne devrait être appliqué qu'aux dossiers portant sur des pays tiers dont le Conseil sait qu'ils respectent les normes élevées de sécurité définies dans la présente directive. Le Conseil devrait prendre les décisions en cette matière après avoir consulté le Parlement européen.

(25) En raison de la nature des normes communes relatives aux deux concepts de pays tiers sûr énoncées dans la présente directive, ces concepts auront un effet selon que le pays tiers en question permet ou non au demandeur concerné d'entrer sur son territoire.

(26) En ce qui concerne le retrait du statut de réfugié, les Etats membres s'assureront que les personnes bénéficiant de ce statut sont dûment informées d'un réexamen éventuel de leur statut et qu'elles ont la possibilité d'exposer leur point de vue avant que les autorités ne puissent prendre une décision motivée de retrait du statut qui leur avait été octroyé. Toutefois, il peut être dérogé à ces garanties lorsque les raisons motivant le retrait du statut de réfugié ne se rapportent pas à un changement des conditions sur lesquelles la reconnaissance était fondée.

(27) Conformément à un principe fondamental du droit communautaire, les décisions prises en ce qui concerne une demande d'asile et le retrait du statut de réfugié doivent faire l'objet d'un recours effectif devant une juridiction au sens de l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne. L'effectivité du recours, en ce qui concerne également l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque Etat membre considéré dans son ensemble.

(28) Conformément à l'article 64 du traité instituant la Communauté européenne, la présente directive ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

(29) La présente directive ne s'applique pas aux procédures régies par le règlement (CE) No 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

(30) Il ya lieu d'évaluer à intervalles réguliers de deux ans au maximum la mise en œuvre de la présente directive.

(31) Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité, l'objectif de l'action envisagée, à savoir l'établissement de normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les Etats membres et peut donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisé au niveau communautaire. La présente directive se limite au minimum requis pour atteindre cet objectif et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin.

(32) Conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Royaume-Uni a notifié, par lettre datée du 24 janvier 2001, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.

(33) Conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, l'Irlande a notifié, par lettre datée du 14 février 2001, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.

(34) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive et n'est pas lié par celle-ci, ni soumis à son application,

A ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE:

### **Chapitre I – Dispositions générales**

#### *Article premier*

##### **Objet**

La présente directive a pour objet d'établir des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

#### *Article 2*

##### **Définitions**

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) „convention de Genève“, la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967;
- b) „demande d'asile“, la demande introduite par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride auprès d'un Etat membre et pouvant être considérée comme une demande de protection internationale en vertu de la convention de Genève. Toute demande de protection internationale est présumée être une demande d'asile, à moins que la personne concernée ne sollicite explicitement un autre type de protection pouvant faire l'objet d'une demande séparée;
- c) „demandeur“ ou „demandeur d'asile“, le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride ayant présenté une demande d'asile sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise;
- d) „décision finale“, toute décision établissant si le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride se voit accorder le statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil, et qui n'est plus susceptible d'un recours formé dans le cadre du chapitre V, que ce recours ait ou n'ait pas pour effet de permettre à un demandeur de demeurer sur le territoire de l'Etat membre concerné en attendant son aboutissement, sous réserve de l'annexe III;
- e) „autorité responsable de la détermination“, tout organe quasijuridictionnel ou administratif d'un Etat membre, responsable de l'examen des demandes d'asile et compétent pour se prononcer en premier ressort sur ces demandes, sous réserve de l'annexe I;
- f) „réfugié“, tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride remplissant les conditions visées à l'article 1 de la convention de Genève, telles qu'elles figurent dans la directive 2004/83/CE du Conseil;
- g) „statut de réfugié“, la reconnaissance par un Etat membre d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que réfugié;
- h) „mineur non accompagné“, toute personne âgée de moins de dix-huit ans qui entre sur le territoire des Etats membres sans être accompagnée d'une personne majeure qui soit responsable d'elle, de par la loi ou la coutume, et tant qu'elle n'est pas effectivement prise en charge par cette personne; la présente définition couvre les mineurs qui ont été laissés seuls après leur entrée sur le territoire des Etats membres;
- i) „représentant“, toute personne agissant pour le compte d'une organisation représentant un mineur non accompagné en tant que tuteur légal, toute personne agissant pour le compte d'une organisation nationale chargée de l'assistance aux mineurs et de leur bien-être (ou tout autre type de représentation approprié) désignées afin de protéger l'intérêt supérieur du mineur non accompagné;
- j) (supprimé)
- k) „retrait du statut de réfugié“, la décision par laquelle une autorité compétente révoque le statut de réfugié d'une personne, refuse de le renouveler, ou y met fin conformément à la directive 2004/83/CE du Conseil;
- l) (supprimé)
- m) „rester dans l'Etat membre“, le fait de rester sur le territoire, y compris à la frontière, ou dans une zone de transit de l'Etat membre dans lequel la demande d'asile a été déposée ou est examinée.

*Article 3****Champ d'application***

1. La présente directive s'applique à toutes les demandes d'asile introduites sur le territoire des Etats membres, y compris à la frontière, ou dans une zone de transit, ainsi qu'au retrait du statut de réfugié.
2. La présente directive ne s'applique pas aux cas de demandes d'asile diplomatique ou territorial introduites auprès des représentations des Etats membres.
3. Lorsque les Etats membres utilisent ou instaurent une procédure dans le cadre de laquelle les demandes d'asile sont examinées en tant que demandes fondées sur la convention de Genève, et en tant que demandes des autres types de protection internationale précisés à l'article 15 de la directive 2004/83/CE du Conseil, ils appliquent la présente directive pendant toute leur procédure.
4. En outre, les Etats membres peuvent décider d'appliquer la présente directive aux procédures de traitement des demandes visant tout type de protection internationale.

*Article 3bis****Autorités responsables***

1. Les Etats membres désignent pour toutes les procédures une autorité responsable de la détermination qui sera chargée de procéder à un examen approprié des demandes conformément aux dispositions de la présente directive, notamment l'article 7, paragraphe 2, et l'article 8.

Conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) No 343/2003 du Conseil, les demandes d'asile présentées dans un Etat membre aux autorités d'un autre Etat membre effectuant dans cet Etat des contrôles d'immigration sont traitées par l'Etat membre sur le territoire duquel la demande est présentée.

2. Toutefois, les Etats membres peuvent prévoir qu'une autre autorité est responsable dans les cas ci-après lorsqu'il s'agit:
  - a) de traiter les cas dans lesquels il est envisagé de transférer le demandeur vers un autre Etat conformément à la réglementation établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, et ce jusqu'à ce que le transfert ait lieu ou que l'Etat requis ait refusé de prendre en charge le demandeur ou d'en assumer la responsabilité;
  - b) de rendre une décision sur la demande à la lumière des dispositions nationales en matière de sécurité, à condition qu'une autorité responsable de la détermination ait été consultée avant la décision quant à la question de savoir si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en application de la directive 2004/83/CE du Conseil;
  - c) de procéder à un examen préliminaire conformément à l'article 33, à condition que cette autorité ait accès au dossier du demandeur concernant la demande précédente;
  - d) de traiter des cas relevant des procédures prévues à l'article 35, paragraphe 1;
  - e) de refuser l'autorisation d'entrée dans le cadre de la procédure prévue à l'article 35, paragraphes 2 à 5, sous réserve des conditions et conformément aux dispositions prévues dans ces paragraphes;
  - f) d'établir qu'un demandeur tente d'entrer ou est entré dans l'Etat membre à partir d'un pays tiers sûr au sens de l'article 35bis, sous réserve des conditions et conformément aux dispositions prévues dans cet article.
3. Lorsque des autorités sont désignées conformément au paragraphe 2, les Etats membres veillent à ce que le personnel de ces autorités dispose des connaissances appropriées ou reçoive la formation nécessaire pour remplir ses obligations lors de la mise en œuvre de la présente directive.

*Article 4****Dispositions plus favorables***

Les Etats membres peuvent adopter ou maintenir des normes plus favorables en ce qui concerne les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié, pour autant que ces normes soient compatibles avec la présente directive.

**Chapitre II – Principes de base et garanties fondamentales***Article 5****Accès à la procédure***

1. Les Etats membres peuvent exiger que les demandes d'asile soient déposées par le demandeur en personne et/ou en un lieu désigné.
2. Les Etats membres font en sorte que toute personne majeure jouissant de la capacité juridique ait le droit de déposer une demande d'asile en son nom.
3. Les Etats membres peuvent prévoir qu'une demande puisse être déposée par un demandeur pour le compte des personnes à sa charge. Dans ce cas, les Etats membres veillent à ce que les personnes majeures qui sont à la charge du demandeur consentent à ce que la demande soit déposée en leur nom; à défaut, ces personnes ont la possibilité d'introduire une demande en leur propre nom.

Le consentement est requis au moment où la demande est introduite ou, au plus tard, au moment de l'entretien personnel avec la personne majeure à charge.

4. Les Etats membres peuvent déterminer dans leur droit national:
  - a) les cas où un mineur peut déposer une demande en son nom;
  - b) les cas où la demande d'un mineur non accompagné doit être déposée par un représentant désigné conformément à l'article 15, paragraphe 1, point a);
  - c) les cas où le dépôt d'une demande d'asile vaut également dépôt d'une demande d'asile pour tout mineur non marié.
5. Les Etats membres veillent à ce que les autorités auxquelles est susceptible de s'adresser une personne souhaitant présenter une demande d'asile soient en mesure de lui indiquer où et comment elle peut présenter une telle demande et/ou exiger de ces autorités qu'elles transmettent la demande à l'autorité compétente.

*Article 6****Droit de rester dans l'Etat membre en attendant l'examen de la demande***

1. Les demandeurs sont autorisés à rester dans l'Etat membre, aux seules fins de la procédure, aussi longtemps que l'autorité responsable de la détermination ne s'est pas prononcée conformément aux procédures en premier ressort prévues au chapitre III. Ce droit de rester dans l'Etat membre ne constitue pas un droit à un titre de séjour.
2. Les Etats membres ne peuvent prévoir d'exception à cette règle que si, conformément aux articles 33 et 34, l'examen de la demande ultérieure n'est pas poursuivi ou si une personne est livrée à ou extradée, le cas échéant, vers, soit un autre Etat membre en vertu des obligations découlant d'un mandat d'arrêt européen ou pour d'autres raisons, soit un pays tiers, soit une cour ou un tribunal pénal(e) international(e).

*Article 7****Conditions auxquelles est soumis l'examen des demandes***

1. Sans préjudice de l'article 23, paragraphe 4, point i), les Etats membres veillent à ce que l'examen d'une demande d'asile ne soit pas refusé ni exclu au seul motif que la demande n'a pas été introduite dans les plus brefs délais.

2. Les Etats membres font en sorte que les décisions sur les demandes d'asile soient prises par l'autorité responsable de la détermination à l'issue d'un examen approprié. A cet effet, ils veillent à ce que:

- a) les demandes soient examinées et les décisions soient prises individuellement, objectivement et impartialement;
- b) des informations précises et actualisées soient obtenues auprès de différentes sources, telles que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et, le cas échéant, dans les pays par lesquels les demandeurs d'asile ont transité, et à ce que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait accès à ces informations;
- c) le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait une connaissance appropriée des normes applicables en matière d'asile et de droit des réfugiés.

3. Les autorités visées au chapitre V ont accès, par le biais de l'autorité responsable de la détermination, du demandeur ou autrement, aux informations générales visées au paragraphe 2, point b), nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

4. Les Etats membres peuvent prévoir des règles relatives à la traduction des documents présentant un intérêt pour l'examen des demandes.

#### *Article 8*

##### ***Conditions auxquelles sont soumises les décisions de l'autorité responsable de la détermination***

1. Les Etats membres veillent à ce que les décisions portant sur les demandes d'asile soient communiquées par écrit.

2. Les Etats membres veillent en outre à ce que, lorsqu'une demande est rejetée, la décision soit motivée en fait et en droit et que les possibilités de recours contre une décision négative soient communiquées par écrit.

Les Etats membres ne sont pas tenus de motiver le refus d'accorder le statut de réfugié lorsque le demandeur se voit accorder un statut offrant les mêmes droits et avantages au regard du droit national et du droit communautaire que le statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil. Dans ce cas, les Etats membres veillent à ce que le refus d'accorder le statut de réfugié soit motivé dans le dossier du demandeur et que celui-ci puisse avoir accès à son dossier à sa demande.

En outre, les Etats membres ne sont pas tenus de communiquer par écrit, en liaison avec cette décision, les possibilités de recours contre une décision négative lorsque le demandeur a été informé à un stade antérieur de ces possibilités par écrit ou par un moyen électronique auquel il a accès.

3. Aux fins de l'article 5, paragraphe 3, et lorsque la demande est fondée sur les mêmes motifs, les Etats membres peuvent adopter une décision unique concernant toutes les personnes à charge.

#### *Article 9*

##### ***Garanties accordées aux demandeurs d'asile***

1. En ce qui concerne les procédures prévues au chapitre III de la présente directive, les Etats membres veillent à ce que tous les demandeurs d'asile bénéficient des garanties suivantes:

- a) ils doivent être informés, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent, de la procédure à suivre et de leurs droits et obligations au cours de la procédure ainsi que des conséquences que pourrait avoir le non-respect de leurs obligations ou le refus de coopérer avec les autorités. Ils doivent être informés du calendrier, ainsi que des moyens dont ils disposent pour remplir leur obligation de présenter les éléments visés à l'article 4 de la directive 2004/83/CE du Conseil. Ces informations doivent leur être communiquées à temps pour leur permettre d'exercer les droits garantis par la présente directive et de se conformer aux obligations décrites à l'article 9bis;

- b) ils doivent bénéficier, en tant que de besoin, des services d'un interprète pour présenter leurs arguments aux autorités compétentes. Les Etats membres considèrent qu'il est nécessaire de fournir les services d'un interprète, au moins lorsque l'autorité responsable de la détermination invite le demandeur à un entretien selon les modalités visées aux articles 10 et 11 et lorsqu'il n'est pas possible de garantir une communication adéquate sans ces services. Dans ce cas, ainsi que dans les autres cas où les autorités compétentes souhaitent entendre le demandeur, ces services sont payés sur des fonds publics;
  - c) la possibilité de communiquer avec le HCR ou toute autre organisation agissant au nom du HCR sur le territoire de l'Etat membre en vertu d'un accord conclu avec ce dernier ne doit pas leur être refusée;
  - d) ils doivent être avertis dans un délai raisonnable de la décision prise sur leur demande d'asile par l'autorité responsable de la détermination. Si un conseil juridique représente légalement le demandeur, les Etats membres peuvent choisir d'avertir ce conseil juridique de la décision plutôt que le demandeur d'asile;
  - e) ils doivent être informés du résultat de la décision prise par l'autorité responsable de la détermination dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent lorsqu'ils ne sont pas assistés ni représentés par un conseil juridique et lorsqu'une assistance juridique gratuite n'est pas possible. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative, conformément aux dispositions de l'article 8, paragraphe 2.
2. En ce qui concerne les procédures prévues au chapitre V, les Etats membres veillent à ce que tous les demandeurs d'asile bénéficient de garanties équivalentes à celles énumérées au paragraphe 1, points b), c) et d).

#### *Article 9bis*

#### ***Obligations des demandeurs d'asile***

1. Les Etats membres peuvent imposer aux demandeurs d'asile des obligations en matière de coopération avec les autorités compétentes dans la mesure où ces obligations sont nécessaires au traitement de la demande.
2. En particulier, les Etats membres peuvent prévoir que:
  - a) les demandeurs d'asile doivent se manifester auprès des autorités compétentes ou se présenter en personne, soit immédiatement, soit à une date précise;
  - b) les demandeurs d'asile doivent remettre les documents qui sont en leur possession et qui présentent un intérêt pour l'examen de la demande, comme leurs passeports;
  - c) les demandeurs d'asile doivent informer les autorités compétentes de leur lieu de résidence ou de leur adresse ainsi que de toute modification de ce lieu de résidence ou de cette adresse le plus rapidement possible. Les Etats membres peuvent prévoir que le demandeur devra accepter de recevoir toute communication au dernier lieu de résidence ou à la dernière adresse qu'il a indiqué de la sorte;
  - d) les autorités compétentes puissent fouiller le demandeur ainsi que les objets qu'il transporte;
  - e) les autorités compétentes puissent photographier le demandeur; et
  - f) les autorités compétentes puissent enregistrer les déclarations faites oralement par le demandeur, à condition qu'il en ait été préalablement informé.

#### *Article 10*

#### ***Personnes convoquées à un entretien personnel***

1. Avant que l'autorité responsable de la détermination ne se prononce, la possibilité est donnée au demandeur d'asile d'avoir un entretien personnel sur sa demande avec une personne compétente en vertu du droit national pour mener cet entretien.

Les Etats membres peuvent également offrir la possibilité d'un entretien personnel à toute personne majeure parmi les personnes à charge visées à l'article 5, paragraphe 3.

Les Etats membres peuvent déterminer dans leur droit national dans quels cas un mineur se verra offrir la possibilité d'un entretien personnel.

2. L'entretien personnel peut ne pas avoir lieu lorsque:
  - a) l'autorité responsable de la détermination est en mesure de prendre une décision positive sur la base des éléments de preuve disponibles; ou
  - b) l'autorité compétente a déjà eu une réunion avec le demandeur afin de l'aider à remplir sa demande et à fournir les informations essentielles concernant ladite demande, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2004/83/CE du Conseil; ou
  - c) l'autorité responsable de la détermination, sur la base d'un examen exhaustif des informations fournies par le demandeur, considère la demande comme infondée dans les cas où les circonstances prévues à l'article 23, paragraphe 4, points a), c), g), h) et j), s'appliquent.
3. L'entretien personnel peut également ne pas avoir lieu lorsqu'il n'est pas raisonnablement possible d'y procéder, en particulier lorsque l'autorité compétente estime que le demandeur n'est pas en état ou en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables indépendantes de sa volonté. En cas de doute, les Etats membres peuvent exiger un certificat attestant de son état de santé physique ou psychique.
 

Lorsque l'Etat membre n'offre pas la possibilité d'un entretien personnel au demandeur en application du présent paragraphe, ou, le cas échéant, à la personne à charge, des efforts raisonnables doivent être déployés pour permettre au demandeur ou à la personne à charge de fournir davantage d'informations.
4. L'absence d'entretien personnel conformément au présent article n'empêche pas l'autorité responsable de la détermination de se prononcer sur une demande d'asile.
5. L'absence d'entretien personnel en application du paragraphe 2, point b) ou c), ou du paragraphe 3, n'influe pas dans un sens défavorable sur la décision de l'autorité responsable de la détermination.
6. Indépendamment de l'article 20, paragraphe 1, lorsqu'ils se prononcent sur la demande d'asile, les Etats membres peuvent tenir compte du fait que le demandeur ne s'est pas présenté à l'entretien personnel, sauf s'il avait de bonnes raisons de ne pas se présenter.

#### *Article 11*

#### ***Conditions auxquelles est soumis l'entretien personnel***

1. L'entretien personnel a normalement lieu hors de la présence des membres de la famille, à moins que l'autorité responsable de la détermination ne juge que la présence d'autres membres de la famille est nécessaire pour procéder à un examen adéquat.
2. L'entretien personnel doit avoir lieu dans des conditions garantissant dûment la confidentialité.
3. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour faire en sorte que l'entretien personnel soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. A cet effet, les Etats membres:
  - a) veillent à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit suffisamment compétente pour tenir compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle ou la vulnérabilité du demandeur, pour autant qu'il soit possible de le faire et
  - b) choisissent un interprète capable d'assurer une communication appropriée entre le demandeur et la personne qui mène l'entretien. Il n'est pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur d'asile a manifesté une préférence s'il existe une autre langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et dans laquelle il est à même de communiquer.



4. Les Etats membres peuvent prévoir des règles régissant la présence de tiers à l'entretien personnel.
5. Le présent article est également applicable à la réunion visée à l'article 10, paragraphe 2, point b).

#### *Article 12*

##### ***Statut du rapport sur l'entretien personnel dans le cadre de la procédure***

1. Les Etats membres veillent à ce que chaque entretien personnel fasse l'objet d'un rapport écrit contenant au moins les informations essentielles relatives à la demande, telles qu'elles ont été présentées par le demandeur, au regard de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2004/83/CE du Conseil.
2. Les Etats membres veillent à ce que les demandeurs aient accès en temps voulu au rapport sur l'entretien personnel. Lorsque cet accès n'est accordé qu'après la décision de l'autorité responsable de la détermination, les Etats membres veillent à ce que les demandeurs puissent avoir accès au rapport suffisamment tôt pour leur permettre de préparer et d'introduire un recours dans les délais.
3. Les Etats membres peuvent demander au demandeur d'approuver le contenu du rapport sur l'entretien personnel.  
Si un demandeur refuse d'approuver le contenu du rapport, les motifs du refus sont consignés dans le dossier du demandeur.  
Le refus d'un demandeur d'approuver le contenu du rapport sur l'entretien personnel n'empêche pas l'autorité responsable de la détermination de se prononcer sur sa demande.
4. Le présent article est également applicable à la réunion visée à l'article 10, paragraphe 2, point b).

#### *Article 13*

##### ***Droit à l'assistance judiciaire et à la représentation***

1. Les Etats membres accordent aux demandeurs d'asile la possibilité effective de consulter, à leurs frais, un conseil juridique reconnu comme tel ou autorisé à cette fin en vertu du droit national sur des questions touchant à leur demande d'asile.
2. En cas de décision négative de l'autorité responsable de la détermination, les Etats membres veillent à ce que l'assistance judiciaire et/ou la représentation gratuites soient accordées sur demande, sous réserve des dispositions du paragraphe 3.
3. Les Etats membres peuvent prévoir dans leur droit national que l'assistance judiciaire et/ou la représentation gratuites sont accordées uniquement:
  - a) dans le cadre des procédures devant une cour ou un tribunal prévues au Chapitre V et à l'exclusion de tout autre recours juridictionnel ou administratif prévu dans le droit national, y compris le réexamen d'un recours faisant suite à un recours juridictionnel ou administratif; et/ou
  - b) à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes; et/ou
  - c) pour les conseils juridiques qui sont spécifiquement désignés par le droit national pour assister et/ou représenter les demandeurs d'asile; et/ou
  - d) si le recours juridictionnel ou administratif a des chances d'aboutir.
 Les Etats membres veillent à ce que l'assistance judiciaire et/ou la représentation accordées en vertu du point d) ne soient pas soumises à des restrictions arbitraires.
4. Les Etats membres peuvent prévoir des règles relatives aux modalités de dépôt et de traitement de ces demandes.
5. En outre, les Etats membres peuvent
  - a) imposer des limites monétaires et/ou des délais à l'assistance judiciaire et/ou la représentation gratuites, à condition que ces limites ne restreignent pas arbitrairement l'accès à l'assistance juridique et/ou à la représentation;

b) prévoir qu'en ce qui concerne les honoraires et autres frais, les demandeurs d'asile ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable que celui qui est généralement accordé à leurs ressortissants pour des questions ayant trait à l'assistance judiciaire.

6. Les Etats membres peuvent exiger le remboursement total ou partiel des dépenses encourues dès lors que la situation financière du demandeur s'est considérablement améliorée ou si la décision d'accorder ces prestations a été prise sur la base de fausses informations fournies par le demandeur.

#### *Article 14*

##### ***Portée de l'assistance judiciaire et de la représentation***

1. Les Etats membres veillent à ce que le conseil juridique reconnu en tant que tel ou autorisé à cette fin en vertu du droit national qui assiste ou représente un demandeur d'asile en vertu du droit national ait accès aux informations versées au dossier du demandeur qui sont susceptibles d'être examinées par les autorités visées au chapitre V, dans la mesure où ces informations présentent un intérêt pour l'examen de la demande.

Les Etats membres peuvent faire une exception lorsque la divulgation d'informations ou de leurs sources compromettrait la sécurité nationale, la sécurité des organisations ou des personnes ayant fourni les informations ou celle de la (des) personne(s) à laquelle (auxquelles) elles se rapportent, ou encore lorsque cela serait préjudiciable à l'enquête liée à l'examen d'une demande d'asile par les autorités compétentes des Etats membres ou aux relations internationales des Etats membres. Dans ces cas, les autorités visées au chapitre V doivent pouvoir accéder à ces informations ou à ces sources, sauf lorsqu'un tel accès est interdit, dans les situations où la sécurité nationale est en jeu.

2. Les Etats membres veillent à ce que le conseil juridique qui assiste ou représente un demandeur d'asile ait accès aux zones réservées, telles que les lieux de rétention ou les zones de transit, afin de le consulter. Les Etats membres ne peuvent limiter les possibilités de rendre visite aux demandeurs se trouvant dans ces zones réservées que si cette limitation est, en vertu de la législation nationale, objectivement nécessaire pour assurer la sécurité, l'ordre public ou la gestion administrative dans ces zones ou pour permettre un examen efficace de la demande, et à condition que l'accès du conseil juridique ne s'en trouve pas limité d'une manière notable ou rendu impossible.

3. Les Etats membres peuvent adopter des règles concernant la présence de conseils juridiques à tous les autres entretiens menés dans le cadre de la procédure, sans préjudice des dispositions du présent article ni de celles de l'article 15, paragraphe 1, point b).

4. Les Etats membres peuvent prévoir que le demandeur est autorisé à se présenter à l'entretien personnel accompagné du conseil juridique reconnu en tant que tel en vertu du droit national.

Les Etats membres peuvent exiger que le demandeur soit présent lors de l'entretien personnel même s'il est représenté conformément à la législation nationale par un tel conseil juridique et ils peuvent exiger que le demandeur réponde lui-même aux questions posées.

L'absence du conseil juridique n'empêche pas l'autorité compétente de mener l'entretien personnel avec le demandeur.

#### *Article 15*

##### ***Garanties accordées aux mineurs non accompagnés***

1. En ce qui concerne toutes les procédures prévues dans la présente directive et sans préjudice des dispositions des articles 10 et 12, les Etats membres:

a) prennent, dès que possible, des mesures pour veiller à ce qu'une personne représente et/ou assiste le mineur non accompagné dans le cadre de l'examen de sa demande. Ce représentant peut être également le représentant visé à l'article 19 de la directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres;

- b) veillent à ce que le représentant ait la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien personnel et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Les Etats membres autorisent le représentant à assister à cet entretien personnel et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par la personne chargée de mener l'entretien.
- Les Etats membres peuvent exiger que le mineur non accompagné soit présent lors de l'entretien personnel même si le représentant est présent.
2. Les Etats membres peuvent s'abstenir de désigner un représentant lorsque le mineur non accompagné:
- atteindra selon toute vraisemblance sa majorité avant qu'une décision ne soit prise en premier ressort;
  - peut avoir recours gratuitement aux services d'un conseil juridique reconnu en tant que tel en vertu du droit national, pour accomplir les missions assignées dans ce qui précède au représentant; ou
  - est marié ou l'a été.
3. Les Etats membres peuvent, conformément aux dispositions législatives et réglementations en vigueur au moment de l'adoption de la présente directive, également s'abstenir de désigner un représentant lorsque le mineur non accompagné est âgé de 16 ans ou plus, à moins que celui-ci ne soit dans l'incapacité d'introduire sa demande sans le concours d'un représentant.
4. Les Etats membres veillent à ce que:
- si un mineur non accompagné est convoqué à un entretien personnel sur sa demande d'asile conformément aux articles 10, 11 et 12, cet entretien soit mené par une personne possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs;
  - un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs élabore la décision de l'autorité responsable de la détermination concernant la demande d'un mineur non accompagné.
5. Les Etats membres peuvent procéder à des examens médicaux afin de déterminer l'âge d'un mineur non accompagné dans le cadre de l'examen d'une demande d'asile.
- Lorsqu'ils font procéder à des examens médicaux, les Etats membres veillent à ce que:
- le mineur non accompagné soit informé, préalablement à l'examen de sa demande d'asile et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, de la possibilité qu'il ait à subir un examen médical visant à déterminer son âge; il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande d'asile, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus du mineur accompagné de subir un tel examen médical.
  - le mineur non accompagné et/ou son représentant consentent à un examen médical afin de déterminer l'âge du mineur concerné, et à ce que
  - la décision de rejet de la demande d'asile d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne soit pas exclusivement fondée sur ce refus.
- Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas l'autorité responsable de la détermination de se prononcer sur la demande d'asile.
6. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour les Etats membres lors de la mise en œuvre des dispositions du présent article.

#### *Article 16*

(supprimé)

#### *Article 17*

#### ***Placement en rétention***

1. Les Etats membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle demande l'asile.

2. Lorsqu'un demandeur d'asile est placé en rétention, les Etats membres veillent à prévoir la possibilité d'un contrôle juridictionnel rapide.

*Article 18*

(supprimé)

*Article 19*

***Procédure en cas de retrait de la demande***

1. Pour autant que les Etats membres prévoient la possibilité d'un retrait explicite de la demande en vertu du droit national, lorsqu'un demandeur d'asile retire explicitement sa demande d'asile, les Etats membres veillent à ce que l'autorité responsable de la détermination prenne la décision soit de clore l'examen de la demande, soit de rejeter celle-ci.

2. Les Etats membres peuvent aussi prévoir que l'autorité responsable de la détermination puisse décider de clore l'examen sans prendre de décision. Ils doivent alors s'assurer que l'autorité responsable de la détermination consigne cette information dans le dossier du demandeur.

*Article 20*

***Procédure en cas de retrait implicite de la demande  
ou de renonciation implicite à celle-ci***

1. Lorsqu'il existe un motif sérieux de penser qu'un demandeur d'asile a retiré implicitement sa demande d'asile ou y a renoncé implicitement, les Etats membres veillent à ce que l'autorité responsable de la détermination prenne la décision soit de clore l'examen de la demande, soit de rejeter celle-ci, compte tenu du fait que le demandeur n'a pas établi qu'il avait droit au statut de réfugié conformément à la directive 2004/83/CE du Conseil.

Les Etats membres peuvent présumer que le demandeur a implicitement retiré sa demande d'asile ou y a implicitement renoncé, notamment lorsqu'il est établi:

- a) qu'il n'a pas répondu aux demandes l'invitant à fournir des informations essentielles pour sa demande, au regard de l'article 4 de la directive 2004/83/CE du Conseil, ou ne s'est pas présenté à un entretien personnel conformément aux articles 10, 11 et 12, sauf si le demandeur apporte la preuve, dans un délai raisonnable, que cette absence était indépendante de sa volonté;
- b) qu'il a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il vivait ou était placé en rétention, sans contacter l'autorité compétente dans un délai raisonnable ou qu'il n'a pas, dans un délai raisonnable, respecté l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités ou d'autres obligations de communication.

Aux fins de l'application des présentes dispositions, les Etats membres peuvent fixer des délais ou élaborer des lignes directrices à ce sujet.

2. Les Etats membres font en sorte que le demandeur qui se présente à nouveau à l'autorité compétente après qu'une décision de clôture de l'examen a été prise en vertu du paragraphe 1 ait le droit de solliciter la réouverture de son dossier, à moins que la demande ne soit examinée conformément aux articles 33 et 34.

Les Etats membres peuvent prévoir un délai à l'issue duquel le dossier du demandeur ne peut plus être rouvert.

Les Etats membres veillent à ce qu'une telle personne ne soit pas expulsée en violation du principe de non-refoulement.

Les Etats membres peuvent autoriser l'autorité responsable de la détermination à reprendre l'examen au stade auquel sa clôture était intervenue.

*Article 21****Le rôle du HCR***

1. Les Etats membres autorisent le HCR:
  - a) à avoir accès aux demandeurs d'asile, y compris ceux qui sont placés en rétention ou dans des zones de transit aéroportuaire ou portuaire;
  - b) à avoir accès aux informations concernant chaque demande d'asile, l'état d'avancement de la procédure et les décisions prises, sous réserve que le demandeur d'asile y consente;
  - c) à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande d'asile et à tout stade de la procédure.
2. Le paragraphe 1 s'applique également à toute organisation agissant au nom du HCR sur le territoire de l'Etat membre en vertu d'un accord conclu avec ce dernier.

*Article 22****Collecte d'informations relatives à des cas particuliers***

Dans le cadre de l'examen de cas particuliers, les Etats membres ne doivent pas

- a) divulguer directement à l'auteur ou aux auteurs présumé(s) de persécutions à l'encontre du demandeur d'asile les informations concernant une demande d'asile, ou le fait qu'une demande d'asile a été introduite.
- b) chercher à obtenir du ou des auteurs présumés de persécutions à l'encontre du demandeur d'asile des informations d'une manière telle que cet ou ces auteurs soi(en)t directement informé(s) qu'une demande d'asile a été introduite par le demandeur en question, et que l'intégrité physique de ce dernier et des personnes à sa charge, ou la liberté et la sécurité des membres de sa famille qui séjournent encore dans son pays d'origine, soient compromises.

**Chapitre III – Procédures en premier ressort***Section I**Article 23****Procédure d'examen***

1. Les Etats membres traitent les demandes d'asile dans le cadre d'une procédure d'examen conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II.
2. Les Etats membres veillent à ce que les procédures de cette nature soient menées à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif.  
Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans un délai de six mois, les Etats membres veillent à ce que le demandeur concerné:
  - a) soit informé du retard ou
  - b) reçoive, lorsqu'il en fait la demande, des informations concernant le délai dans lequel sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Ces informations n'entraînent pour l'Etat membre aucune obligation, envers le demandeur, de statuer dans le délai indiqué.
3. Les Etats membres peuvent donner la priorité à une demande ou en accélérer l'examen dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales visés au chapitre II, y compris lorsque la demande est susceptible d'être fondée ou dans les cas où le demandeur a des besoins particuliers.
4. En outre, les Etats membres peuvent décider, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales visés au chapitre II, qu'une procédure d'examen est prioritaire ou est accélérée lorsque:

- a) le demandeur n'a soulevé, en déposant sa demande et en exposant les faits, que des questions sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil; ou
- b) le demandeur ne remplit manifestement pas les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié dans un Etat membre en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil;
- c) la demande d'asile est considérée comme infondée:
  - parce que le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens des articles 30, 30bis et 30ter de la présente directive; ou
  - parce que le pays qui n'est pas un Etat membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur sans préjudice de l'article 29, paragraphe 1; ou
- d) le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité et/ou sa nationalité et/ou l'authenticité de ses documents, en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations pertinentes qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable; ou
- e) le demandeur a introduit une autre demande d'asile mentionnant d'autres données personnelles; ou
- f) le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de titres de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité; ou
- g) la demande formulée par le demandeur est manifestement peu convaincante en raison des déclarations incohérentes, contradictoires, peu plausibles ou insuffisantes qu'il a faites sur les persécutions dont il prétend avoir fait l'objet au sens de la directive 2004/83/CE du Conseil; ou
- h) le demandeur a introduit une demande ultérieure dans laquelle il n'invoque aucun élément nouveau pertinent par rapport à sa situation personnelle ou à la situation dans son pays d'origine; ou
- i) le demandeur n'a pas introduit plus tôt sa demande, sans motif valable, alors qu'il avait la possibilité de le faire; ou
- j) le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son expulsion; ou
- k) sans motif valable, le demandeur n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/83/CE du Conseil, ou de l'article 9bis, paragraphe 2, points a) et b), et de l'article 20, paragraphe 1, de la présente directive; ou
- l) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire de l'Etat membre et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou n'a pas introduit sa demande d'asile dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire; ou
- m) le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'Etat membre; ou le demandeur a fait l'objet d'une décision d'éloignement exécutoire pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public au regard du droit national; ou
- n) le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales conformément à la législation communautaire et/ou nationale pertinente; ou
- o) la demande a été introduite par un mineur non marié auquel l'article 5, paragraphe 4, point c), s'applique après que la demande déposée par le ou les parents responsables du mineur a fait l'objet d'une décision de rejet et aucun élément nouveau pertinent n'a été apporté en ce qui concerne la situation personnelle du demandeur ou la situation dans son pays d'origine.

#### *Article 24*

#### ***Procédures spéciales***

1. Les Etats membres peuvent en outre prévoir les procédures spéciales ci-après, qui dérogent aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II:

- a) un examen préliminaire devant permettre le traitement des cas examinés dans le cadre des dispositions de la section IV;
  - b) des procédures devant permettre de traiter les cas examinés dans le cadre des dispositions de la section V.
2. Les Etats membres peuvent également prévoir une dérogation en ce qui concerne la section VI.

## *Section II*

### *Article 25*

#### ***Cas dans lesquels la demande est irrecevable***

1. Outre les cas dans lesquels une demande n'est pas examinée en application des dispositions du règlement (CE) No 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, les Etats membres ne sont pas tenus de vérifier si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en application de la directive 2004/83/CE du Conseil, lorsqu'une demande est considérée comme irrecevable en vertu du présent article.
2. Les Etats membres peuvent considérer une demande comme irrecevable en vertu du présent article lorsque:
- a) le statut de réfugié a été accordé par un autre Etat membre;
  - b) un pays qui n'est pas un Etat membre est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur en vertu de l'article 26;
  - c) un pays qui n'est pas un Etat membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur en vertu de l'article 27;
  - d) le demandeur est autorisé à rester dans l'Etat membre en question pour un autre motif lui ayant permis de se voir accorder un statut équivalant aux droits et avantages du statut de réfugié, conformément à la directive 2004/83/CE du Conseil;
  - e) le demandeur est autorisé à rester sur le territoire de l'Etat membre en question pour d'autres motifs le mettant à l'abri de tout refoulement en attendant le résultat d'une procédure permettant de déterminer un statut au titre du point d);
  - f) le demandeur a introduit une demande identique après une décision finale;
  - g) une personne à charge du demandeur dépose une demande après avoir, conformément à l'article 5, paragraphe 3, consenti à ce que son cas soit traité dans le cadre d'une demande faite en son nom et que rien dans la situation de la personne à charge ne justifie une demande distincte.

### *Article 26*

#### ***Application du concept de premier pays d'asile***

Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur d'asile particulier, si le demandeur:

- a) s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou
- b) jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de non-refoulement,

à condition qu'il soit réadmis dans ce pays.

En appliquant le concept de premier pays d'asile à la situation personnelle d'un demandeur d'asile, les Etats membres peuvent tenir compte des dispositions de l'article 27, paragraphe 1.

*Article 27****La notion de pays tiers sûr***

1. Les Etats membres peuvent appliquer la notion de pays tiers sûr uniquement lorsque les autorités compétentes ont acquis la certitude que dans le pays tiers concerné, le demandeur d'asile sera traité conformément aux principes suivants:

- a) les demandeurs d'asile n'ont à craindre ni pour leur vie ni pour leur liberté en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques;
- b) le principe de non-refoulement est respecté conformément à la convention de Genève;
- c) l'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée;
- d) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève.

2. L'application de la notion de pays tiers sûr est subordonnée aux règles fixées dans le droit national, et notamment:

- a) les règles prévoyant qu'un lien de connexion doit exister entre le demandeur d'asile et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays;
- b) les règles relatives aux méthodes appliquées par les autorités compétentes pour s'assurer que la notion de pays tiers sûr peut être appliquée à un pays particulier ou à un demandeur particulier. Ces méthodes prévoient un examen au cas par cas de la sécurité du pays pour un demandeur particulier et/ou la désignation par l'Etat membre des pays considérés comme étant généralement sûrs;
- c) les règles, conformes au droit international, en vertu desquelles un examen individuel peut être entrepris pour déterminer si le pays tiers concerné est sûr pour un demandeur particulier, ce qui, au minimum, permet au demandeur d'attaquer l'application de la notion de pays tiers sûr au motif qu'il serait soumis à la torture ou à des traitements ou des peines cruels, inhumains ou dégradants.

3. Lorsqu'ils exécutent une décision uniquement fondée sur le présent article, les Etats membres:

- a) en informent le demandeur et
- b) lui fournissent un document informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond.

4. Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'asile d'entrer sur son territoire, les Etats membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure conformément aux principes de base et garanties fondamentales énoncés au chapitre II.

5. Les Etats membres informent régulièrement la Commission des pays tiers auxquels cette notion est appliquée conformément aux dispositions du présent article.

*Article 28*

(supprimé)

*Section III**Article 29****Cas dans lesquels la demande est infondée***

1. Sans préjudice des articles 19 et 20, les Etats membres ne peuvent considérer une demande d'asile comme infondée que si l'autorité responsable de la détermination a établi que le demandeur ne remplit



pas les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil.

2. Dans les cas mentionnés à l'article 23, paragraphe 4, point b), ainsi que dans les cas de demande d'asile infondée correspondant à l'une des situations, quelle qu'elle soit, énumérées à l'article 23, paragraphe 4, point a) et points c) à o), les Etats membres peuvent également considérer une demande comme manifestement infondée, si elle est définie comme telle dans la législation nationale.

#### *Article 30*

##### ***Liste commune minimale de pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs***

1. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, adopte une liste commune minimale de pays tiers que les Etats membres considèrent comme des pays d'origine sûrs conformément à l'annexe II.

2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, peut modifier la liste commune minimale par l'ajout ou le retrait de pays tiers, conformément à l'annexe II. La Commission examine toute demande du Conseil ou d'un Etat membre tendant à ce qu'elle soumette une proposition de modification de la liste commune minimale.

3. Dans l'élaboration de sa proposition, en application des paragraphes 1 ou 2, la Commission s'appuie sur les informations provenant des Etats membres, sur ses propres informations ainsi que, autant que de besoin, sur des informations émanant du HCR, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales compétentes.

4. Lorsque le Conseil demande à la Commission de soumettre une proposition en vue du retrait d'un pays tiers de la liste commune minimale, l'obligation imposée aux Etats membres par l'article 30ter, paragraphe 2, est suspendue en ce qui concerne l'Etat tiers en question à partir du jour suivant la décision du Conseil demandant que soit présentée ladite proposition.

5. Lorsqu'un Etat membre demande à la Commission de soumettre au Conseil une proposition en vue du retrait d'un pays tiers de la liste commune minimale, cet Etat membre notifie par écrit au Conseil la demande qu'il a adressée à la Commission. L'obligation imposée à cet Etat membre par l'article 30ter, paragraphe 2, est suspendue en ce qui concerne l'Etat tiers en question à partir du jour suivant la notification de la demande adressée à la Commission.

6. Le Parlement européen est informé des suspensions découlant de l'application des paragraphes 4 et 5.

7. Les suspensions découlant de l'application des paragraphes 4 et 5 prennent fin après une période de trois mois, à moins que la Commission, avant la fin de cette période, ne présente une proposition en vue du retrait du pays tiers de la liste commune minimale. En toute hypothèse, les suspensions prennent fin lorsque le Conseil rejette une proposition de la Commission visant le retrait du pays tiers de la liste.

8. A la demande du Conseil, la Commission établit à l'intention du Conseil et du Parlement européen un rapport précisant si la situation d'un pays figurant sur la liste commune minimale est toujours conforme à l'annexe II. La Commission peut assortir son rapport au Conseil et au Parlement européen de toute recommandation ou proposition qu'elle juge appropriée.

#### *Article 30bis*

##### ***Désignation par un Etat membre de pays tiers comme pays d'origine sûrs***

1. Sans préjudice de l'article 30, les Etats membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions législatives qui leur permettent, conformément à l'annexe II, de désigner comme pays d'origine sûrs, au niveau national, des pays tiers autres que ceux qui figurent sur la liste commune minimale à des fins d'examen de demandes d'asile. Ils peuvent également désigner comme sûre une portion du territoire d'un pays si les conditions prévues à l'annexe II sont remplies en ce qui concerne cette portion de territoire.

2. Par dérogation au paragraphe 1, les Etats membres peuvent maintenir les dispositions législatives qui sont en vigueur au moment de l'adoption de la présente directive, qui leur permettent de désigner comme pays d'origine sûrs, au niveau national, des pays tiers autres que ceux qui figurent sur la liste commune minimale à des fins d'examen de demandes d'asile lorsqu'ils se sont assurés que les personnes dans les pays tiers concernés ne sont généralement pas soumises:

- a) à des persécutions au sens de l'article 19 de la directive 2004/83/CE du Conseil; ni
- b) à la torture ou à des traitements ou des peines inhumains ou dégradants.

3. Les Etats membres peuvent également maintenir les dispositions législatives qui sont en vigueur au moment de l'adoption de la présente directive, qui leur permettent de désigner comme sûre, au niveau national, une portion du territoire d'un pays ou un pays ou une portion du territoire d'un pays pour un groupe particulier de personnes dans ce pays, lorsque les conditions prévues au paragraphe 2 sont remplies en ce qui concerne cette portion de territoire ou ce groupe de personnes.

4. Pour déterminer si un pays est un pays d'origine sûr conformément aux paragraphes 2 et 3, les Etats membres tiennent compte de la situation sur le plan juridique, de l'application de la législation et de la situation politique générale dans le pays tiers concerné.

5. Lorsqu'ils déterminent si un pays est un pays d'origine sûr conformément au présent article, les Etats membres s'appuient sur un éventail de sources d'information, y compris notamment des informations émanant d'autres Etats membres, du HCNUR, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales compétentes.

6. Les Etats membres notifient à la Commission les pays désignés comme pays d'origine sûrs conformément aux dispositions du présent article.

#### *Article 30ter*

#### ***Application de la notion de pays d'origine sûr***

1. Un pays tiers désigné comme pays d'origine sûr conformément aux dispositions de l'article 30 ou de l'article 30bis ne peut être considéré comme tel pour un demandeur d'asile déterminé, après examen individuel de la demande introduite par cette personne, que si:

- a) ce dernier est ressortissant dudit pays ou,
- b) si l'intéressé est apatride et s'il s'agit de son ancien pays de résidence habituelle,

et si le demandeur d'asile n'a pas fait valoir de raisons sérieuses permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle, compte tenu des conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil.

2. Les Etats membres considèrent, conformément au paragraphe 1, que la demande d'asile est infondée lorsque le pays tiers est désigné comme sûr en vertu de l'article 30.

3. Les Etats membres prévoient dans leur droit national des règles et modalités supplémentaires aux fins de l'application de la notion de pays d'origine sûr.

#### *Article 31*

(supprimé)

#### *Section IV*

#### *Article 32*

(supprimé)

*Article 33****Cas des demandes ultérieures***

1. Lorsqu'une personne qui a demandé l'asile dans un Etat membre fait de nouvelles déclarations ou présente une demande ultérieure dans ledit Etat membre, ce dernier peut examiner ces nouvelles déclarations ou les éléments de la demande ultérieure dans le cadre de l'examen de la demande antérieure ou de l'examen de la décision faisant l'objet d'un recours juridictionnel ou administratif, pour autant que les autorités compétentes puissent, dans ce cadre, prendre en compte et examiner tous les éléments étayant les nouvelles déclarations ou la demande ultérieure.
2. En outre, les Etats membres peuvent appliquer une procédure spéciale, prévue au paragraphe 3, lorsqu'une personne dépose une demande d'asile ultérieure:
  - a) après le retrait de sa demande antérieure en vertu de l'article 19 ou 20;
  - b) après qu'une décision a été prise sur la demande antérieure. Les Etats membres peuvent également décider d'appliquer cette procédure uniquement après qu'une décision finale a été prise.
3. Une demande d'asile ultérieure est tout d'abord soumise à un examen préliminaire visant à déterminer si, après le retrait de la demande antérieure ou après décision visée au paragraphe 2, point b) sur cette demande, sont apparus, ou si le demandeur a présenté, de nouveaux éléments ou de nouvelles données se rapportant à l'examen visant à déterminer si le demandeur d'asile remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil.
4. Si, après l'examen préliminaire visé au paragraphe 3, des éléments ou des faits nouveaux apparaissent ou sont présentés par le demandeur et qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil, l'examen de la demande est poursuivi conformément aux dispositions du chapitre II.
5. Les Etats membres peuvent, conformément à la législation nationale, poursuivre l'examen d'une demande ultérieure, à condition qu'il existe d'autres raisons motivant la réouverture d'une procédure.
6. Les Etats membres ne peuvent décider de poursuivre l'examen de la demande que si le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de faire valoir, au cours de la précédente procédure, les situations exposées aux paragraphes 3, 4 et 5, en particulier en exerçant son droit à un recours effectif en vertu de l'article 38.
7. Cette procédure peut également être appliquée dans le cas d'une personne à charge déposant une demande après avoir, conformément à l'article 5, paragraphe 3, consenti à ce que son cas soit traité dans le cadre d'une demande faite en son nom. Dans une telle hypothèse, l'examen préliminaire visé au paragraphe 3 consistera à déterminer s'il existe des éléments de fait se rapportant à la situation de la personne à charge de nature à justifier une demande distincte.

*Article 33bis*

Les Etats membres peuvent maintenir ou adopter la procédure prévue à l'article 33, dans l'hypothèse où la demande d'asile est introduite à une date ultérieure par un demandeur qui, délibérément ou par négligence grave, omet de se rendre dans un centre d'accueil ou de comparaître devant les autorités compétentes à une date déterminée.

*Article 34****Règles de procédure***

1. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile dont la demande fait l'objet d'un examen préliminaire en vertu de l'article 33 bénéficient des garanties énumérées à l'article 9, paragraphe 1.
2. Les Etats membres peuvent prévoir, dans leur législation nationale, des règles sur l'examen préliminaire effectué en vertu de l'article 33. Ces règles peuvent notamment:

- a) exiger du demandeur concerné qu'il indique les faits et produise les éléments de preuve justifiant la poursuite de l'examen de sa demande conformément aux dispositions du chapitre II;
- b) exiger du demandeur concerné qu'il présente les informations nouvelles dans un délai déterminé à compter du moment où il a obtenu ces informations;
- c) permettre de procéder à l'examen préliminaire en le limitant aux seules observations écrites présentées hors du cadre d'un entretien personnel.

Ces règles ne doivent pas mettre le demandeur d'asile dans l'impossibilité d'engager une nouvelle procédure ni lui en interdire, *de facto*, l'accès ou dresser des obstacles importants sur cette voie.

3. Les Etats membres veillent à ce que:

- a) le demandeur soit dûment informé de l'issue de cet examen préliminaire et, au cas où l'examen de sa demande ne serait pas poursuivi, des motifs de cette décision et des possibilités de former un recours contre celle-ci ou d'en demander la révision;
- b) si l'une des situations visées à l'article 33, paragraphe 2, se présente, l'autorité responsable de la détermination poursuit, dans les plus brefs délais, l'examen de la demande ultérieure conformément aux dispositions du chapitre II.

### *Section V*

#### *Article 35*

#### ***Cas des procédures à la frontière***

1. Les Etats membres peuvent prévoir des procédures conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II afin de se prononcer, à leur frontière ou dans leurs zones de transit, sur une demande d'asile déposée en un tel lieu.

2. Toutefois, lorsque les procédures prévues au paragraphe 1 n'existent pas, les Etats membres peuvent, sous réserve des dispositions du présent article et conformément aux lois et règlements en vigueur à la date d'adoption de la présente directive, maintenir des procédures dérogeant aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II afin de se prononcer, à la frontière ou dans les zones de transit, sur l'octroi d'une autorisation d'entrée sur le territoire aux demandeurs d'asile qui sont arrivés et ont introduit une demande d'asile en un tel lieu.

3. Les procédures visées au paragraphe 2 prévoient notamment que les personnes concernées:

- sont autorisées à rester à la frontière ou dans les zones de transit de l'Etat membre, sans préjudice de l'article 6;
- doivent être immédiatement informées de leurs droits et obligations, comme prévu à l'article 9, paragraphe 1, point a);
- bénéficient, s'il y a lieu, des services d'un interprète, comme prévu à l'article 9, paragraphe 1, point b);
- sont auditionnées, avant que l'autorité compétente se prononce dans ces procédures, au sujet de leur demande d'asile, par des personnes possédant une connaissance appropriée des normes applicables en matière d'asile et de droit des réfugiés, comme prévu aux articles 10 à 12; et
- peuvent consulter un conseil juridique reconnu comme tel ou autorisé à cette fin en vertu du droit national, comme prévu à l'article 13, paragraphe 1;
- se voient désigner un représentant s'il s'agit d'un mineur non accompagné, comme prévu à l'article 15, paragraphe 1, sauf si les dispositions de l'article 15, paragraphe 2 ou 3, s'appliquent.

En outre, lorsque l'autorisation d'entrée sur le territoire est refusée par une autorité compétente, celle-ci expose, en droit et en fait, les raisons pour lesquelles la demande d'asile est considérée comme infondée ou comme irrecevable.

4. Les Etats membres veillent à ce que toute décision prévue dans le cadre des procédures prévues au paragraphe 2 soit prise dans un délai raisonnable. Si aucune décision n'a été prise dans un délai de quatre semaines, le demandeur d'asile se voit accorder le droit d'entrer sur le territoire de l'Etat

membre afin que sa demande d'asile soit traitée conformément aux autres dispositions de la présente directive.

5. Lorsque certains types d'afflux ou lorsque l'afflux d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou de personnes apatrides déposant une demande d'asile à la frontière ou dans une zone de transit y rendent impraticable l'application des dispositions du paragraphe 1 ou de la procédure spécifique prévue aux paragraphes 2 et 3, ces procédures peuvent également être appliquées dès lors et aussi longtemps que ces ressortissants de pays tiers ou personnes apatrides sont hébergés normalement dans des endroits situés à proximité de la frontière ou de la zone de transit.

### *Section VI*

#### *Article 35bis*

1. Les Etats membres peuvent prévoir qu'aucun examen, ou aucun examen complet, de la demande d'asile et de la sécurité du demandeur dans son cas particulier, tel que décrit au chapitre II, n'a lieu dans les cas où une autorité compétente a établi, en se fondant sur les faits, que le demandeur d'asile cherche à entrer, ou est entré, illégalement sur son territoire depuis un pays tiers sûr conformément au paragraphe 2.

2. Un pays tiers ne peut être considéré comme un pays tiers sûr aux fins du paragraphe 1 que:

- a) s'il a ratifié la Convention de Genève sans aucune limitation géographique et s'il en respecte les dispositions; et
- b) s'il dispose d'une procédure d'asile prévue par la loi; et
- c) s'il a ratifié la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et s'il en respecte les dispositions, notamment les normes relatives aux recours effectifs; et
- d) s'il a été désigné comme tel par le Conseil, conformément au paragraphe 3.

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, adopte ou modifie une liste commune de pays tiers considérés comme des pays tiers sûrs aux fins du paragraphe 1.

4. Les Etats membres concernés prévoient dans leur droit national les modalités d'application des dispositions du paragraphe 1 ainsi que les effets des décisions arrêtées en vertu de ces dispositions dans le respect du principe de non-refoulement, conformément à la convention de Genève, notamment en prévoyant des dérogations à l'application du présent article pour des raisons humanitaires ou politiques ou pour des motifs tenant au droit international public.

5. Lorsqu'ils exécutent une décision uniquement fondée sur le présent article, les Etats membres:

- a) en informent le demandeur et
- b) lui fournissent un document informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond.

6. Lorsque le pays tiers sûr ne réadmet pas le demandeur d'asile en question, les Etats membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure conformément aux principes de base et garanties fondamentales énoncés au chapitre II.

7. Les Etats membres qui ont désigné des pays tiers comme pays sûrs conformément au droit national en vigueur au moment de l'adoption de la présente directive et sur la base des critères énoncés au paragraphe 2, points a) à c), peuvent appliquer le paragraphe 1 à ces pays tiers jusqu'à ce que le Conseil adopte la liste commune en application du paragraphe 3.

## **Chapitre IV – Procédures de retrait du statut de réfugié**

### *Article 36*

#### ***Retrait du statut de réfugié***

Les Etats membres veillent à ce qu'un examen puisse être engagé en vue de retirer le statut de réfugié reconnu à une personne donnée dès lors qu'apparaissent de nouveaux éléments ou données indiquant qu'il y a lieu de réexaminer la validité de son statut.

### *Article 37*

#### ***Règles de procédure***

1. Les Etats membres veillent à ce que, lorsque l'autorité compétente envisage de retirer le statut de réfugié reconnu à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride conformément à l'article 14 de la directive 2004/83/CE du Conseil, la personne concernée bénéficie des garanties suivantes:

- a) être informée par écrit que l'autorité compétente procède au réexamen de son droit à prétendre au statut de réfugié, ainsi que des motifs de ce réexamen;
- b) avoir la possibilité de présenter, lors d'un entretien personnel organisé conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 1, point b) et des articles 10 à 12, ou par écrit, les motifs pour lesquels il n'y a pas lieu de lui retirer son statut de réfugié.

En outre, les Etats membres veillent à ce que, dans le cadre de cette procédure:

- c) l'autorité compétente puisse obtenir des informations précises et à jour émanant de diverses sources, notamment, le cas échéant des informations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), quant à la situation générale qui règne dans les pays d'origine des personnes concernées; et
- d) lorsque des informations sont recueillies sur un cas individuel aux fins du réexamen du statut de réfugié, elles ne soient pas obtenues auprès du (des) auteur(s) des persécutions, ce qui aurait pour effet que cet (ces) auteur(s) serai(en)t directement informé(s) du fait que la personne concernée est un réfugié dont le statut est en cours de réexamen et que cela ne compromette pas l'intégrité physique de la personne et des membres de sa famille, ni la liberté et la sécurité des membres de sa famille vivant toujours dans le pays d'origine.

2. Les Etats membres veillent à ce que la décision de l'autorité compétente visant à retirer le statut de réfugié soit notifiée par écrit. Les arguments de fait et de droit sont indiqués dans la décision et les informations concernant les voies de recours contre cette décision sont communiquées par écrit.

3. Une fois que l'autorité compétente a pris la décision de retirer le statut de réfugié, l'article 13, paragraphe 2, l'article 14, paragraphe 1, et l'article 21 sont également applicables.

4. Par dérogation aux dispositions des paragraphes 1, 2 et 3, les Etats membres peuvent décider que le statut de réfugié devient juridiquement caduc en cas de cessation conformément à l'article 11, paragraphe 1, points a), b), c) et d), de la directive 2004/83/CE du Conseil, ou si le réfugié a renoncé de manière non équivoque à sa reconnaissance en tant que réfugié.

## **Chapitre V – Procédures de recours**

### *Article 38*

#### ***Droit à un recours effectif***

1. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants:

- a) une décision concernant leur demande d'asile, y compris:

- (i) les décisions d'irrecevabilité de la demande en application de l'article 25, paragraphe 2;
  - (ii) les décisions prises à la frontière ou dans les zones de transit d'un Etat membre en application de l'article 35, paragraphe 1;
  - (iii) les décisions de ne pas procéder à un examen en application de l'article 35bis;
- b) le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos en vertu des articles 19 et 20;
  - c) une décision de ne pas poursuivre l'examen de la demande ultérieure en vertu des articles 33 et 34;
  - d) une décision de refuser l'entrée dans le cadre des procédures prévues à l'article 35, paragraphe 2;
  - e) une décision de retirer le statut de réfugié, en application de l'article 37.
2. Les Etats membres prévoient des délais et énoncent les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif en application du paragraphe 1.
3. Les Etats membres prévoient le cas échéant les règles découlant de leurs obligations internationales relatives:
- a) à la question de savoir si le recours prévu en application du paragraphe 1 a pour effet de permettre aux demandeurs de rester dans l'Etat membre concerné dans l'attente de l'issue du recours; et
  - b) à la possibilité d'une voie de droit ou de mesures conservatoires si le recours visé au paragraphe 1 n'a pas pour effet de permettre aux demandeurs de rester dans l'Etat membre concerné dans l'attente de l'issue de ce recours. Les Etats membres peuvent aussi prévoir une procédure d'office; et
  - c) aux motifs permettant d'attaquer une décision prise au titre de l'article 25, paragraphe 2, point c), conformément à la méthode appliquée au titre de l'article 27, paragraphe 2, points b) et c).
4. Les Etats membres peuvent fixer des délais pour l'examen par la juridiction visée au paragraphe 1 de la décision prise par l'autorité responsable de la détermination.
5. Lorsqu'un demandeur s'est vu accorder un statut qui offre les mêmes droits et avantages au titre du droit national et du droit communautaire que le statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE du Conseil, il est possible de considérer que le demandeur dispose d'un recours effectif lorsqu'une juridiction décide que le recours visé au paragraphe 1 est irrecevable ou peu susceptible d'aboutir en raison de l'intérêt insuffisant du demandeur à ce que la procédure soit poursuivie.
6. Les Etats membres peuvent également fixer, dans la législation nationale, les conditions dans lesquelles il peut être présumé qu'un demandeur a implicitement retiré le recours visé au paragraphe 1 ou y a implicitement renoncé, ainsi que les règles sur la procédure à suivre.

#### *Article 39*

(supprimé)

#### *Article 40*

(supprimé)

### **Chapitre VI – Dispositions générales et finales**

#### *Article 40bis*

La présente directive ne modifie pas la possibilité qu'ont les pouvoirs publics de contester les décisions administratives et/ou judiciaires comme le prévoit la législation nationale.

*Article 41***Confidentialité**

Les Etats membres veillent à ce que les autorités chargées de mettre en œuvre la présente directive soient liées par le principe de confidentialité, tel que défini dans le droit national, pour les informations qu'elles obtiendraient dans le cadre de leur travail.

*Article 42***Rapport**

Deux ans au plus tard après la date mentionnée à l'article 43, la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive dans les Etats membres et propose, le cas échéant, les modifications nécessaires. Les Etats membres transmettent à la Commission toute information utile à la préparation de ce rapport. Après avoir présenté ledit rapport, la Commission fait rapport au moins tous les deux ans au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive dans les Etats membres.

*Article 43***Transposition**

Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard [24 mois après la date de son adoption]. Concernant l'article 13, les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard [36 mois après la date de son adoption]. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

*Article 43bis***Transition**

Les Etats membres appliquent les dispositions législatives, réglementaires et administratives prévues à l'article 43 aux demandes d'asile présentées après [date mentionnée à l'article 43] et aux procédures de retrait du statut de réfugié entamées après [date mentionnée à l'article 43].

*Article 44***Entrée en vigueur**

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

*Article 45***Destinataires**

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive conformément au traité instituant la Communauté européenne.

FAIT à Bruxelles, le ...

*Par le Conseil,  
Le Président*



## ANNEXE A A L'ANNEXE I

**Définition de l'„autorité responsable de la détermination“**

Lorsqu'elle mettra en œuvre les dispositions de la présente directive, l'Irlande pourra, dans la mesure où les dispositions de l'article 17, paragraphe 1 de la loi de 1996 sur les réfugiés (telle que modifiée) continuent à s'appliquer, considérer que:

- l'„*autorité responsable de la détermination*“ visée à l'article 2, point e), de la présente directive correspond, pour ce qui est de déterminer si un demandeur doit ou, le cas échéant, ne doit pas se voir reconnaître le statut de réfugié, à l'„Office of the Refugee Applications Commissioner“; et que
- les „*décisions en premier ressort*“ visées à l'article 2, point e), de la présente directive comprennent les recommandations du „Refugee Applications Commissioner“ quant à la question de savoir si un demandeur doit ou, le cas échéant, ne doit pas se voir reconnaître le statut de réfugié.

L'Irlande notifiera à la Commission européenne toute modification qui serait apportée aux dispositions de l'article 17, paragraphe 1, de la loi de 1996 sur les réfugiés (telle que modifiée).

\*

## ANNEXE B A L'ANNEXE I

**Désignation comme pays d'origine sûr aux fins de l'article 30 et de l'article 30bis, paragraphe 1**

Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2004/83/CE du Conseil, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne.

Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants:

- a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées;
- b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention;
- c) la manière dont est respecté le principe de non-refoulement au sens de la Convention de Genève;
- d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés.

\*

## ANNEXE C A L'ANNEXE I

**Définition des termes „demandeur“ ou „demandeur d’asile“**

Lors de la mise en œuvre des dispositions de la présente directive, l'Espagne peut, pour autant que les dispositions de la „*Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*“ du 26 novembre 1992 et de la „*Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*“ du 13 juillet 1998 continuent de s'appliquer, estimer que, aux fins du chapitre V, la définition du „demandeur“ ou „demandeur d’asile“, figurant à l'article 2, paragraphe c), de la directive englobe l'„apelante“, comme le prévoient les textes susmentionnés.

L'„apelante“ bénéficie des mêmes garanties que le „demandeur“ ou „demandeur d’asile“, conformément à ce que prévoit la directive à son chapitre V, aux fins de l'exercice du droit de celui-ci à un recours effectif.

L'Espagne notifiera à la Commission européenne toute modification pertinente des textes susmentionnés.

\*

## ANNEXE II

**PROJETS DE DECLARATIONS  
A INSCRIRE AU PROCES-VERBAL DU CONSEIL****1. Ad article 3**

„**Le Conseil** estime que les Etats membres qui appliquent les dispositions de l'article 3, paragraphe 3, de la directive peuvent, lorsqu'ils suspendent l'examen d'une demande d'asile en application de l'article 17 de la directive du Conseil 2001/55/CE (relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil), suspendre également l'examen de la demande portant sur d'autres types de protection internationale couverts par la procédure visée à l'article 3, paragraphe 3, jusqu'à ce que la suspension en question prenne fin.“

**2. Ad article 27**

„En adoptant la présente directive, **le Conseil** reconnaît que, compte tenu de la diversité des traditions juridiques et constitutionnelles, les droits des individus sont protégés dans chaque Etat membre conformément au système administratif, judiciaire et juridique qui lui est propre.“

**3. Ad article 30**

„**Le Conseil** invite la Commission à présenter, dès l'entrée en vigueur de la présente directive, une proposition permettant au Conseil d'adopter une liste commune minimale de pays tiers que les Etats membres considèrent comme des pays d'origine sûrs.“

**4. Ad annexe II à la directive**

„**Le Conseil** souligne qu'il est favorable à l'abolition de la peine de mort, ainsi que cela est indiqué dans les protocoles No 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Conseil reconnaît toutefois que le fait de ne plus prononcer et de ne plus appliquer la peine de mort constitue un pas en avant significatif vers l'abolition de la peine de mort et encourage les pays à continuer à progresser sur cette voie.“

\*

**CONSEIL DE L'UNION  
EUROPEENNE**

**Bruxelles, le 18 novembre 2004 (18.11)  
(OR. en)**

**14203/04**

**ADD 1**

---

**Dossier interinstitutionnel:**

**2000/0238 (CNS)**

---

**LIMITE**

**ASILE 64**

**ADDENDUM A LA NOTE POINT „IA“**

---

du:	Secrétariat général du Conseil
au:	Comité des représentants permanents/Conseil
No doc. préc.:	13723/04 ASILE 62, 8771/04 ASILE 33
No prop. Cion:	10279/02 ASILE 33 + REV 1 (de, en, fr) – COM(2002) 326 final/2
Objet:	Proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres

---

La délégation des Pays-Bas a levé sa réserve d'examen parlementaire sur la proposition visée en objet.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/06

**N° 5437<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AVIS DU COLLECTIF REFUGIES LUXEMBOURG**

(17.2.2005)

Font partie de cet avis du LFR du 17 février 2005:

- A) Quelques remarques liminaires
- B) L'avis proprement dit du projet de loi 5437
1. Améliorations ayant rencontré les préoccupations du LFR
  2. Des améliorations qui ne vont pas assez loin aux yeux du LFR
    - N'utiliser la rétention des demandeurs d'asile qu'à titre exceptionnel
    - Veiller à la garantie des droits de la défense
    - Une attestation dès le dépôt de la demande d'asile
    - Pas de liste nationale de pays d'origine sûrs
    - Ne pas utiliser le concept de protection à l'intérieur du pays
    - Inquiétudes quant au concept de pays tiers d'accueil
    - Contre l'instauration de tout lien automatique entre rejet d'une demande de protection internationale et l'ordre de quitter le territoire
  3. Les nouvelles dispositions
    - 3.1. Les nouvelles dispositions du chapitre 1 portant sur la procédure relative à l'examen d'une demande de protection internationale
      - L'extradition en vertu d'un mandat d'arrêt international
      - L'accès au travail
      - L'accès à la formation professionnelle
    - 3.2. Les nouvelles dispositions du chapitre 2 portant sur les conditions à remplir pour avoir un statut de protection
      - Des garanties supplémentaires au niveau de l'évaluation d'une demande
      - Les persécutions d'agents non étatiques
      - Des actes de persécution au sens de la Convention de Genève (art. 31)
      - Les clauses de cessation, d'exclusion et de révocation des statuts
    - 3.3. Les nouvelles dispositions du chapitre 3 portant sur le contenu de la protection internationale
      - Des droits et devoirs égaux ou similaires pour des bénéficiaires d'un statut de protection
    - 3.4. Les nouvelles dispositions du chapitre 4 portant sur la protection temporaire
      - La durée
      - L'accès au travail et à la formation professionnelle
      - Le retour – l'éloignement
    - 3.5. Pour une transposition formelle et cohérente des dispositions de la directive accueil

- C) L'avis du LFR du 18 octobre 2004 sur le projet de loi No 5330 portant accélération de la procédure d'asile
- D) Les propositions du LFR quant à la transposition de la directive accueil<sup>1</sup> au Luxembourg

\*

### A) QUELQUES REMARQUES LIMINAIRES

Le LFR salue la volonté du gouvernement pour son approche plus globale de l'asile dans le nouveau projet de loi.

Avant d'en venir à son avis proprement dit, le LFR se permet de faire quelques remarques liminaires:

- a) A l'occasion du premier projet de loi, le LFR avait élaboré, en octobre 2004, un avis fouillé qui est annexé à la présente (annexe 1).
- b) Le 14 janvier 2005 le LFR avait fait part de ses réflexions et propositions concernant un centre de rétention, à la demande du Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration.
- c) La directive européenne *accueil* devant connaître une transposition en droit national luxembourgeois, les dispositions luxembourgeoises actuelles ne sont pas suffisantes. Le LFR annexe également les considérations émises sur ce sujet en octobre 2004 (annexe 2).

Les commentaires qui suivent s'entendent sans préjudice des arguments de fond et des considérations détaillées déjà exposées dans ces documents.

Cependant, le LFR tient à relever encore les points suivants:

- d) La présente législation demandera des efforts de divulgation une fois les nouvelles dispositions en vigueur. A l'instar du guide sur les dispositions actuelles, il faudra éditer en de multiples langues un guide et/ou des flyers pour assurer une information complète des demandeurs d'une protection internationale, notamment au regard des nouvelles obligations mises à leur charge.
- e) Les bénéficiaires du statut subsidiaire devraient avoir, aux yeux du LFR, les mêmes droits et devoirs que les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève.
- f) Le LFR demande un accès effectif des demandeurs de protection internationale à la formation professionnelle et au marché de l'emploi. L'accès à la formation professionnelle devrait être immédiat et l'accès au marché de l'emploi devrait se faire dans un délai de 6 mois après le dépôt de la demande de protection.
- g) La suppression du „double degré de juridiction“ en certaines matières constitue une amputation des droits de la défense et ne saurait être justifiée par des seules considérations d'opportunité telle que la durée de la procédure. Il en est de même pour l'absence de tout recours contre une décision du ministre d'appliquer la procédure accélérée alors qu'il s'agit d'une entorse grave au principe fondamental selon lequel toute décision administrative faisant grief est susceptible d'un recours devant les juridictions administratives.
- h) D'une manière générale, l'introduction d'une procédure contentieuse exceptionnelle en matière d'asile, quelques années seulement après l'introduction en droit luxembourgeois d'une procédure devant les juridictions administratives, constituerait un précédent préoccupant susceptible de faire des demandeurs d'asile des justiciables de deuxième classe.

\*

---

<sup>1</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003

## B) L'AVIS PROPREMENT DIT DU PROJET DE LOI 5437

Si le premier projet de loi portait uniquement sur la procédure d'asile, la nouvelle version du projet de loi est intitulée „*Projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection*“. Ce projet vise à transposer les dispositions de quatre directives en matière d'asile (appelées ci-après directive *accueil, procédure, qualification, protection temporaire*).

Dans les considérations suivantes, le LFR met en évidence:

1. Les améliorations ayant rencontré les préoccupations du LFR par rapport à la première version du projet de loi,
2. Les améliorations qui, à ses yeux, ne vont pas assez loin et,
3. Les critiques positives ou négatives concernant les nouvelles dispositions du projet de loi.

Le LFR sera aussi attentif à la façon dont les divers articles des directives européennes seront transposés. Ainsi, l'avis du UNHCR sur la directive européenne *qualification* est pour le LFR d'une importance capitale. Il partage les préoccupations qui y sont émises par le UNHCR.

### 1. Améliorations ayant rencontré les préoccupations du LFR

La refonte intégrale de la loi sur l'asile, visant à transposer pas moins de quatre directives en matière d'asile, ne peut que servir la cohérence du dispositif légal en matière d'asile tout en comblant des vides juridiques évidents au Luxembourg. Il faut se féliciter que les auteurs n'aient pas attendu le délai de transposition de toutes les directives<sup>2</sup>. Par ailleurs, les auteurs anticipent la transposition d'une directive qui se trouve toujours au stade de la proposition<sup>3</sup> bien que les négociations à son propos soient closes.

Le LFR se montre particulièrement satisfait de la volonté du législateur consistant à étendre, dès maintenant, le champ d'application de la procédure aux personnes susceptibles de bénéficier d'une protection subsidiaire. L'institution d'un guichet unique conduisant à une seule procédure pour l'asile conventionnel, tout comme pour la protection subsidiaire, présente de nombreux avantages, notamment en termes de rapidité, de cohérence dans la prise de décision et de coûts.

Le projet de loi se caractérise par une présentation beaucoup plus équilibrée des droits et des devoirs des demandeurs d'asile tout en consacrant dans la législation luxembourgeoise les garanties de l'examen de la demande d'asile (les passages correspondants de la directive s'y retrouvent tels quels).

On relève, en particulier, l'indication sur le lieu et la manière du dépôt de la demande (art. 6 § 1), la langue utilisée dans (ou concernant) l'information sur la procédure (art. 6 § 3), les conditions dans lesquelles se déroule l'entretien (art. 7 § 6), l'introduction de garanties pour l'examen des demandes de mineurs non accompagnés (art. 12), l'autorisation pour le HCR ou toute organisation agissant en son nom de pouvoir rencontrer les demandeurs d'asile (art. 13), les conditions d'un examen approprié du bien-fondé de la demande (art. 18).

Le LFR note favorablement la réintroduction de l'assistance judiciaire gratuite pour les demandeurs d'asile durant la phase précontentieuse. Le législateur se démarque ainsi de la possibilité laissée par la directive de limiter cette assistance à la seule phase contentieuse.

Le LFR attire l'attention sur le fait que l'article 24 du projet de loi réintroduit la faculté de prise d'empreintes digitales de tout étranger âgé de 14 ans au moins aux fins d'application de la Convention de Dublin alors que l'article 8 du projet prévoit la systématisation de cette pratique. La faculté de prise d'empreintes digitales est également prévue dans l'article 60 du chapitre 3 portant sur la protection temporaire. De manière générale, le LFR s'oppose au fichage systématique des enfants mineurs.

Le LFR prend acte du fait que les auteurs du projet se distancient de la fouille systématique des demandeurs d'asile en ne prévoyant, dans leur texte, que la possibilité de le faire. Mais, de crainte que les autorités n'usent néanmoins de cette faculté de façon systématique, et en l'absence de motifs convaincants invoqués à l'appui de cette mesure, le LFR suggère de préciser les conditions dans lesquelles une fouille pourrait être autorisée. Le LFR s'oppose à l'introduction de la possibilité de la fouille dans le cadre du régime de la protection temporaire (art. 60), possibilité qui n'est prévue ni dans la réglementation actuelle (loi de mars 2000) ni dans la directive sur la protection temporaire.

<sup>2</sup> 10 octobre 2006 pour la directive qualification.

<sup>3</sup> Proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, doc. 8771/04, 30 avril 2004.



Le LFR, tout en réitérant sa position en matière d'élection de domicile (notamment son opposition de le situer auprès d'une ONG), approuve la décision d'étendre les délais de notification (délais, affichage, validité).

Enfin, le nouveau projet de loi transpose correctement l'article 23 § 2 de la directive *procédure* imposant aux Etats membres une certaine obligation de traiter les demandes dans un délai raisonnable et d'informer les demandeurs d'asile lorsqu'une décision n'a pas été prise dans un délai de six mois.

## **2. Des améliorations qui ne vont pas assez loin aux yeux du LFR**

### *N'utiliser la rétention des demandeurs d'asile qu'à titre exceptionnel*

Le nouveau texte se caractérise, certes, par la limitation de la durée de rétention initiale de quatre à trois mois (durée qui peut cependant être prorogée jusqu'à six mois). Il tient également compte des souhaits du LFR en limitant le nombre de cas, dans le cadre d'une procédure accélérée, pour lesquels une mesure de placement pourrait être décidée.

Le LFR considère que les autorités ne devraient recourir à une telle mesure qu'à titre tout à fait exceptionnel et pour des durées très limitées. Le LFR renvoie à cet égard à son avis du 14 janvier 2005 sur la rétention administrative.

Le LFR attire, une fois encore, l'attention sur le fait que le Luxembourg opte, avec le texte actuel, pour la formule la plus restrictive concernant la libre circulation prévue dans la directive *accueil*.

Cette durée reste largement supérieure à celle prévue pour les étrangers en situation irrégulière. En effet, la durée initiale de la rétention est, dans ce cas de figure, d'un mois et peut être prolongée jusqu'à maximum trois mois. Non seulement le régime de rétention tel qu'il est prévu dans le projet de loi est plus défavorable que celui prévu pour les étrangers en situation irrégulière mais, de surcroît, il semble incompatible avec la CEDH (Convention européenne des Droits de l'Homme) qui énumère limitativement les cas dans lesquels une personne peut être privée de sa liberté, cas qui pourraient, le cas échéant, s'appliquer à un demandeur d'asile qui n'aurait pas commis un délit de droit commun:

*„l'arrestation ou la détention régulière pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi“ (article 5, § b);*

*„l'arrestation ou la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours“ (article 5, § f).*

Un examen des interprétations sur l'application de ces paragraphes, donné par la Cour européenne des droits de l'Homme, nous permet de penser que la rétention ne serait justifiée que dans la situation où elle viserait à ne pas compromettre un éloignement du pays.

Le LFR rappelle que le texte actuel prévoit toujours des possibilités de placement de demandeurs d'asile dont la demande est examinée dans le cadre de la procédure accélérée. Un de ces cas nécessite une appréciation subjective de la part du ministre dans le sens qu'elle ne concerne pas des faits arrêtés et établis (lorsqu'il s'agit, par exemple, de jauger un dossier quand les informations données par le demandeur ne permettent pas d'établir avec une certitude suffisante son identité ou sa nationalité ou s'il est probable que de mauvaise foi, il a détruit ses documents d'identité).

Cette situation est particulièrement grave si l'on sait que la décision de traiter une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée n'est toujours, selon le texte actuel, susceptible d'aucun recours.

### *Veiller à la garantie des droits de la défense*

Le LFR demande au législateur de veiller à ce que les droits de la défense soient garantis à tous les stades de la procédure.

– Dans ce sens, il continue à plaider pour:

- o le maintien de législation en matière de procédure devant les juridictions administratives. En tout état de cause, il faut garder la possibilité de répondre aux motifs invoqués par l'Etat pour la première fois.

o le droit du demandeur d'asile à contester devant les juridictions administratives les décisions du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration de statuer sur le bien-fondé d'une demande dans le cadre d'une procédure accélérée.

Le LFR estime que la suppression du double degré de juridiction en rapport avec certaines décisions en matière de droit d'asile constituerait une première au sein de notre droit et du contentieux administratif. Comme les délais d'instruction en instance d'appel sont relativement courts, la durée totale des procédures ne se trouvera pas sensiblement réduite avec l'abolition de l'appel.

Une telle dérogation au droit commun des droits de recours – sans précédent à l'heure actuelle – ne se justifie par conséquent donc pas<sup>4</sup>.

#### ***Une attestation dès le dépôt de la demande d'asile***

Si la loi actuelle est muette sur le moment de la délivrance de l'attestation, la pratique consistait, il n'y a pas si longtemps, à délivrer l'attestation le jour même du dépôt de la demande d'asile respectivement à délivrer au demandeur d'asile un numéro de dossier permettant une prise en charge sociale immédiate dès son arrivée au pays. Le LFR se montre préoccupé par la pratique actuelle qui consiste à distinguer, dans certaines situations, entre le moment du dépôt (1er contact avec le bureau d'accueil) de la demande d'asile et l'enregistrement de celle-ci. En effet, entre les deux moments peuvent s'écouler parfois plusieurs jours, voire plusieurs semaines, de sorte que le demandeur d'asile est privé, pendant ce temps, de son attestation d'enregistrement de la demande d'asile et donc de toute prise en charge sociale.

Le LFR continue donc de s'opposer à ce que le délai de délivrance de l'attestation d'enregistrement de la demande d'asile puisse être prolongé jusqu'à trois jours après le dépôt de la demande d'asile. Le LFR demande que le demandeur d'asile puisse déposer et faire enregistrer sa demande le jour même de son arrivée afin de bénéficier immédiatement d'une prise en charge sociale. Selon le LFR, l'inscription de cette règle dans la loi est d'autant plus importante que l'article 4 § 5 du texte coordonné de la loi du 3 avril 1996 (disposition d'ailleurs reprise par l'article 6 § 7 du projet actuel), précise que l'aide sociale est accordée à toute personne détentrice de l'attestation.

#### ***Pas de liste nationale de pays d'origine sûrs***

Si le LFR peut adhérer au concept de *pays d'origine sûr*, c'est sous réserve de ses remarques déjà exposées concernant les droits de la défense et dans la mesure où le recours à cette notion ne fait que permettre l'application d'une procédure accélérée, ne faisant donc pas obstacle à un examen individuel de chaque demande. Toutefois, il est à craindre que cette présomption de rejet de la demande sur base de l'existence d'un pays d'origine sûr ne puisse, en pratique, que difficilement être renversée. De manière générale, le LFR regrette, qu'une fois de plus, le poids de la charge de la preuve, pour renverser cette présomption, repose intégralement sur les épaules du demandeur d'asile.

Il faudra veiller, par ailleurs, à ce qu'une telle liste se base sur la pluralité des sources et puisse être facilement révisée en fonction de la situation internationale. En revanche, le LFR ne voit pas l'opportunité pour le Luxembourg de se doter d'une liste nationale de pays sûrs en plus d'une liste commune minimale de pays tiers d'origine sûrs prévue à l'échelle européenne.

#### ***Ne pas utiliser le concept de protection à l'intérieur du pays***

Le LFR prend connaissance du fait que les auteurs du projet n'entendent apparemment pas transposer ce concept dans la nouvelle loi sur base de l'article 30bis de la directive *procédure*, alors que le principe de l'alternative de fuite interne se trouve déjà dans l'article 4 du règlement grand-ducal du 22 avril 1996. Une lecture complète du projet de loi montre toutefois que les auteurs recopient tel quel l'article 8 de la directive *qualification* portant sur le concept de protection à l'intérieur du pays (art. 30 du projet de loi).

Le LFR ne peut que marquer son désaccord avec la transposition de cet article en droit national. L'application de ce concept ne constitue pas, aux yeux du LFR, une alternative valable à la protection internationale si le persécuteur est le gouvernement national ou lui est associé.

<sup>4</sup> Voir sur ce sujet aussi le point II de l'avis du LFR sur le projet de loi No 5330, d'octobre 2004.

Il s'inquiète aussi de l'application de ce principe en lien avec la notion d'agent de protection. D'après l'article 29 § 2, si le ministre considère que des organisations non étatiques (partis, organisations internationales) sont susceptibles d'offrir une protection, il pourra appliquer la notion de protection à l'intérieur du pays, même s'il n'y a pas un lien automatique entre présence d'autorités de protection et rejet de la demande d'asile. Le LFR doute, dans tous ces cas de figure, du caractère sûr et raisonnable de la zone d'asile interne qui doit, d'une part, être accessible, et, d'autre part, garantir effectivement une protection efficace et durable. Des exemples plus ou moins récents ont montré la difficulté de prédire l'avenir dans une région instable. Il suffit de se rappeler les émeutes meurtrières au Kosovo en mars 2004 malgré la présence sur place de la Minuk ou les massacres à Srebrenica malgré la présence d'agents internationaux de protection.

Le paragraphe (1) de l'article 16 du projet de loi est manifestement incompatible avec les exigences de la Convention de Genève en ce qu'il dispose qu'„*Une demande d'asile sera considérée comme irrecevable en conformité du protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne accompagnant le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 lorsque le demandeur est un citoyen de l'Union européenne*“. Aucune restriction géographique n'est, en effet, prévue et autorisée par la Convention. Par ailleurs, et surtout, à la faveur des élargissements progressifs de l'Union européenne, il est aussi naïf que présomptueux de considérer qu'aucun Etat membre ne pourra, *jamais*, être un Etat „producteur“ de demandeurs d'asile. Notons que ce protocole s'applique depuis le 1er mai 2004 aux nouveaux Etats membres.

#### ***Inquiétudes quant au concept de pays tiers d'accueil***

Le LFR s'interroge sur la nécessité de maintenir le concept de pays tiers sûr (extérieur à l'Union européenne) dans notre dispositif législatif actuel (où il est question de pays tiers d'accueil), d'autant plus que ce concept n'a guère trouvé d'application concrète au Luxembourg jusqu'à l'heure actuelle et que son application est facultative selon la directive *procédure*. Le législateur français n'a d'ailleurs pas intégré ce concept dans sa réforme législative du 10 décembre 2003.

En effet, la notion de pays tiers d'accueil est très différente de celle de pays d'origine sûr dans la mesure où, a priori, un pays par lequel le demandeur d'asile a transité, peut être considéré comme tel (sûr) et que son application entraîne l'irrecevabilité de la demande et non pas l'application d'une procédure accélérée.

En tout état de cause, si le législateur luxembourgeois entend néanmoins garder ce concept, le LFR plaide pour le **maintien de l'effet suspensif du recours**.

Si l'utilisation de ce concept reste facultative, il faudra toutefois se doter de gardes-fous suffisants lorsqu'il s'agira d'éloigner un demandeur d'asile vers un pays où il n'a pas déjà obtenu protection afin d'empêcher tout risque de refoulement vers un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées. Dans le même ordre d'idées, le LFR demande à ce que les éléments à prendre en considération pour déterminer le pays tiers sûr ne soient pas précisés par règlement grand-ducal mais par la loi. A titre subsidiaire, le LFR souhaite que le règlement grand-ducal soit disponible au moment des travaux parlementaires.

De façon générale, le LFR s'inquiète à travers l'introduction de ces différents concepts du risque d'externalisation de la procédure d'asile, projet qui semble avoir dépassé le stade des velléités si on juge par les discussions qui ont lieu au sein du Conseil des Ministres JAI.

#### ***Contre l'instauration de tout lien automatique entre rejet d'une demande de protection internationale et l'ordre de quitter le territoire***

Le LFR, même s'il comprend l'intention des auteurs du projet de loi d'éviter des recours en cascade, ne peut que rejeter tout lien automatique instauré entre la décision négative concernant une demande de protection internationale et l'ordre de quitter le territoire.

Il est certes vrai que l'inclusion de la protection subsidiaire dans le champ d'application de la loi réduit de fait le nombre de personnes qui ne pourraient/devraient pas être éloignées du territoire.

Toutes ces personnes ne sont pas pour autant légalement ou pratiquement éloignables.

Le LFR estime que le champ de la protection subsidiaire ne couvre pas toutes les hypothèses dans lesquelles des personnes auraient besoin de protection. Il pense notamment aux personnes qui fuient non massivement des situations de guerre ou d'insécurité générale et qu'il est impossible de rapatrier. L'hypothèse retenue de la menace grave et individuelle contre la vie ou la personne d'un civil en raison

d'une violence aveugle réduit en effet considérablement son champ d'application. Il tient à ajouter encore deux autres hypothèses dans lesquelles l'éloignement du territoire serait légalement ou pratiquement impossible:

- o celle où un éloignement risquerait de porter atteinte au droit à la vie familiale selon l'article 8 de la CEDH
- o celle où l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait, selon l'article 22 § 2 du projet de loi.

Qu'une décision de rejet de la demande de protection internationale soit, normalement, accompagnée d'un ordre de quitter le territoire se justifie. Instaurer un automatisme entre les deux débouchera sur autant d'ordres de quitter le territoire qui, au pire, violeront certaines obligations internationales du pays et, au mieux, ne pourront pas être effectivement mises à exécution, décrédibilisant d'autant, d'une manière générale, les décisions en la matière.

### 3. Les nouvelles dispositions

#### 3.1 *Les nouvelles dispositions du chapitre 1 portant sur la procédure relative à l'examen d'une demande de protection internationale*

##### *L'extradition en vertu d'un mandat d'arrêt international*

L'article 6 (§ 12) du projet de loi permet à l'Etat luxembourgeois de procéder à l'extradition d'un demandeur d'asile vers un autre pays membre de l'Union européenne, un pays tiers ou un tribunal pénal international avant même que la demande d'asile n'ait été définitivement tranchée.

Le texte reste muet quant au sort réservé à la demande présentée par la personne extradée alors que l'extradition ne peut en aucun cas dispenser les autorités luxembourgeoises de l'examen de la demande.

D'une manière générale, le LFR est d'avis qu'en vertu du principe de non-refoulement, la procédure d'extradition devrait être suspendue dans l'attente d'une décision définitive sur la demande d'asile.

En effet, il faut éviter à tout prix que le pays d'origine et éventuel Etat persécuteur puisse obtenir l'extradition d'un de ses ressortissants qui demande aux autorités luxembourgeoises la protection à l'encontre des persécutions dont il a été victime dans son pays d'origine.

Le terme „pays tiers“ est ambigu à cet égard alors qu'il peut être interprété comme tout pays qui n'est pas membre de l'Union européenne, y compris le pays d'origine du demandeur d'asile.

Dans sa forme actuelle, le texte de l'article 6 (12) ne présente pas les garanties suffisantes pour éviter que la procédure de l'extradition ne soit utilisée pour éluder les dispositions protectrices de la Convention de Genève respectivement du régime de protection subsidiaire.

Etant donné que le Luxembourg entend déclarer d'office irrecevable une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, il n'est pas non plus exclu qu'une personne qui se dit persécutée par un Etat membre de l'Union se voit extradée précisément vers cet Etat.

Le LFR renvoie aux critiques qu'il a émises concernant le refus d'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant de l'Union européenne et réitère ses craintes de voir la protection internationale vidée de sa substance sur le territoire même de l'Union européenne. D'autant plus que l'article II-78 de la future Constitution européenne consacre la garantie du droit d'asile dans le respect des règles de la Convention de Genève.

##### *L'accès au travail*

Le LFR prend acte de la volonté du gouvernement d'introduire, à travers l'article 14 du projet, une autorisation d'occupation temporaire conformément à l'article 11 de la directive *accueil*. Conformément au § 1 de cette directive, les Etats membres peuvent fixer une période durant laquelle les demandeurs d'asile n'ont pas accès au marché du travail.

Les autorités luxembourgeoises envisagent de fixer cette période à un an. Or, le LFR demande que cet accès au marché de l'emploi soit accordé dans un délai raisonnable qui ne devrait pas dépasser six mois après le dépôt de la demande. Si le gouvernement a l'ambition d'arriver à des décisions d'octroi

ou de refus de statut après six mois de procédure, le délai de douze mois avant l'accès au travail est absurde.

L'opinion publique ne saurait comprendre cette attitude. Le hearing public du 25 octobre 2004 à Bonnevoie a souligné, une fois de plus, l'incompréhension de la population devant l'interdiction de l'accès à un travail. L'argument souvent entendu selon lequel une ouverture trop „large“ constituerait une attractivité trop évidente et attirerait de nombreux demandeurs d'asile au Luxembourg ne tient pas la route, étant donné qu'elle arriverait vite à terme avec la fin de la procédure.

La directive laisse ensuite ouvertes les conditions de l'accès au marché du travail. Les autorités optent pour une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable, valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession. A l'instar de la réglementation belge, le LFR est d'avis que cette occupation devrait être valable pour tout employeur et toute profession.

Notons que la validité des autorisations d'occupation temporaire s'étend jusqu'au moment où la demande est définitivement rejetée<sup>5</sup>.

Finalement, le Luxembourg maintient la faculté du ministre de décider de la priorité d'embauche communautaire de ressortissants de pays tiers, en vertu d'accords spécifiques ou de ressortissants de pays en séjour régulier bénéficiant d'allocations de chômage.

Le LFR considère qu'une application restrictive des dispositions portant sur l'accès au travail anihile tout effet concret de cet article.

Le LFR estime encore que les démarches administratives ne devraient pas être trop lourdes et les délais de traitement trop longs afin de ne pas vider de son sens cette disposition de l'accès au marché de l'emploi. L'expérience passée d'autorisations d'occupation temporaire accordées à des réfugiés en provenance d'une région en guerre avait montré que parfois plusieurs mois s'étaient écoulés entre la demande d'une telle autorisation et l'obtention de celle-ci, faisant ainsi échouer la formation des relations de travail.

Le LFR note favorablement que le législateur entend maintenir la mesure de tolérance prévue dans l'article 13 § 3 de l'actuelle loi d'asile. Il note avec satisfaction la possibilité d'accorder aux bénéficiaires de cette mesure une autorisation d'occupation temporaire dans les mêmes conditions que celles décrites ci-avant (art. 22 § 5).

#### *L'accès à la formation professionnelle*

Le LFR considère que la disposition actuelle du projet de loi n'est pas assez précise et ne va pas assez loin quand elle prévoit que les conditions d'accès à la formation professionnelle seraient à définir par règlement grand-ducal<sup>6</sup>. Le LFR rappelle aussi à cet égard le fait qu'une période de six ans s'est écoulée, après la loi du 3 avril 1996 sur la procédure d'asile, avant l'adoption du règlement grand-ducal définissant les modalités de l'aide sociale des demandeurs d'asile. Il craint qu'un règlement devant régir les modalités d'accès à la formation professionnelle ne risque aussi de se faire attendre. Le LFR demande d'ores et déjà que l'accès direct des demandeurs d'asile à la formation professionnelle soit inscrit dans la loi, ce qui représenterait une norme plus favorable que celle contenue dans la directive. A titre subsidiaire, le projet de règlement grand-ducal devra être disponible lors des travaux parlementaires sur le nouveau dispositif législatif en matière d'asile.

Le LFR souhaite que l'accès à la formation professionnelle soit également étendu aux bénéficiaires de l'attestation de tolérance.

### **3.2 Les nouvelles dispositions du chapitre 2 portant sur les conditions à remplir pour avoir un statut de protection**

Une des plus grandes innovations est l'insertion, dans le corps de la loi, de dispositions de la directive *qualification* (articles 9 et 10 et 15) qui ne laissent plus l'entière appréciation des faits et de leur interprétation à la discrétion du ministre compétent et des juridictions administratives en matière des conditions de fond à remplir (définitions des notions de persécution, des motifs de persécution, de la

<sup>5</sup> L'article 11 § 3 de la directive stipule que „l'accès au travail n'est pas refusé durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative prise lors d'une procédure normale a un effet suspensif“.

<sup>6</sup> La directive prévoit un accès facultatif laissé au choix des Etats membres.

notion d'atteinte grave) pour se voir reconnaître le statut. Ainsi, les différentes instances sont désormais obligées d'appliquer les critères ainsi retenus ou de suivre les lignes conductrices pour apprécier la pertinence d'une demande.

*Des garanties supplémentaires au niveau de l'évaluation d'une demande*

La transposition de la directive *qualification* en droit national comporte une plus-value en ce qui concerne l'application du régime de la preuve. L'autorité compétente ne peut plus aussi facilement rejeter les demandes ou sur la base de l'existence de textes censés protéger les demandeurs d'asile (*exemple de la jurisprudence concernant la loi d'amnistie pour les déserteurs et insoumis* (art. 26 § 5)) ou sur base du fait que les menaces de persécution ou d'atteinte grave à la vie ou la liberté de la personne concernée se situeraient dans le passé (art. 26 § 4). Si les autorités compétentes décident à présent d'écarter ces précédents, elles devront justifier cette décision en établissant (de manière concrète) les bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.

*Les persécutions d'agents non étatiques*

L'article 28 du projet de loi reprend les dispositions de la directive *qualification* selon lesquelles la crainte d'être persécuté ou de subir des atteintes graves peut être aussi fondée lorsque le risque provient d'acteurs non étatiques dans les cas où l'Etat, les partis ou les organisations politiques qui contrôlent l'Etat ou une partie importante de son territoire ne peuvent ou ne veulent pas accorder une protection active. Le LFR salue cette disposition conforme à la Convention de Genève qui ne précise pas de qui doivent émaner les persécutions. Il considère toutefois que ce n'est pas au demandeur d'asile d'établir, en plus de sa crainte raisonnable de persécution, cette absence de protection étatique.

*Des actes de persécution au sens de la Convention de Genève (art. 31)*

On peut craindre que, comme par le passé, une bonne partie des demandes d'asile ne soit rejetée parce que les autorités considèrent que la persécution ne serait pas suffisamment grave pour établir une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève. D'un côté, on ne peut que difficilement imaginer comment une atteinte aux articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ne serait pas suffisamment grave pour ne pas être, sans autres conditions, constitutive d'un acte de persécution. De l'autre côté, des discriminations importantes peuvent engendrer une crainte raisonnable de persécution, sans que celles-ci doivent nécessairement se baser sur une violation grave des droits fondamentaux de l'Homme.

Sur d'autres plans, on peut s'attendre à une évolution positive des décisions administratives et de la jurisprudence. On peut signaler à cet égard que peuvent être considérées comme persécutions au sens de la Convention de Genève, les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer un service militaire en cas de conflit sans que l'on doive nécessairement démontrer que la peine prononcée pour insoumission ou désertion est disproportionnée comme l'exige actuellement la jurisprudence luxembourgeoise.

*Les clauses de cessation, d'exclusion et de révocation des statuts*

Si l'article 12 de la directive *qualification* sur les clauses d'exclusion est conforme à l'article 1F de la Convention de Genève, le LFR s'inquiète de la présence de motifs d'exclusion supplémentaires en ce qui concerne la protection subsidiaire. Le législateur luxembourgeois reprend ces clauses d'exclusion. Il s'agit entre autres de la disposition formulée dans l'article 39 § d en des termes très vagues de „*menace pour la société ou la sécurité du Luxembourg*“.

Il convient d'assortir la protection subsidiaire des mêmes clauses d'exclusion que celles qui sont prévues pour la protection conventionnelle.

**3.3 Les nouvelles dispositions du chapitre 3  
portant sur le contenu de la protection internationale**

*Des droits et devoirs égaux ou similaires pour des bénéficiaires d'un statut de protection*

Les articles 45 à 55, qui reprennent souvent tels quels les articles 23 à 33 de la directive *qualification*, traitent des droits des réfugiés conventionnels et des bénéficiaires du statut de protection subsidiaire.

La directive donne aux Etats membres la possibilité de prévoir des droits différenciés selon le statut accordé (aux termes de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire). Tel est le cas des articles 23 (maintien de l'unité familiale), 24 (titres de séjour), 25 (documents de voyage), 26 (accès à l'emploi), 28 (protection sociale), 29 (soins de santé), 31 (accès au logement), accès aux dispositifs d'intégration (art. 33).

Les bénéficiaires des deux statuts sont mis sur un pied d'égalité pour les matières liées à l'accès à l'éducation (art. 28), les mineurs non accompagnés (art. 30), l'accès au logement (art. 31), la liberté de circulation (art. 32).

Le LFR note positivement que le législateur luxembourgeois n'entend pas appliquer les possibilités dérogatoires prévues par la directive à certains niveaux. Ainsi, il prévoit l'égalité de traitement au niveau de l'unité de vie familiale, de la protection sociale (art. 50), des soins de santé (art. 51) et de l'accès aux dispositifs d'intégration (art. 33).

Par contre, il maintient la différence de traitement en matière de titre de séjour (art. 46), de documents de voyage (art. 47) et de l'accès à l'emploi (art. 48). A l'inverse des réfugiés conventionnels, le législateur ne précise pas que l'accès des bénéficiaires du statut de protection subsidiaire aux activités de formation est garanti dans des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants luxembourgeois.

Le fait de prévoir des droits différents selon qu'on bénéficie du statut de réfugié conventionnel ou du statut de protection subsidiaire risque d'engendrer toute une série de recours de la part des bénéficiaires du statut subsidiaire qui essaieraient de se voir accorder le statut plus favorable de réfugié conventionnel.

Le LFR est d'avis que l'égalité de traitement entre les bénéficiaires d'un des deux statuts devrait être garantie en toutes circonstances. Les droits des personnes ne devraient pas être dépendants des motifs de protection.

### ***3.4 Les nouvelles dispositions du chapitre 4 portant sur la protection temporaire***

Le LFR salue positivement l'initiative du législateur luxembourgeois qui prévoit la possibilité d'un régime de protection temporaire national à côté de la possibilité d'un régime de protection européen mis en place selon la procédure prévue à cet effet.

Le LFR s'interroge toutefois sur le fait que, selon l'article 58 § 2, un tel régime national puisse être établi en toute situation. Cela signifierait-il que les autorités puissent décider de la mise en place d'un tel régime en cas d'afflux non massif vers le Luxembourg de personnes fuyant une zone de conflit ou de violence généralisée, alors que le principe même de protection temporaire est basé sur le constat qu'un Etat n'est momentanément pas capable d'assurer le traitement individuel de toutes les demandes d'asile?

#### *La durée*

Le LFR propose de compléter l'article 58 en question en donnant des précisions quant à la durée minimale et maximale de ce régime. La loi actuelle fixe d'ores et déjà une durée maximale de trois ans. Afin de ne pas trop insécuriser les personnes bénéficiant d'un tel régime, la protection temporaire devrait avoir une durée minimum de six mois et la prolongation de cette période devrait être décidée au moins deux mois avant l'expiration de son terme. Il tient à préciser à cet égard que l'article 4 de la directive prévoit que la durée de la protection temporaire est d'une année prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an.

#### *L'accès au travail et à la formation professionnelle*

Si, à l'inverse des demandeurs d'asile, l'accès au marché de l'emploi des bénéficiaires de la protection temporaire semble immédiat, on constate une fois de plus, l'introduction d'une clause permettant aux autorités d'appliquer, le cas échéant, la priorité d'embauche aux ressortissants communautaires, respectivement à ceux en provenance de pays tiers séjournant légalement dans le pays. Le LFR rappelle que, dans le passé, les autorités n'avaient pas usé de cette possibilité, que ce soit avec l'ancien statut ad hoc mis en place le 29 mai 1992 pour les réfugiés de l'ex-Yougoslavie fuyant leur pays ou plus tard pour les demandeurs d'asile en provenance d'une région de guerre à travers le règlement grand-ducal du 29 avril 1999.

Le LFR insiste sur le principe d'un accès immédiat des bénéficiaires de la protection temporaire aux formations professionnelles sans application de la priorité d'embauchage communautaire.

#### *Le retour – l'éloignement*

Le retour volontaire et les mesures d'encadrement ne sont prévus dans le texte que par rapport au régime de protection temporaire qui prendrait fin. Il est vrai que l'article 72 se réfère expressément aux dispositions prévues au chapitre V de la directive *protection temporaire*.

Force est de constater qu'on se trouve ici en présence d'une transposition incomplète de cet article dans le dispositif législatif actuel.

Le LFR constate d'abord que le législateur ne retient pas la possibilité de visites exploratoires de personnes tombant sous le régime de la protection temporaire ou dont la protection temporaire a pris fin (art. 21 § 1.1 de la directive). Or, autoriser les concernés à effectuer ces voyages de reconnaissance dans leur pays d'origine leur permettrait de s'informer sur les possibilités de retour en connaissance de cause.

Le législateur n'estime pas non plus nécessaire de donner suite à la disposition selon laquelle les personnes qui opteraient pour un programme de retour volontaire après la fin de la protection temporaire pourraient continuer à bénéficier, jusqu'à la date de retour, des avantages dont ils bénéficiaient sous le régime de cette protection.

Par ailleurs, les auteurs du projet n'incluent pas, dans le projet de loi, les dispositions de l'article 22 de la directive entourant le retour forcé et ayant trait d'une part, à la *dignité* du retour et d'autre part, à l'examen, par les Etats membres, des *raisons humanitaires impérieuses* qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.

Enfin, le projet de loi ne mentionne pas expressément l'interdiction de non-éloignement de personnes tant que leur état de santé ne leur permet pas raisonnablement de voyager, ni la possibilité pour les Etats membres d'autoriser les familles, dont les enfants poursuivent une scolarité dans un Etat membre, à bénéficier de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer leur période scolaire en cours.

Le LFR demande donc au législateur d'intégrer ces dispositions en droit national.

Le LFR regrette que les articles du projet de loi traitant du rejet d'une demande de protection internationale n'abordent la question du retour qu'en termes d'*ordre de quitter le territoire, éloignement du territoire, impossibilité de l'exécution matérielle de l'éloignement* (articles 19, 20, 22).

Or, les dispositions des articles 21 § 3, 22 et 23 de la directive *protection temporaire* portant sur le retour volontaire, sur le retour forcé en dignité devraient, de manière générale, s'appliquer à toute personne n'ayant plus de droit de séjour au Luxembourg et donc aussi aux demandeurs d'asile déboutés.

### **3.5 Pour une transposition formelle et cohérente des dispositions de la directive accueil**

Le LFR tient à préciser que certaines dispositions de la directive *accueil* seront transposées à travers le présent projet de texte, d'autres se trouvant déjà de manière plus ou moins explicite dans le règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 portant sur l'aide sociale. D'autres encore sont concrétisées dans la pratique administrative actuelle.

Le LFR attire l'attention sur le fait qu'il faudra veiller à une transposition cohérente et formelle des droits des demandeurs d'asile sur base de la directive *accueil*.

D'une part, les droits des réfugiés reconnus et des bénéficiaires d'un autre statut de protection, prévus dans les directives correspondantes, figurent dans le texte actuel du projet. D'autre part, seuls les droits conditionnels des demandeurs d'asile à l'accès au marché de l'emploi et à la formation professionnelle prévus par la directive *accueil* y sont mentionnés. Le projet reste donc muet sur tous les autres droits mentionnés expressément dans la directive *accueil*. Le texte gagnerait en clarté si on pouvait énoncer dans une loi unique l'ensemble des droits et principes prévus dans la directive *accueil* quitte à laisser au règlement grand-ducal le soin de définir les modalités d'application. A titre d'exemple, on pourrait parfaitement concevoir que l'article 6 § 3 de l'actuelle version du projet portant sur l'information du demandeur d'asile sur la procédure d'asile, inclue également l'article de la directive *accueil* portant sur l'information des demandeurs d'asile concernant les conditions d'accueil.



Dans cette perspective, le LFR demande une transposition formelle de la directive *accueil*, en y consacrant les articles suivants: art. 5 § 1,2, art. 6 § 5, art. 8, art. 14 § 3, art. 9, art. 10, art. 13 § 2, art. 14, art. 14 §§ 2-7, art. 15, art. 16, art. 17, art. 19, art. 20, dans la réglementation luxembourgeoise.

Le LFR renvoie à cet égard aux considérations émises par rapport à la transposition de la directive *accueil*.

\*

### C) L'AVIS DU LFR DU 18 OCTOBRE 2004 SUR LE PROJET DE LOI N° 5330 PORTANT ACCELERATION DE LA PROCEDURE D'ASILE

#### I. Considérations générales

##### 1. Quant aux objectifs prétendument assignés à la réforme projetée

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'objectif de celui-ci serait „(...) *d'une part de pouvoir accorder plus rapidement le statut de réfugié aux victimes de persécution politique et d'autre part de faire sortir plus rapidement de la procédure d'asile ceux dont les demandes sont, de façon évidente, étrangères à la Convention de Genève sur les réfugiés*“. Toujours selon l'exposé des motifs, ce double objectif serait destiné à être atteint moyennant „(...) *l'instauration d'une procédure accélérée dans certains cas, notamment pour les demandeurs provenant de pays tiers sûrs, l'abrogation de certains recours, l'instauration de délais plus courts tant au niveau administratif que judiciaire ainsi que de mécanismes visant à contraindre les demandeurs d'asile à participer plus activement au déroulement de la procédure*“.

En soi, le double objectif affiché par le projet de loi n'est pas critiquable, l'accélération des procédures étant dans l'intérêt de tous pour autant, bien sûr, qu'il ne se fasse pas au prix des droits de la défense en général et de la protection due aux demandeurs d'asile en particulier. Cependant, à l'examen du projet de loi, on constate d'emblée que contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs, aucune de ses dispositions ne comporte l'instauration de délais plus courts au niveau administratif. Sous ce rapport, il est frappant qu'alors que le pouvoir politique se plaît à imposer des délais à la justice<sup>7</sup>, il se garde bien d'en imposer à son administration et à soi-même.<sup>8</sup>

Et dans ce contexte, il est particulièrement regrettable que l'exposé des motifs, qui tient dans à peine quinze lignes, omette de faire état de données statistiques qui permettraient de mieux apprécier la part relative, dans la durée totale des procédures, des phases administrative et juridictionnelle respectivement (en distinguant par ailleurs entre les procédures ayant débouché sur une décision favorable et celles ayant débouché sur une décision définitive de rejet). Selon toute probabilité, pareil examen

7 Sous l'angle de la technique législative, l'imposition de délais aux juridictions constitue un phénomène assez exceptionnel et récent. Il a été inauguré lors de la réforme, en 1993, de l'institution de la mise à disposition du gouvernement. L'article 15 (9) de la loi modifiée du 28 mars 1972 dispose en effet qu'en cas de recours dirigé contre une décision ministérielle de placement „*Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête*“. En l'occurrence, il s'agissait cependant, pour le Luxembourg, de se conformer aux exigences de l'article 5 paragraphe 4 de la Convention européenne des droits de l'homme qui dispose que „*Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale*“. En dehors de ce cas particulier, c'est, sauf erreur, uniquement dans la matière du droit d'asile que le pouvoir juridictionnel se voit imposer des délais pour rendre ses décisions (cf., en particulier, article 10, paragraphes (3) et (4) de la loi modifiée du 3 avril 1996 „*portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile*“ qui obligent les juridictions administratives de statuer, endéans le mois, sur les recours dirigés contre les décisions déclarant une demande d'asile soit „irrecevable“ (article 8), soit „manifestement non fondée“ (article 9). A noter que lors de l'élaboration de ce qui est devenu la loi du 3 avril 1996, le gouvernement projetait initialement que le Comité du contentieux du Conseil d'Etat devrait statuer „dans les dix jours ouvrables“ sur les recours dirigés contre toutes les décisions de rejet au fond d'une demande d'asile. A l'époque, le Conseil d'Etat s'est „opposé fermement“ au texte proposé par le gouvernement (doc. parl. No 3806<sup>2</sup>, page 5). Finalement, aucun délai de ce type n'a été retenu pour les recours dirigés contre toutes les décisions de rejet au fond, tandis que le délai d'un mois a été retenu en rapport avec les recours dirigés contre les décisions déclarant une demande irrecevable ou manifestement non fondée.

8 Il est vrai que, depuis l'origine, la loi du 3 avril 1996 dispose que les décisions déclarant une demande irrecevable ou manifestement non fondée seront prises „*au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande*“. Ce délai n'est cependant guère respecté en pratique et sa méconnaissance ne comporte, selon la jurisprudence en vigueur, aucune sanction. Le projet de loi ne change rien à cela.

statistique permettrait de constater que c'est la phase administrative (c'est-à-dire non contentieuse) qui, bien souvent, est avant tout responsable de la durée actuelle des procédures.

Or, sous l'empire de la loi à venir, comme sous l'empire de la législation actuelle, rien n'obligera l'administration à procéder à l'audition du demandeur d'asile et à prendre ses décisions dans un certain délai, voire seulement dans un délai raisonnable. Rien non plus, dans le projet de loi, n'est de nature à empêcher l'administration de privilégier l'examen (rapide) des demandes qui lui paraissent, à priori, dénuées de fondement par rapport à celles qui, à priori, lui paraissent sérieuses, respectivement méritoires d'un examen approfondi<sup>9</sup>.

Aussi, à défaut de toute disposition contraignante *pour l'administration*<sup>10</sup> de nature à accélérer l'édition d'une première décision administrative, l'accélération des procédures restera tout à fait aléatoire et tributaire du bon vouloir de l'administration. Par ailleurs, et peut-être surtout, il en découle que le projet ne comporte, en fait, aucune mesure de nature à promouvoir l'objectif allégué „*de pouvoir accorder plus rapidement le statut de réfugié aux victimes de persécution politique*“.

Ainsi se trouve mise à nue l'inspiration générale du projet: comme trop souvent, les demandes d'asile jugées – à tort ou à raison – abusives ont bon dos pour justifier une réforme qui, de manière tout à fait unilatérale, restreint les droits de tous les demandeurs d'asile sans comporter, à leur bénéfice, le moindre avantage et, à charge de l'administration, la moindre contrainte.

D'ailleurs, alors que c'est l'accélération des procédures qui forme l'objet même du projet de loi, il apparaît que celui-ci ne se soucie pas, sous ce rapport, de refléter les exigences de la directive „*relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres*“ (ci-après „la directive“). En particulier, alors que l'article 9, paragraphe 1 point d prévoit que: „(...) les Etats membres veillent à ce que tous les demandeurs d'asile bénéficient des garanties suivantes: ils doivent être avertis dans un délai raisonnable de la décision prise sur leur demande d'asile par l'autorité responsable de la détermination“ et que l'article 23 paragraphe 2 alinéa 1er de la directive prévoit que „Les Etats membres veillent à ce que les procédures (...) soient menées à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif“, la loi luxembourgeoise n'impose aucune contrainte „chronologique“ à l'administration en charge de l'examen d'une demande d'asile. L'article 23 paragraphe 2 alinéa 2 de la directive, qui impose une certaine obligation d'information vis-à-vis des demandeurs d'asile lorsqu'aucune décision n'a été prise sur leur demande dans un délai de six mois, ne trouve, à son tour, aucun écho dans le projet de loi.

Enfin, l'accélération des procédures, dans la phase juridictionnelle surtout, ne se fera qu'au prix d'une réduction drastique des garanties dont bénéficient les demandeurs d'asile et, de manière assez remarquable, *d'une mise à l'écart pour ainsi dire systématique des règles du droit commun avec, à la clé, la mise en place d'une justice à deux vitesses.*

Sous ce rapport, le projet soulève, au-delà même du problème d'une protection adéquate des demandeurs d'asile, un réel problème de principe de technique législative: des considérations d'opportunité politique – toujours conjoncturelles – justifient-elles qu'on mette en cause la cohérence d'un droit du contentieux administratif qui, à ce jour, se caractérise, de fait, par une homogénéité certaine. Ceci d'autant plus que, comme il a été montré ci-avant, il est loin d'être certain que, de la sorte, les objectifs invoqués à l'appui du changement législatif envisagé puissent être atteints.

## **2. Quant à la transposition des directives européennes en la matière**

Il est regrettable que le législateur n'entend pas procéder à une refonte intégrale de la procédure d'asile en tenant compte notamment de deux directives européennes en la matière, à savoir la directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans

9 On rappellera, sous ce rapport, le „précédent“ des demandeurs d'asile kosovars, du temps de l'invasion serbe du Kosovo. A l'époque, c'est délibérément que l'examen de toutes les demandes d'asile de réfugiés kosovars a été suspendu, les personnes concernées restant cantonnées dans le „statut“ beaucoup plus désavantageux de *demandeurs d'asile* au lieu d'être admis au statut de réfugié. Ce n'est qu'une fois que la situation politique au Kosovo avait changé, avec l'intervention de l'Otan, que l'examen des demandes a été repris pour donner lieu, eu égard à la situation nouvelle, à autant de décisions de refus!!

10 En effet, outre les juridictions administratives, ce n'est que le demandeur d'asile qui se voit imposer des contraintes de nature à faciliter, le cas échéant, la tâche de l'administration.

les Etats membres<sup>11</sup> et la directive concernant les normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié<sup>12</sup>.

Dans le cadre de ses obligations européennes, le Grand-Duché de Luxembourg devra transposer en droit interne ces deux directives, le délai pour ce faire étant de 24 mois après leur adoption respectivement leur entrée en vigueur. Il convient de signaler par ailleurs que, dans les commentaires relatifs à certains articles, les auteurs du projet de loi se réfèrent également à la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, directive qui doit être transposée dans le droit interne d'ici le 6 février 2005.

L'exposé des motifs du projet de loi sous examen mais aussi le commentaire relatif à certains articles se réfèrent évidemment aussi à la proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (ci-après directive *procédure*).

Les auteurs du projet de loi ont cependant procédé à un choix sélectif des dispositions de cette directive et l'on ne saurait en aucun cas parler d'une transposition anticipée et intégrale de cette directive.

Les dispositions de cette directive auxquelles les auteurs se réfèrent concernent essentiellement l'introduction de mesures coercitives à l'encontre des demandeurs d'asile, que ce soit au niveau de l'élection de domicile (art. 1, §§ (8) à (10) du projet de loi), de la limitation du bénéfice de l'assistance judiciaire à la phase contentieuse de la procédure (art. 2 du projet) ou encore de l'introduction de la fouille corporelle de tous les demandeurs d'asile dès l'introduction de leur demande (art. 3 du projet). Parmi les autres obligations introduites dans le chef des demandeurs d'asile, on peut citer l'obligation de remettre ses documents d'identité, d'accepter toute communication du ministère de la justice à son domicile élu, de répondre personnellement aux convocations du ministre de la Justice, de soumettre dans les meilleurs délais tous les éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de sa demande, de donner ses empreintes digitales. Un manquement à ses obligations risque selon l'article 10, paragraphe 1, point J) d'entraîner un traitement accéléré de la demande d'asile.

Le non-respect des obligations doit aussi être apprécié sous l'angle des conséquences au niveau de l'aide sociale des demandeurs d'asile. Ainsi, l'article 4, paragraphe 4, point c) du règlement grand-ducal sur l'aide sociale des demandeurs d'asile mentionne la possibilité de limiter ou de retirer l'aide sociale au demandeur d'asile si ce dernier „*ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure de demande d'asile dans un délai raisonnable*“.

La directive *procédure*, à supposer qu'elle sera adoptée sous la forme de la proposition actuelle du Conseil européen, comporte cependant également des obligations à charge des Etats membres et des garanties pour les demandeurs d'asile, notamment en ce qui concerne le traitement des demandes d'asile de manière objective et impartiale par du personnel compétent, la prise des décisions sur base d'informations précises et actuelles sur le pays d'origine du demandeur, le traitement confidentiel des informations données par un demandeur d'asile à l'appui de sa demande, l'information sur les droits et obligations au cours de la procédure, le délai raisonnable du traitement des demandes d'asile pendant la phase administrative ou encore les garanties accordées aux mineurs non accompagnés<sup>13</sup>.

Le projet de loi sous examen de même que la loi du 3 avril 1996 qu'il entend modifier ne renferment aucune disposition à ce sujet. Il s'agit cependant de garanties fondamentales qui nécessitent une consécration législative au même titre que les obligations procédurales à charge des demandeurs d'asile.

Au cas où le projet de loi serait adopté sous sa forme initiale, il faudra dès lors nécessairement procéder à une nouvelle réforme de la législation sur la procédure d'asile suite à l'adoption de la directive *procédure*.

L'adoption du projet de loi sous sa forme initiale constitue dès lors une démarche parcellaire qui n'évitera pas la réouverture du chantier législatif en vue de la nécessaire transposition de toutes les dispositions de la directive *procédure*.

11 Proposition du Conseil du 30.4.04, Doc. 8771/04, Asile 33.

12 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JO L 304/12 du 30 septembre 2004. Cette directive entre en vigueur le 20 octobre 2004.

13 Articles 7, 9, 11, 15 et 16 de la proposition de directive No 8771/04 du Conseil du 30 avril 2004

Il en sera de même en ce qui concerne la directive relative aux normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié (ci-après directive *qualification*).

Celle-ci a pour objet de définir les critères et les conditions de fond qu'une demande d'asile doit remplir afin de se voir sanctionnée positivement et entend donc conférer un caractère légal à une matière qui, en tout cas au niveau luxembourgeois, est purement jurisprudentielle en ce qu'il appartient aux juridictions administratives de définir les conditions d'obtention du statut de réfugié politique au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

Dans un souci de cohérence et en vue de réunir l'intégralité des dispositions législatives relatives au droit d'asile dans un seul et même texte, il serait préférable que le législateur procède à l'adoption d'une nouvelle loi unique qui contiendrait à la fois les règles de procédure que les critères et conditions de fond, le tout à la lumière des directives *procédure* et *qualification*.

La directive *qualification* introduit également un statut de protection subsidiaire, qui est destiné à s'appliquer à des demandeurs d'asile ne remplissant pas les conditions d'octroi au sens de la Convention de Genève, mais qui sont néanmoins dignes de protection.

La directive *procédure* prévoit une procédure pour les demandes d'asile sur base de la Convention de Genève tout en laissant le choix aux Etats membres d'appliquer ces dispositions au traitement des types de protection autres que celles qui découlent de la Convention de Genève, par exemple à la protection subsidiaire.

Le projet de loi sous examen n'entend cependant pas modifier l'article 1er de la loi du 3 avril 1996 qui limite le champ d'application „*exclusivement aux personnes qui sollicitent le statut de réfugié au sens de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1958*“.

Il est donc pertinent d'inclure dès maintenant la protection subsidiaire dans le champ d'application de la loi.

Par rapport aux remarques exposées ci-avant, il convient aussi de se demander s'il n'est pas opportun d'adopter, dans un proche avenir, une loi unique englobant non seulement la procédure, les critères et conditions d'obtention du statut de réfugié mais aussi les droits sociaux des demandeurs d'asile.

## **II. Vers l'inauguration d'une justice à deux vitesses: le projet de loi aboutit à la mise en place d'un véritable droit d'exception pour les demandeurs d'asile**

### **1. Exclusion de l'assistance judiciaire dans la phase administrative**

L'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat dispose en son paragraphe (2) que „*L'assistance judiciaire est accordée en matière extrajudiciaire et en matière judiciaire, en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense*“.

Par dérogation à cette disposition, l'article 2 du projet de loi, modifiant l'article 5 de la loi actuelle, entend disposer „*Le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite est limité à la matière contentieuse*“.

Selon l'exposé des motifs, „*Cette nouvelle disposition est basée sur la proposition de directive „procédure“ qui prévoit la possibilité d'accorder l'assistance judiciaire uniquement pour les procédures d'appel*“.

Moyennant cette „harmonisation vers le bas“ – alors que l'objet de la directive n'est que de prescrire des garanties procédurales *minimales* – la loi apporte au droit commun de l'assistance judiciaire une dérogation qui, dans l'état actuel de notre droit, sera unique.

Alors qu'une telle exception au droit commun ne se justifie aucunément par rapport à l'objectif d'accélération des procédures, elle met gravement en cause la capacité des demandeurs d'asile de faire valoir, au mieux, leurs intérêts dans une procédure dont l'enjeu est fondamental pour eux. Et l'expérience montre que l'assistance d'un conseil est précisément cruciale en début de procédure. Il n'est pas inutile de rappeler, à ce propos, que dans son avis du 30 novembre 1999 relatif à la précédente réforme de la procédure d'asile, le Conseil d'Etat soulignait déjà que „(...) *le demandeur d'asile constitue en général le maillon le plus faible dans la „chaîne“ des justiciables*“ (doc. parl. No 4572<sup>3</sup>, page 4). Le Conseil d'Etat faisait ce constat pour s'opposer à ce que les droits de recours du demandeur d'asile débouté soient amputés. A fortiori, ce constat s'oppose-t-il à ce que le demandeur d'asile soit privé de l'assistance judiciaire là où les autres justiciables y ont droit.

## **2. Systématisation de la prise d'empreintes digitales et de la fouille corporelle des demandeurs d'asile**

L'article 3 du projet de loi, modifiant l'article 6 de la loi actuelle, systématisé aussi bien la prise des empreintes digitales des demandeurs d'asile (ayant quatorze ans au moins) que leur fouille corporelle.

Pour quiconque a encore – à une époque où l'hystérie sécuritaire emmène tout sur son passage (et sert de prétexte à tout et n'importe quoi) – des préoccupations de libertés publiques, l'évolution de cette disposition légale et la criminalisation qui s'ensuit des demandeurs d'asile est hautement significative.

Dans la loi du 3 avril 1996, telle qu'initialement adoptée, l'article 6 alinéa 2 disposait que „*Une prise d'empreintes digitales ou de photographies ne peut être effectuée que si elle est impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité du demandeur d'asile*“.

Lors de la réforme de la loi en 1999-2000, le gouvernement proposait de modifier cette disposition pour prévoir que „(Le service de police) *prend les empreintes digitales et une photographie du demandeur d'asile ayant au moins quatorze ans*“ (doc. parl. No 4572<sup>2</sup>, page 3).

Dans une formule déjà passablement désabusée, le Conseil d'Etat allait alors relever que „*Jusqu'ici les demandeurs d'asile étaient traités de la même façon que toute personne devant subir une vérification d'identité. Il est renvoyé à ce sujet à l'article 45 (6) du Code d'instruction criminelle. Désormais, les demandeurs d'asile se trouveront astreints dans tous les cas à la prise d'empreintes digitales et de photographies.*“ (doc. parl. 4572<sup>3</sup>, pages 3-4)<sup>14</sup>. C'est probablement parce qu'elle était sensible à cette remarque critique du Conseil d'Etat que la Commission juridique allait proposer de quelque peu tempérer la modification de l'article 6 en lui faisant dire qu'„*Il peut être procédé à la prise d'empreintes digitales ainsi qu'à la prise de photographies du demandeur d'asile*“ (doc. parl. 4572<sup>4</sup>, pages 2 et 4).

Désormais, foin de précautions de langage, le gouvernement entend bien affirmer le caractère systématique de la prise des empreintes digitales, formalisant ainsi ce qui, de toute façon, constitue d'ores et déjà la pratique administrative.

Mais, et c'est là, au stade actuel, l'essentiel, le projet de loi va beaucoup plus loin en disposant que le service de police judiciaire „*procède (...) à une fouille corporelle du demandeur d'asile et une fouille de ses affaires*“.

Une telle disposition est sans précédent dans le droit luxembourgeois. Pour aucune autre catégorie d'administrés, il n'est prévu de les soumettre, systématiquement, à une fouille corporelle et de leurs affaires personnelles. Selon l'exposé des motifs, cette disposition „*est basée sur la directive*“. Effectivement, selon l'article 9bis paragraphe 2d) de celle-ci, „*les Etats membres peuvent prévoir que (...) les autorités puissent fouiller les demandeurs ainsi que les objets qu'ils transportent*“. De cette *double faculté* aménagée par la directive, le législateur luxembourgeois est donc invité, par l'auteur du projet de loi, à faire une pratique systématique!!

Ainsi se trouve mené à terme (mais sait-on de quoi le terme sera fait?!) le processus de criminalisation des demandeurs d'asile!

Le motif avancé à l'appui de cette mesure, à savoir le fait que de nombreux demandeurs d'asile se présentent comme étant démunis de papiers d'identité alors que, très souvent, ils ne feraient que les cacher pour faire obstacle, le cas échéant, à leur éloignement du territoire, est *en soi* compréhensible et reflète, sans doute, un problème réel. Il est cependant évident – et les auteurs du projet de loi ne peuvent l'ignorer – que la systématisation de la fouille des demandeurs d'asile sera *parfaitement inefficace* pour venir au bout du problème en question. Il est en effet cruellement naïf de penser que le demandeur d'asile qui souhaite dérober ses papiers d'identité à l'emprise des autorités, les portera sur lui (ou dans ses affaires) au moment de se présenter au bureau d'accueil pour présenter sa demande

14 L'article 45 paragraphe (6) du Code d'instruction criminelle auquel le Conseil d'Etat faisait référence dispose comme suit:  
„*La prise d'empreintes digitales ou de photographies doit être impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne interpellée.*

*Elle ne peut être pratiquée que dans le cadre d'une enquête pour crime ou délit flagrant ou d'une enquête préliminaire ou d'une commission rogatoire ou de l'exécution d'un ordre de recherche délivré par une autorité judiciaire.*

*Elle doit être autorisée soit par le Procureur d'Etat, soit par le juge d'instruction.*“

d'asile. Aussi, compte tenu de l'inefficacité d'une fouille systématique, l'atteinte grave, et au demeurant humiliante, qu'elle comporte à la vie privée et la criminalisation qui en résulte pour *tous* les demandeurs d'asile ne se justifient aucunement.

### **3. Introduction d'un régime de rétention administrative discriminatoire à l'égard des demandeurs d'asile**

L'article 5 du projet de loi prévoit que dans certains cas de figure, des demandeurs d'asile pourront faire l'objet d'une mesure de placement d'une durée pouvant aller jusqu'à quatre mois.

Le même article prévoit que cette mesure pourra être reconduite, sans pouvoir dépasser, au total, six mois, „*si les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore été établis*“.<sup>15</sup>

De manière tout à fait remarquable, les demandeurs d'asile font, de la sorte, l'objet d'un traitement plus défavorable que les étrangers en situation irrégulière. En effet, le régime de la rétention administrative, tel qu'instauré par l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 est, à plusieurs égards, plus favorable que celui qu'il est, désormais, projeté d'instaurer pour les demandeurs d'asile:

- tandis que les étrangers en situation irrégulière ne peuvent être retenus, au maximum, que pendant une durée de trois mois, cette durée est portée à six mois dans le cas des demandeurs d'asile;
- tandis que pour les étrangers en situation irrégulière, la rétention administrative ne peut, à l'origine, être que d'une durée d'un mois, renouvelable deux fois au maximum, elle peut, pour les demandeurs d'asile, d'emblée être de quatre mois pouvant ensuite être renouvelée de sorte à atteindre six mois au maximum.

### **4. Abrogation du double degré de juridiction en certaines matières**

L'article 9 du projet de loi prévoit d'abroger le double degré de juridiction en rapport avec les recours dirigés à l'encontre des décisions d'incompétence et de celles déclarant une demande d'asile irrecevable<sup>16</sup>. L'article 11 du projet de loi prévoit la même chose en rapport avec les décisions rendues à l'issue de la procédure accélérée qu'il institue dans des cas où une demande paraît, *a priori*, manifestement non fondée. L'article 15 du projet de loi prévoit encore la même chose en rapport avec les décisions déclarant irrecevable une nouvelle demande d'asile après qu'une précédente demande aura été rejetée ou retirée.

Ceci alors qu'en l'état actuel, le double degré de juridiction est d'application générale en matière administrative. La suppression du double degré de juridiction en rapport avec certaines décisions en matière de droit d'asile constituerait donc une première au sein de notre droit du contentieux administratif.

Il est intéressant, à ce propos, de rappeler que déjà lors de la précédente réforme de la loi – réforme ayant abouti à la loi du 18 mars 2000 – le gouvernement se proposait de supprimer, il est vrai de manière générale, le double degré de juridiction en matière de droit d'asile. (doc. parl. No 4572, page 3). A l'époque, le Conseil d'Etat s'est – moyennant une opposition formelle – refusé à ces „vellétés“ en notant qu'elles se manifestaient alors qu'on venait tout juste de généraliser le double degré de juridiction en matière administrative: „*Il serait en effet fort difficile d'expliquer pourquoi on dispose à l'avenir en matière administrative d'un double degré de juridiction généralisé alors qu'en matière de droit d'asile, ce double degré de juridiction est refusé aux demandeurs d'asile. Est-il possible de priver les demandeurs d'asile du double degré de juridiction, alors que l'article 16 de la Convention de Genève dispose que dans l'Etat contractant où il a sa résidence habituelle, tout réfugié jouira du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux (même en tenant compte du fait que la disposition en question vise les personnes jouissant du statut de réfugié)? Le Conseil d'Etat (...) annonce d'ores et déjà qu'il n'accordera pas la dispense du second vote constitutionnel au texte s'il était adopté dans la teneur proposée par les rédacteurs.*“ (doc. parl. No 4572<sup>1</sup>, page 5).

<sup>15</sup> Cette disposition est pour le moins curieuse puisque l'hypothèse qu'elle vise est étrangère aux cas de figure dans lesquels, suivant le projet de loi, une mesure de placement peut, du tout, être ordonnée.

<sup>16</sup> Notons que la proposition de directive *procédure* laisse la question du type de recours relativement ouverte. L'article 38, paragraphe (1) prévoit que: „*les demandeurs d'asile disposent d'un droit de recours effectif devant une juridiction.*“ Un considérant au préambule précise que „*l'effectivité du recours, en ce qui concerne également l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque Etat membre considéré dans son ensemble.*“

D'ailleurs, déjà en avisant le projet de loi No 3806 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, et qui a débouché sur la loi du 3 avril 1996, le Conseil d'Etat relevait, de manière tout à fait générale que „*Il est (...) de mauvaise politique législative de déroger aux règles procédurales normales s'il y a aucune raison contraignante pour ce faire.*“ (doc. parl. No 3806<sup>1</sup>, p. 5)

Or, quand on sait qu'en l'état actuel le délai d'appel n'est, en la matière, que de 30 jours et que les délais d'instruction en instance d'appel sont relativement courts, on en conclura que la durée totale des procédures ne se trouvera pas sensiblement réduite moyennant l'abolition de l'appel et qu'une telle dérogation au droit commun des droits de recours – sans précédent à l'heure actuelle – ne se justifie par conséquent pas.

### **5. Suppression de l'effet interruptif des délais de recours attaché à l'introduction d'un recours gracieux**

L'article 13 paragraphe (2) de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives dispose qu'en cas d'introduction d'un recours gracieux, „*le délai du recours contentieux est suspendu et un nouveau délai commence à courir à partir de la notification de la nouvelle décision qui intervient à la suite de ce recours gracieux.*“ Le paragraphe (3) ajoute qu'en l'absence de nouvelle décision dans un délai de trois mois, le délai du recours contentieux recommence à courir.<sup>17</sup>

Alors qu'en l'état actuel de notre droit administratif, cette disposition est d'application tout à fait générale, l'article 10 du projet de loi, relatif aux recours dirigés contre une décision de refus du statut de réfugié, prévoit de modifier l'article 9 de la loi actuelle pour lui faire dire, en son paragraphe (2), que „*Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.*“ L'article 11 du projet de loi prévoit de modifier l'article 10 paragraphe (3) de la loi aux mêmes fins en rapport avec les décisions intervenant dans le cadre d'une procédure accélérée.

Là encore, il est donc prévu de déroger, de manière à ce jour tout à fait inédite, au droit commun du contentieux administratif.

En pratique, il est à prévoir que dans la mesure où, par l'effet des dispositions projetées, les recours gracieux et contentieux devront être introduits simultanément, les recours gracieux ne seront, en fait, plus instruits, l'administration compétente s'en remettant d'emblée à la décision à intervenir de la part des tribunaux. Ceci alors qu'en pratique, il n'est pas tellement rare qu'il soit fait droit à un recours gracieux, en particulier lorsque celui-ci est appuyé par des éléments de preuve supplémentaires convaincants.

### **6. Dérogation à la loi portant règlement de procédure devant les juridictions administratives**

Alors qu'il résulte des articles 7 et 46 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives que chaque partie „*ne pourra déposer que deux mémoires, y compris la requête introductive*“<sup>18</sup>, le projet de loi, en son article 10, modifiant l'article 9 de la loi actuelle, entend prévoir que „*Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus qu'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive.*“

Une telle restriction apportée aux droits de la défense est totalement inacceptable, ne fut-ce que parce que l'Etat est, en cas de recours dirigé contre une décision de refus du statut, en droit d'avancer, dans le cadre de la procédure contentieuse, des motifs supplémentaires à l'appui de sa décision – droit dont, en pratique, il fait amplement usage. La dérogation envisagée au droit commun priverait alors le requérant de la possibilité de répondre par écrit aux motifs invoqués par l'Etat pour la première fois dans le cadre de son mémoire en réponse.

<sup>17</sup> Ces dispositions ont été reprises textuellement de l'arrêté royal grand-ducal du 21 août 1866 portant règlement de procédure en matière de contentieux devant le Conseil d'Etat.

<sup>18</sup> Ce qui constitue déjà une restriction par rapport au droit commun procédural tel qu'il s'applique devant les juridictions judiciaires où le nombre des corps de conclusions à échanger entre les parties n'est ni limité par la loi, ni enfermé dans des délais préétablis (sous réserve seulement des directives à donner par le juge chargé de la mise en état dans les matières où la procédure de mise en état trouve à s'appliquer.)

L'absurdité de la réglementation envisagée apparaît de manière caricaturale lorsque c'est contre le silence de l'administration que le recours est dirigé.<sup>19</sup> En effet, à défaut de toute motivation de la décision implicite de refus, la requête introductive du recours ne pourra contenir de critique des motifs que l'Etat, par définition, n'articulera que dans le cadre de son mémoire en réponse.

Ici encore on se trouverait en présence d'une dérogation tout à fait inédite au droit commun du contentieux administratif.

### **7. Introduction d'un droit d'appel amputé, d'une nature juridique inédite**

Alors que l'article 9 du projet de loi prévoit de supprimer purement et simplement le double degré de juridiction en certaines matières (cf. ci-avant sub 4), son article 10 entend modifier l'article 9 de la loi actuelle en ce sens que „*Contre les décisions du tribunal administratif (rejetant un recours dirigé contre une décision ministérielle de refus de la demande d'asile) appel peut être interjeté devant la Cour administrative statuant comme juge de l'annulation*“. Ceci alors que le recours porté devant le tribunal en première instance est un *recours en réformation*.

Il s'agit là d'une innovation tout à fait remarquable par rapport à l'économie générale du contentieux administratif luxembourgeois tel que l'organise la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives. Par application de cette loi, en effet, l'étendue des pouvoirs de la Cour administrative, statuant en instance d'appel, est toujours la même que celle des pouvoirs dévolus au tribunal administratif en première instance. Suivant la matière, le recours dont dispose l'administré peut soit être un recours en annulation, soit un recours en réformation. Mais quand c'est d'un recours en réformation que dispose l'administré, alors c'est aussi bien le tribunal que la Cour qui statuent en réformation. En un mot, l'appel a toujours un *effet pleinement dévolutif*.

C'est avec cette approche que compte rompre le projet de loi, sans d'ailleurs s'en expliquer autrement qu'en quatre lignes<sup>20</sup>: il s'agit de faire de la Cour administrative une espèce de juridiction de cassation dans la matière du droit d'asile – et seulement dans celle-là.

Par rapport à l'objet général assigné à la réforme, à savoir celui de l'accélération des procédures, cette dérogation fondamentale apportée aux règles fondamentales de notre contentieux administratif ne se justifie assurément pas: il est illusoire de penser que la Cour administrative pourra statuer sensiblement plus vite quand elle fait office de Cour de cassation que quand elle statue avec les mêmes attributions que celles conférées au tribunal en première instance.

### **8. Tentative de mettre certaines décisions administratives à l'abri de tout recours**

S'il est un principe fondamental de notre droit administratif, c'est que *toute* décision administrative faisant grief est susceptible d'un recours devant les juridictions administratives. Ceci au point que la loi organique du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoit, en son article 2 paragraphe (2), que „*Le recours devant le tribunal administratif (...) est admis même contre les décisions qualifiées par les lois et les règlements de définitives ou en dernier ressort*.“

C'est avec ce principe fondamental de notre droit administratif que compte rompre le projet de loi en modifiant, moyennant son article 11, l'article 10 paragraphe (5) de la loi actuelle de sorte à y disposer que „*La décision du ministre de la Justice de statuer sur le bien-fondé d'une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours*.“

Au vu du libellé de l'article 2 paragraphe (2) de la loi du 7 novembre 1996 on doit se demander si l'effet recherché par la disposition précitée pourra être atteint.

Sans préjudice à cela, rien ne paraît justifier, en substance, pareille „innovation“ au sein de notre droit administratif. On ne voit pas, en effet, pourquoi un recours dirigé contre une décision de refus prise au terme d'une procédure accélérée ne pourrait pas critiquer y compris le fait même que ladite décision ait été prise au terme de pareille procédure accélérée avec tous les désavantages que celle-ci comporte pour le demandeur d'asile.

\*

<sup>19</sup> L'administré est autorisé à introduire un tel recours, sans cependant y être obligé, lorsque, après trois mois ou plus, l'administration n'a pris aucune décision sur une demande.

<sup>20</sup> Doc. parl. 5330, page 12. La référence faite à „*la loi française qui prévoit un recours et une possibilité de cassation devant le Conseil d'Etat*“ est sous ce rapport trompeuse parce que dans le système du contentieux administratif français le Conseil d'Etat assure d'une manière générale le rôle d'une juridiction de cassation de sorte que le fait de lui conférer ce rôle en matière de droit d'asile ne constitue aucune entorse à la structure générale du système français.



Sauf erreur, les multiples dérogations ci-avant inventoriées au droit commun sont inédites et constituent par conséquent des premières.

Même prises une à une, ces dérogations méritent, selon le soussigné, la critique en ce qu'elles portent atteinte aux droits procéduraux des demandeurs d'asile sans qu'aucune nécessité impérieuse ne les justifie.

Mais prises ensemble, toutes ces dérogations projetées au droit commun constituent un véritable défi lancé à l'homogénéité et à la cohérence de notre contentieux du droit administratif qu'elles taillent allègrement en pièces.

Sous ce rapport le projet de loi, s'il venait à être adopté, constituerait un précédent préoccupant, au-delà même de la matière dans laquelle il intervient. Il symboliserait en effet le fait qu'à l'heure qu'il est, les considérations de principe ne comptent décidément plus pour grand-chose face à de simples préoccupations d'opportunité.

A l'heure du bicentenaire du Code civil, le constat est cruel!!

### III. Commentaires complémentaires, par articles

#### *Article 1*

Cette disposition modifie l'article 4 de la loi du 3 avril 1996.

*Le paragraphe (1) du nouveau texte prévoit l'obligation, „sous peine d'irrecevabilité“, de déposer la demande d'asile en personne.*

Dans l'exposé des motifs, il est indiqué que dans le passé, il serait apparu que des demandes d'asile avaient été déposées par des mandataires qui n'auraient pas été mandatés pour ce faire par le demandeur en question.

L'hypothèse visée est celle d'une personne qui se trouve en détention, soit sur base d'un mandat de dépôt délivré par un juge d'instruction, soit sur base d'une décision de placement du Ministre de la Justice.

Privées de leur liberté, ces personnes n'avaient, par définition, pas la possibilité de se déplacer au service compétent du Ministère de la Justice en vue d'y introduire personnellement une demande d'asile et ne pouvaient donc que recourir aux services d'un avocat afin que celui-ci introduise, en leur nom et pour leur compte, une demande d'asile.

Il existe donc un risque non négligeable que les personnes qui sont en détention se voient privées de la possibilité d'introduire une demande d'asile, vu qu'elles ne pourront dorénavant plus le faire par mandataire interposé.

Ceci est cependant inacceptable dans la mesure où toute personne doit avoir le droit d'introduire une demande d'asile et, partant, d'avoir accès à la procédure d'asile, qu'elle soit privée de sa liberté ou non.

On peut ainsi envisager le cas d'une personne qui est entrée sur le territoire luxembourgeois avec des faux documents d'identité, après avoir fui son pays d'origine en raison de persécutions au sens de la Convention de Genève.

L'usage de faux passeports constituant un délit au sens du Code pénal, cette personne est susceptible de faire l'objet d'un mandat de dépôt avant même de n'avoir eu la possibilité d'introduire sa demande d'asile, demande qui peut cependant être parfaitement fondée.

Il faudra dès lors prévoir une exception à l'obligation de déposer une demande d'asile en personne pour les personnes qui se trouvent en détention sur base d'un mandat de dépôt délivré par un juge d'instruction respectivement sur base d'une décision de placement du Ministre de la Justice.

Une deuxième possibilité consiste à préciser les formes sous lesquelles une demande d'asile peut être déposée de manière à inclure les demandes écrites, introduites par voie postale.

Les termes „*déposée par le demandeur d'asile en personne*“ indiquent en effet que le Gouvernement envisage comme seule manière d'introduire une demande d'asile le déplacement en personne du demandeur auprès du Bureau d'accueil pour demandeurs d'asile.

Finalement, on pourrait envisager l'obligation dans le chef du service compétent du Ministère de la Justice de se déplacer, sur demande expresse, au Centre pénitentiaire afin d'y recevoir en bonne et due forme la demande d'asile de la personne se trouvant en détention.

Le **paragraphe (2)** du nouveau texte prévoit que toute personne adulte a le droit d'introduire une demande d'asile distincte de celle du membre de la famille dont elle dépend.

Ceci afin de permettre à une personne, bien que faisant partie de la même famille qu'une autre personne ayant déjà déposé une demande d'asile, de déposer une demande en son nom personnel dans la mesure où elle a des motifs de crainte de persécutions distincts de ceux à la base de la demande introduite par le membre de sa famille.

On peut donc déduire de ce texte que l'obligation de déposer en personne une demande d'asile, inscrite dans le paragraphe (1) du nouvel article 4, ne s'applique pas aux personnes faisant partie d'une même famille et qui ont fui leur pays d'origine en raison des mêmes motifs de persécution.

Cette disposition donne lieu à trois observations.

En premier lieu, le terme personne „adulte“ est source d'ambiguïté et devrait être remplacé par le terme „majeur“, qui est également celui utilisé dans la proposition de directive *procédure*.

Ensuite, il faudrait prévoir qu'une personne majeure devra donner son accord à ce qu'un membre de sa famille dépose une demande d'asile en son nom.

L'article 5, 3. de la proposition de directive *procédure* prévoit la possibilité dans le chef d'un demandeur de déposer une demande pour le compte des personnes à sa charge, mais à condition que les personnes à charge y consentent, soit au moment de l'introduction de leur demande, soit, au plus tard, au moment de leur audition.

On ne saurait présumer que les personnes à charge ont consenti à l'introduction d'une demande d'asile „commune“. Leur consentement devrait être sollicité et mentionné spécialement dans le dossier.

En effet, la pratique montre que beaucoup de femmes qui introduisent une demande d'asile ensemble avec leurs conjoints sont issues de milieux culturels où les décisions concernant la famille sont prises par le seul conjoint sans la moindre concertation préalable.

Le demandeur d'asile féminin peut cependant avoir des motifs de persécution distincts de ceux de son conjoint et elle devrait dès lors être rendue attentive au fait qu'elle peut introduire une demande distincte.

La simple mention au paragraphe (2) de l'existence de ce droit ne garantit pas à suffisance l'information de l'ensemble des membres majeurs d'une famille qu'elles peuvent faire usage de ce droit et le paragraphe (2) devrait dès lors être modifié en ce sens.

Finalement, la question se pose quant à la définition du terme „membre de famille dont il dépend“.

La famille ne peut être limitée à la seule cellule familiale issue du mariage et doit également inclure les unions libres respectivement les enfants nés hors mariage.

Même si par le passé, le Ministère de la Justice a fait, en principe, une interprétation conforme à la vision actuelle de la famille, la nouvelle loi devrait néanmoins prévoir une définition de la famille de sorte à constituer une disposition susceptible d'être invoquée devant les juridictions administratives.

Le **paragraphe (3)** prévoit que le demandeur d'asile est informé par écrit et, „dans la mesure du possible, dans une langue dont il est censé avoir une connaissance suffisante“, de ses droits et obligations dans le cadre de la procédure d'asile. Ce paragraphe doit être examiné sous l'angle de la directive *procédure* et de la directive *accueil*<sup>21</sup>.

Dans cette teneur, ce texte ne répond pas aux exigences de la directive *procédure* dans la mesure où il est plus restrictif que celle-ci. En effet, l'article 9. 1 (a) de celle-ci, les demandeurs d'asile doivent être informés „dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent, de la procédure (...)“.

<sup>21</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 JO L31/18 du 6 février 2003.

Les termes utilisés par la directive *procédure* garantissent une appréciation plus objective au sujet de la langue dans laquelle le demandeur d'asile doit être informé.

Le terme „*censé*“ est équivalent de „*présumer*“ et permet aux autorités compétentes du Ministère de la Justice de décider seules sur la langue dans laquelle le demandeur est à informer sans soumettre cette décision au critère du „*raisonnable*“, lequel critère présuppose une appréciation concrète de la situation du demandeur.

Il en est de même des „*connaissances suffisantes*“. Comment en effet décider que les connaissances linguistiques sont suffisantes au regard de la loi si l'on ne doit pas concrètement rechercher que le demandeur comprend à suffisance cette langue respectivement les informations au sujet de la procédure d'asile à lui données dans cette langue?

L'intérêt de la discussion n'est pas simplement sémantique, si l'on sait, par exemple, que par le passé, les informations données aux ressortissants des anciennes républiques de l'Union soviétique ont été données exclusivement en russe, en partant de l'idée que ces personnes devaient nécessairement avoir été scolarisées en ancienne Union soviétique et devraient nécessairement maîtriser la langue russe.

Les termes utilisés dans le projet de loi sous examen entendent entériner cette pratique qui ne prend pas en considération la situation concrète des demandeurs d'asile au regard de leurs connaissances linguistiques. Il faudrait dès lors modifier le paragraphe (3) en vu de le mettre en conformité avec l'article 9,1.,a. de la directive „*procédure*“.

Par ailleurs, le contenu de l'information à produire suivant l'article 1er paragraphe (3) reste en deçà de celui requis par la directive. En particulier, aucune mention n'est faite, dans la loi, du „*calendrier*“ de la procédure. Quand on sait que l'objet même de la loi est d'ordre „*chronologique*“ – s'agissant de l'accélération des procédures – cette omission est assez significative en témoignant de la réticence de l'administration de se laisser enfermer dans un quelconque calendrier, fut-il purement indicatif.

A noter que les auteurs du projet de loi se réfèrent à l'article 5 de la directive *accueil*, déjà en vigueur.

Si, pour la connaissance de la langue, on trouve dans cette directive, la formulation actuellement utilisée dans l'article 1 du projet de loi, en revanche, la substance de l'article reste largement en deçà de cet article 5, ce qui est d'autant plus regrettable que le règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs d'asile<sup>22</sup> n'en parle pas non plus. Ainsi, cet article stipule que: „*Les Etats membres informent, au minimum, les demandeurs d'asile, dans un délai raisonnable n'excédant pas quinze jours après le dépôt de la demande d'asile auprès de l'autorité compétente, des avantages dont ils peuvent bénéficier et des obligations qu'ils doivent respecter eu égard aux conditions d'accueil. Les Etats membres garantissent que les informations sont fournies aux demandeurs sur les organisations ou les groupes de personnes qui assurent une assistance juridique spécifique et sur les organisations susceptibles de les aider ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier, y compris les soins médicaux.*“

Le **paragraphe (4)** dispose, en sa dernière phrase, que „*Si le statut de réfugié est refusé (au demandeur), ses pièces d'identité lui sont restituées au moment où il est éloigné du territoire conformément à l'article 12 de la présente loi*“.

Dans l'esprit du Gouvernement, il n'y a donc que deux issues possibles à la procédure d'asile; soit le statut est accordé, soit le demandeur est éloigné du territoire. L'objectif poursuivi par les auteurs du projet de loi sous examen est celui d'empêcher qu'un demandeur d'asile débouté définitivement de sa demande d'asile ne puisse récupérer ses documents d'identité et, le cas échéant, les détruire ou cacher afin d'empêcher un rapatriement vers son pays d'origine.

Cette disposition, qui reflète parfaitement l'anxiété du pouvoir politique de „*faire du résultat*“ en matière d'éloignement du territoire, est évidemment emprunt de la même incongruité que l'article 12 auquel il se réfère ainsi que l'article 10 paragraphe (1) alinéa 2 qui dispose qu' „*une décision négative (...) vaut ordre de quitter le territoire (...)*“.

<sup>22</sup> Mémorial A No 84 du 6 août 2002. Cet oubli ne se répète pas pour d'autres dispositions de la directive. Notons, en passant, que les auteurs de ce règlement grand-ducal ont intégré des passages de l'article 16 de la directive (alors projet de directive) traitant de la limitation ou du retrait du bénéfice des conditions d'accueil.

On comprend certes le souci du législateur, par ailleurs reflété dans l'article 10 paragraphe (3), d'éviter des recours successifs contre la décision de rejet de la demande d'asile d'une part, et une décision d'ordre de quitter le territoire d'autre part. Mais faut-il rappeler qu'un demandeur d'asile peut – avant même ou après que n'intervienne une décision sur sa demande d'asile – avoir acquis, acquérir ou être en droit d'acquérir un droit de séjour à un titre autre que celui que lui conférerait le statut de réfugié. Les hypothèses sont multiples, par exemple sur base de l'article 3 de la *Convention européenne des Droits de l'Homme*, du droit au regroupement familial, pour des raisons humanitaires (âge, état de santé, ...) ou encore sur base d'une attestation de tolérance délivrée en vertu de l'article 13 de la loi du 3 avril 1996 (article 13 du texte du projet de loi). Il est par conséquent absurde d'établir un lien mécanique entre le rejet d'une demande d'asile d'une part, et un ordre de quitter le territoire d'autre part. Que l'une soit, normalement, accompagnée de l'autre se justifie; que l'une vaille l'autre débouchera sur autant d'ordres de quitter le territoire qui, au pire, violeront certaines obligations internationales du pays et, au mieux, ne pourront pas être effectivement mises à exécution, décrédibilisant d'autant, d'une manière générale, les décisions en la matière.

En tout état de cause, il faudra que la restitution des documents d'identité soit également envisagée au cas où le demandeur d'asile obtient le droit de séjourner régulièrement sur le territoire.

Au cas où une mesure de tolérance est prise parce que l'exécution matérielle d'une décision d'éloignement est impossible, la personne concernée se voit délivrer une attestation de tolérance.

Sous le régime actuel de l'article 13 de la loi du 3 avril 1996, cette attestation tient lieu de pièce d'identité et l'on pourrait dès lors envisager que les documents d'identité soient conservés au Ministère de la Justice étant donné que l'identité de la personne peut être établie au moyen de l'attestation de tolérance et que le statut de tolérance n'est que provisoire en attendant la fin de l'impossibilité matérielle de procéder à l'éloignement du territoire.

Le Gouvernement envisage cependant de supprimer la phrase selon laquelle l'attestation de tolérance tient lieu de pièce d'identité (article 13 du projet de loi).

On sera dès lors en présence de personnes qui ne sont pas en séjour irrégulier sur le territoire étant donné que leur présence y est tolérée, mais qui ne sauront établir leur identité parce que les documents pour ce faire sont détenus par le Ministère de la Justice.

Ces personnes seront susceptibles de faire l'objet d'un contrôle d'identité et, dans la mesure où elles seront dans l'impossibilité de prouver leur identité, pourront être amenées au poste de police, en vertu de l'article 45 du Code d'instruction criminelle.

On ne saurait justifier un tel traitement discriminatoire par le seul souci d'assurer que la personne en question n'essaie de se soustraire à la mesure d'éloignement du territoire.

Il faudra, soit que les personnes bénéficiant d'un statut de tolérance puissent récupérer leurs documents d'identité, soit que l'attestation de tolérance continue à servir de pièce d'identité.

D'une manière générale, il se pose la question de savoir de quel droit le Ministère de la Justice peut conserver des documents d'identité d'une personne dont la procédure d'asile est terminée, soit parce qu'une décision de refus a acquis autorité de chose décidée, soit parce qu'une décision des juridictions administratives est coulée en force de chose jugée.

Le Ministre de la Justice n'est plus saisi de la demande d'asile et il n'y a dès lors plus de raisons à ce qu'il conserve des documents d'identité lui délivrés dans le seul cadre de ladite demande et servant à établir l'identité du demandeur d'asile.

La loi introduirait en quelque sorte un droit de saisie dans le chef du Ministre de la Justice, lequel droit trouverait son seul fondement dans une crainte que les titulaires des documents saisis ne puissent être tentés de les détruire ou de les cacher en vue d'échapper à leur éloignement.

Indépendamment de la question de savoir si le droit ainsi conféré au Ministre de la Justice est conforme aux principes généraux de droit, il faut encore constater qu'en pratique, les personnes qui entendent se soustraire à une mesure d'éloignement n'ont, soit pas de documents d'identité dès leur arrivée sur le territoire, soit se soustraient matériellement à la mesure en „disparaissant dans la nature“.

Il nous semble donc que l'introduction de cette mesure de conservation des documents d'identité jusqu'à l'éloignement du territoire n'aura que très peu d'incidence sur l'efficacité de la mise en pratique des mesures d'éloignement du territoire.

Le **paragraphe (5)** a trait à la pièce attestant de l'enregistrement de la demande d'asile.

La première phrase du texte proposé indique que l'attestation en cause sera délivrée au demandeur d'asile „dans les trois jours après le dépôt de la demande“.

Ce délai de trois jours ne figure pas dans le texte actuel de la loi du 3 avril 1996 et le Gouvernement entend l'introduire en se basant sur l'article 6 de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

D'une part, ce délai maximum dans lequel l'attestation doit être délivrée constitue certainement une garantie pour les demandeurs d'asile de ne pas se voir privés outre mesure d'un document auquel sont rattachés des droits à l'obtention d'une aide sociale.

En effet, l'article 2.1. du règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs d'asile prévoit que l'aide en question est délivrée à toute personne „détentrice de l'attestation visée aux articles 4, 13 et 21 de la loi modifiée du 3 avril 1996“.

Le rattachement direct de l'obtention de l'aide sociale à la détention de l'attestation délivrée par le Ministère de la Justice fait cependant en sorte que même un délai de „seulement“ trois jours pour la délivrance de ce document peut avoir des conséquences graves pour un demandeur d'asile qui ne dispose pas de moyens d'existence propres.

Le demandeur est ainsi privé de logement, de repas ou encore de soins médicaux d'urgence et sans le secours d'associations caritatives, il serait totalement démuné.

On ne voit pas de raison objective qui empêcherait l'Administration de pouvoir délivrer l'attestation dès l'enregistrement de la demande d'asile pour ainsi garantir un accès immédiat à l'aide sociale.

D'autant plus que les dispositions de la directive CE du 27 janvier 2003 ne constituent que des normes minimales et qu'aux termes de l'article 4 de la directive, rien n'empêche les Etats membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Il est dès lors proposé de biffer le délai de délivrance de trois jours et de prévoir la délivrance de l'attestation dès l'enregistrement de la demande d'asile.

Le **paragraphe (8)** relatif à l'élection de domicile – réelle ou supposée – des demandeurs d'asile est susceptible d'avoir de graves conséquences pour le demandeur d'asile n'ayant pas été parfaitement informé des conséquences attachées à une notification faite au domicile élu – réel ou supposé – ou n'ayant pas entièrement assimilé lesdites informations.

L'élection de domicile auprès d'une association est très risquée, alors qu'il n'est pas sûr que l'ONG doive prendre la responsabilité juridique de remettre c'est-à-dire de notifier un pli à une personne qu'elle veut aider, avec toutes les conséquences juridiques lorsqu'un délai de recours est dépassé!

Quant aux avocats, comment peut-on proposer que ceux-ci domicilient un demandeur d'asile dans les 3 jours de son arrivée, mais sans qu'il leur soit possible d'assister leur „client“ aux auditions?

Enfin, l'affichage d'une décision au Ministère de la Justice comporte un risque évident de ne pas toucher les demandeurs d'asile concernés, par leur faute ou non, et donc atrophie très certainement leur droit à un recours.

Aussi ce système ne serait-il, tout au plus, acceptable que pour autant que, conformément au droit commun, l'assistance judiciaire soit maintenue au profit du demandeur d'asile dans la phase administrative (non contentieuse) de la procédure d'asile.

## Article 2

Cette disposition entend limiter le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite pour la seule matière contentieuse à l'exclusion de la phase non-contentieuse pendant l'instruction de la demande d'asile par le Ministère et notamment l'audition du demandeur d'asile sur les motifs à la base de sa demande.

Il est renvoyé à cet égard aux commentaires développés sous le point II, 1).

Il y a cependant lieu d'ajouter que la conséquence pratique de la limitation de l'assistance judiciaire gratuite à la seule phase contentieuse devant les juridictions administratives sera l'absence de toute assistance d'un conseil juridique lors des auditions des demandeurs d'asile. En effet, très rares sont les personnes parmi les demandeurs d'asile qui disposent de moyens de subsistance propres leur permettant de supporter les frais d'une assistance juridique lors de la phase non-contentieuse.

L'accélération de la procédure d'asile ne saurait justifier cette amputation des droits des demandeurs d'asile dans la mesure où l'article 4 (3) du projet de loi sous analyse prévoit que „*l'absence du demandeur d'asile ou de son avocat lors de l'audition fixée par l'agent du ministère de la Justice (...) n'empêchent pas le ministre de la Justice de statuer sur la demande d'asile*“.

Ainsi sera entérinée dans la loi une pratique administrative constante du service des réfugiés des ministères de la Justice respectivement des Affaires étrangères et de l'Immigration qui empêche toute refixation d'une audition d'un demandeur d'asile pour quelque raison que ce soit et rend de la sorte inopérante toute tentative de manœuvre dilatoire par le demandeur ou son avocat.

**A côté de considérations budgétaires, on voit dès lors très mal quelle pourrait être la justification de cette mesure de limitation de l'assistance judiciaire gratuite qui priverait, en pratique, les demandeurs d'asile de l'assistance d'un conseil juridique lors de l'instruction de sa demande par le ministère.**

#### Article 3

Concernant le commentaire à cet article, voir le point II.2.

#### Article 4

Le **paragraphe (1)** dispose que „*le demandeur d'asile a le droit d'être entendu par un agent du Ministère de la Justice ...*“.

A première vue, tout demandeur d'asile sans exception doit pouvoir bénéficier de ce droit à une audition.

Or, le **paragraphe (4)** du même article prévoit déjà une dérogation à ce principe lorsqu'un autre pays est responsable de l'examen de sa demande d'asile en vertu d'engagements internationaux.

La question qui se pose est celle de savoir sur base de quelles informations le Luxembourg va se déclarer incompétent pour connaître d'une demande d'asile et si le demandeur d'asile aura la possibilité de prendre position sur les éléments qui ont amené les autorités à rendre une décision d'incompétence.

S'il est évident que les autorités luxembourgeoises ne sauraient être obligées à entendre une personne sur les motifs à la base de sa demande d'asile au cas où un autre pays est compétent pour en connaître, il en est autrement en ce qui concerne les éléments matériels qui ont amené les autorités luxembourgeoises à se déclarer incompétentes.

En effet, à lire le projet de loi, le demandeur d'asile pourra être éloigné du territoire sur base d'informations erronées sans qu'il n'ait jamais eu la possibilité de soumettre ces informations à la contradiction et, le cas échéant, amener les autorités luxembourgeoises à reconsidérer leur position.

Il faudrait dès lors prévoir la possibilité dans le chef du demandeur d'asile à être entendu au sujet des éléments matériels à la base d'une décision d'incompétence ou, pour le moins, la possibilité de pouvoir présenter dans un certain délai, ses observations par écrit avant la prise d'une décision d'incompétence voire, a fortiori, sa mise à exécution.

Le **paragraphe (3)** prévoit que le ministre compétent pourra prendre une décision sur une demande d'asile nonobstant l'absence du demandeur d'asile ou de son avocat lors de l'audition.

La décision ministérielle pourra ainsi être prise sans que le demandeur n'ait été entendu sur les motifs à la base de sa demande.

Dans l'esprit des auteurs du projet de loi sous analyse, il s'agit d'éviter qu'un demandeur d'asile ne veuille retarder l'aboutissement de la procédure en empêchant la tenue de son audition.

Cette initiative d'éviter les manœuvres dilatoires n'est pas coupable en soi, mais elle ne saurait sanctionner les demandeurs qui, pour de justes motifs, n'ont pas pu se rendre à leur audition. Il en est ainsi en cas de maladie voire d'hospitalisation.

Au regard du libellé du paragraphe (3), le Ministère pourrait, en principe, passer outre de pareilles causes d'absences justifiées et prendre une décision sans avoir eu à auditionner le demandeur d'asile.

Il faudrait dès lors inscrire les termes „sauf les cas d'absences dûment justifiées“ dans le paragraphe (3) pour permettre la prise en considérations de circonstances indépendantes de la volonté du

demandeur d'asile telle que la maladie, circonstances qui ne sauraient lui enlever son droit à être auditionné par un agent du Ministère.

Le **paragraphe (3)** de l'article 4 prévoit encore que les motifs du refus, dans le chef du demandeur d'asile, de signer le rapport d'audition „doivent ressortir du dossier“.

Les termes „ressortir du dossier“ apparaissent comme trop vagues, car ils ne renferment pas l'obligation dans le chef de l'autorité administrative de fixer par écrit les motifs à la base du refus de signer.

Par analogie avec l'article 15 (8) de la loi du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, il est proposé de prévoir que si le demandeur d'asile refuse de signer le rapport d'audition, mention de ce refus ainsi que des motifs de celui-ci seront consignés sur le rapport d'audition.

Enfin, au niveau de l'article 4, on propose d'ajouter un paragraphe tenant compte des garanties de procédure pour les mineurs non accompagnés telles qu'elles sont suggérées dans l'article 15 du projet de directive *procédure*. Il faudrait veiller en effet à ce que le mineur soit obligatoirement accompagné par un tuteur nommé par le juge de la jeunesse et par un avocat lors de l'audition. Le tuteur pourrait aider le mineur à se préparer à l'entretien.

#### Article 5

(voir aussi commentaires du point II.3).

*L'article 5 légalise le principe du placement du demandeur d'asile dans une structure fermée.*

Le commentaire de l'article proposé par le gouvernement fait référence à l'article 7, § 3 de la directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

Si le principe de la possibilité du placement du demandeur d'asile trouve son fondement dans la prédite directive, il n'en reste pas moins qu'il convient encore d'appréhender la validité de cette pratique ainsi institutionnalisée au regard de normes supra communautaires qui imposent leur respect, non seulement à l'Union européenne, mais aussi à chacun de ses Etats membres, telle la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950, approuvée au Luxembourg par la loi du 29 août 1953.

L'article 5 de cette convention proclame le principe du droit à la liberté individuelle et dispose que „Toute personne a droit à la liberté et la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:

- a. *s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;*
- b. *s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;*
- c. *s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;*
- d. *s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;*
- e. *s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;*
- f. *s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.“*

A la lecture de cet article, nous ne pouvons que constater que la possibilité de placer un demandeur d'asile dans un centre fermé et donc de porter atteinte à sa liberté individuelle, n'est prévue dans aucune des situations limitativement énumérées dans la Convention.

Le demandeur d'asile ne peut en effet pas rentrer dans la catégorie f. des cas prévus par la Convention, alors qu'avant qu'une décision soit prise par le Ministre de la Justice quant à la demande, le demandeur d'asile ne peut faire l'objet d'une procédure d'expulsion ni, semble-t-il, d'une mesure d'extradition.

A cet égard, le principe même du placement du demandeur d'asile en centre fermé se révèle donc contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'article 7, § 1, 2 et 3 de la directive 2003/9/CE dispose que

- „1. Les demandeurs d'asile peuvent circuler librement sur le territoire de l'Etat membre d'accueil ou à l'intérieur d'une zone qui leur est fixée par cet Etat membre. La zone fixée ne porte pas atteinte à la sphère inaliénable de la vie privée et donne suffisamment de latitude pour garantir l'accès à tous les avantages prévus par la présente directive.
2. Les Etats membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur d'asile pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande.
3. Lorsque cela s'avère nécessaire, les Etats membres peuvent obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public.“

A titre liminaire, il est utile de préciser que cette directive est définitive et que la transposition de l'article abordé, reste dans l'ordre logique des choses, alors qu'elle intervient une fois la directive devenue définitive.

Il convient d'ores et déjà de remarquer que le Gouvernement luxembourgeois a choisi de mettre en application la possibilité la plus contraignante pour la liberté individuelle des demandeurs d'asile, parmi les trois aménagements de liberté de circulation de ceux-ci, proposés par la directive.

Quoiqu'il en soit, pour rester en conformité avec les exigences de celle-ci, le placement doit s'avérer nécessaire et être conforme au droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public.

Si la nécessité d'un tel placement se dégage intrinsèquement des situations prévues aux points a., b. et d., il n'en reste pas moins que le seul fait que la demande d'asile soit traitée dans le cadre d'une procédure accélérée puisse justifier à lui seul la possibilité de placement du demandeur, situation prévue au point b., laisse non seulement fortement douter de la nécessité de cette mesure (la notion de nécessité n'est absolument pas abordée par le projet de loi qui fait ainsi totalement abstraction d'une condition clairement posée), mais soulève sérieusement la question de sa régularité au vu des considérations suivantes:

La décision d'analyser la demande d'asile dans le cadre de la procédure accélérée est réservée au Ministre de la Justice par l'article 11 du projet de loi.

Même si cette situation fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du commentaire réservé à l'article 11 du projet de loi, il est d'ores et déjà important de préciser, que la décision de placer un demandeur d'asile sous le régime de la procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours aux termes de l'article 11 (5) du projet de loi.

Ainsi, le Ministre peut examiner la demande dans le cadre de cette procédure et, a fortiori, décider de placer le demandeur dans une structure fermée dès que:

- a) le demandeur d'asile, en déposant sa demande et en exposant les faits, n'a soulevé que des questions sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié;
- b) il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié;
- c) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de l'article 11 de la présente loi;
- d) le demandeur a induit en erreur les autorités en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou documents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;
- e) le demandeur a introduit une autre demande d'asile mentionnant d'autres données personnelles;
- f) le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité;



- g) *le demandeur a fait des déclarations incohérentes, contradictoires, improbables ou insuffisantes au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié;*
- h) *le demandeur n'a pas introduit plus tôt sa demande, sans motif valable, alors qu'il avait la possibilité de le faire;*
- i) *le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire;*
- j) *le demandeur n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6-1. (2) de la présente loi ou a gravement manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 (4) et 6-1. (1) de la présente loi, à moins qu'il ne soit pas responsable du non-respect de ces obligations;*
- k) *le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Grand-Duché et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou introduit sa demande d'asile dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire;*
- l) *le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou constitue un danger pour l'ordre public;*
- m) *le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales. (article 11; (1) du projet de loi)*

Dans la mesure où la décision d'examen de la demande sous le régime de la procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours, l'appréciation et la constatation de ces situations est entièrement abandonnée au Ministre de la Justice qui décide également, dans ces treize hypothèses et sur la base de leur constatation, le placement du demandeur dans une structure fermée.

Par ailleurs, même si l'article 8 *in fine* du projet de loi prévoit que les dispositions des paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables, et qu'il convient de conclure que le demandeur d'asile dispose d'un recours en réformation devant le Juge administratif contre cette décision de placement, il n'en résulte pas moins qu'en cas de placement en raison du traitement de la demande dans le cadre de la procédure accélérée, le Tribunal administratif ne pourra, dans l'examen de la situation qui lui sera présentée, que constater l'existence d'une procédure accélérée contre laquelle aucun recours n'est admissible et valider la décision de placement sur cette seule et unique constatation.

A aucun moment, le juge administratif ne pourra donc censurer, dans le cadre de son contrôle maximum prévu lorsqu'il statue en réformation, une décision de placement qui se base sur le point b) de l'article 5. du projet, même si l'appréciation qu'a faite le ministre de la justice des faits à la base de sa décision semble manifestement incorrecte, même si le Ministre se livre à une fausse application de la loi, viole la loi, commet un détournement de pouvoir ... lorsqu'une telle décision sera prise, aucun moyen ne sera offert au demandeur d'asile pour contester, en définitive, la décision de placement.

Cette situation est inadmissible, alors que le contrôle du juge administratif est une condition nécessaire et *sine qua non* aux pouvoirs accordés au pouvoir exécutif.

Cette situation est d'autant plus grave pour ce qui concerne les possibilités d'analyser la demande sous le régime de la procédure accélérée énumérées sous les points a., b., f. et g. de l'article 11, paragraphe 1 du projet.

En effet, la demande peut être traitée dans le cadre de la procédure accélérée dans le cas où

- *„le demandeur d'asile, en déposant sa demande et en exposant les faits, n'a soulevé que des questions sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié“, (article 11, a)) du projet de loi,*
- *„il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié“, (article 11, b)) du projet de loi,*
- *„le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité“, (article 11, f)) du projet de loi,*

- „le demandeur a fait des déclarations incohérentes, contradictoires, improbables ou insuffisantes au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié“, (article 11, g)) du projet de loi.

Pour ces quatre possibilités prévues d'examiner la demande dans le cadre de la procédure accélérée, l'absence de recours contre la décision apparaît d'autant plus grave que chacune de ces quatre hypothèses nécessite une appréciation subjective de la situation, dans le sens qu'elles ne concernent pas des faits arrêtés et établis mais des situations où il s'agit

- d'analyser si les questions soulevées par le demandeur sont sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante,
- d'estimer s'il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour le statut,
- de jauger si les informations données par le demandeur ne permettent pas d'établir avec une certitude suffisante son identité ou sa nationalité ou si il est probable que de mauvaise foi, il a détruit ses documents d'identité et
- de juger si les déclarations sont incohérentes, contradictoires, improbables ou insuffisantes.

Une telle situation s'avère extrêmement dangereuse pour la liberté individuelle des demandeurs d'asile et ouvre toutes les portes au risque d'une utilisation arbitraire de la mesure de placement.

Le **paragraphe 2 de l'article 5** du projet de loi évoque pour la première fois la notion d'éloignement comme résultante nécessaire et donc justification de la mesure de placement.

Il est donc légitime de se demander en quoi cette justification et résultante nécessaire existent dans le cas du placement des personnes dont la demande est traitée sous le régime de la procédure accélérée, alors que ces personnes devront encore se voir notifier une décision qui pourra faire l'objet d'un recours et qui n'entraînera pas forcément un éloignement dans la mesure où la décision pourrait être positive!

*Pour ce qui est des autres cas de placement du demandeur dans une structure fermée, la possibilité de reconduire la décision initiale de placement pour la seule raison que les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore été établis, invite les autorités compétentes dans le processus d'établissement de ces documents à l'apathie au détriment de la liberté individuelle du demandeur d'asile qui peut donc se voir retenu pendant 6 mois dans un centre fermé.*

Le texte précise en son **paragraphe 3** que si la demande d'asile est formulée au cours d'une mesure de mise à disposition qui existerait en application de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sur l'entrée et le séjour des étrangers, „la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande d'asile“.

Cette disposition a pour conséquence théorique qu'un étranger, non demandeur d'asile qui est mis à disposition du gouvernement et qui à la suite de la décision de mise à disposition, dépose une demande d'asile, sera non seulement automatiquement gardé à la disposition du gouvernement, mais que le temps qu'il aura encore passé sous le régime de la mise à disposition ne sera pas décompté du temps pendant lequel il pourra être placé sur base de l'article 5, paragraphe 3 du projet et que finalement, il pourra ainsi passer un temps maximum de neuf mois en „détention“.

Le **dernier paragraphe** de l'article 5 du projet renvoie aux paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère qui sont d'application dans le cadre de l'article 5 du projet.

*Ces paragraphes consacrent des garanties pour le demandeur d'asile placé dans une structure fermée et notamment celles d'un droit à un recours en réformation dont l'efficacité a déjà été appréhendée lorsque le placement est décidé sur base du point c. du paragraphe 1, ainsi que celle de pouvoir être assisté d'un avocat.*

Il nous semble important de préciser qu'à ce stade de l'examen de la demande d'asile, même si le demandeur se situe en phase non contentieuse, il se trouve cependant confronté à la possibilité, voire la nécessité, de contester devant le Juge administratif, donc dans le cadre d'une procédure contentieuse, la décision de placement du Ministre.

Dans cette hypothèse bien précise, il convient de se demander si le demandeur peut bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite, dans la mesure où un recours juridictionnel contre une telle décision entre ou n'entre pas dans les prévisions de l'article 2 *in fine* du projet de loi qui prévoit que „*le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite est limité à la matière contentieuse*“.

Il nous semble permis d'affirmer que le demandeur d'asile, s'il exerce son droit de recours prévu à l'article 15, paragraphe 9 de la loi de 1972 précitée, devra pouvoir bénéficier, dans le cadre de cette procédure contentieuse, du bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite, puisque l'article 2 du projet restreint le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite à la matière contentieuse.

En toute hypothèse et pour être complet, il convient de conclure que le projet vise de toute façon ici la matière contentieuse en opposition avec la procédure non contentieuse, les deux concernant le seul examen proprement dit de la demande.

Le but non dissimulé du Gouvernement est d'exclure du bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite le demandeur au cours de la phase non contentieuse de l'examen de sa demande d'asile.

Dès lors, une décision de placement en structure fermée ne relève pas de cette matière non contentieuse, en ce sens qu'elle ne constitue pas une décision relative à la demande d'asile et pourra donc faire l'objet d'une procédure contentieuse couverte par l'assistance judiciaire gratuite.

#### Article 6

Cet article introduit le principe de la présomption de retrait de sa demande dans le chef du demandeur d'asile.

La proposition de directive *procédure* dont fait état le gouvernement dans le commentaire de cet article énonce, à son article 20, comme garde-fou au déclenchement du mécanisme de présomption de retrait implicite, la condition selon laquelle il doit exister „*(lorsqu'il existe) un motif sérieux de penser qu'un demandeur d'asile a retiré implicitement sa demande ou y a renoncé implicitement*“.

Bien que ce motif semble imposer dans le chef de l'autorité compétente un examen nécessaire concret de la situation qui permettrait d'en déduire l'existence, la proposition de directive actuelle laisse par la suite la faculté aux Etats membres de prévoir dans leur législation nationale des situations qui, par le simple constat de leur réalisation, permettront à l'autorité compétente de présumer que le demandeur a implicitement retiré sa demande ou y a renoncé.

Ainsi, s'il est établi que le demandeur d'asile a par exemple manqué de se présenter à l'audition sa demande pourra être présumée retirée.

L'exigence du motif sérieux disparaît pour laisser place à la constatation d'une situation objective pour considérer la demande comme retirée.

Il convient cependant de préciser que dans l'exemple cité, le demandeur garde toujours la possibilité de rapporter „*la preuve, dans un délai raisonnable, que cette absence était indépendante de sa volonté*“.

Ainsi, le texte luxembourgeois proposé prévoit que la demande d'asile est considérée comme implicitement retirée lorsque:

- *le demandeur n'a pas fourni les éléments visés à l'article 6-1(2) ou ne s'est pas rendu à l'audition fixée par l'agent du ministère de la Justice et*
- *n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de la demande d'asile pendant une durée de deux mois au moins.*

Cet article pose ainsi deux conditions alternatives dont la réalisation de l'une, cumulée à la réalisation de la troisième, laisse présumer le retrait de la demande.

L'emploi du présent dans la formule *la demande d'asile est considérée comme implicitement retirée*, nous laisse penser que cette présomption de retrait de sa demande dans le chef du demandeur d'asile, est une présomption de plein droit et le constat de l'absence de toute exception au déclenchement du mécanisme de retrait implicite à partir de la réunion des conditions énoncées, nous informe du caractère irréfragable de cette présomption.

Ainsi, même si le texte proposé prévoit la réunion préalable de deux conditions pour faire jouer la présomption là où la proposition de directive *procédure* se suffit de la présence d'une seule condition et qu'il constitue en ce sens une norme plus favorable au standard minimum de cette proposition de directive, il ne répond cependant pas aux exigences de celle-ci en ce qu'elle exige que le demandeur

ait la possibilité de rapporter la preuve que son manquement était indépendant de sa volonté et n'ait pas à subir les conséquences d'un retrait implicite.

#### Article 8

Le **paragraphe (1)** du projet de loi est manifestement incompatible avec les exigences de la Convention de Genève en ce qu'il dispose que „*Une demande d'asile sera d'office considérée comme irrecevable lorsque le demandeur d'asile est un citoyen de l'Union européenne*“. Aucune restriction de la sorte n'est, en effet, prévue et autorisée par la Convention. Par ailleurs, et surtout, à la faveur des élargissements progressifs de l'Union européenne, il est aussi naïf que bien-pensant de considérer qu'aucun Etat membre ne pourra, *jamais*, être un Etat „producteur“ de demandeurs d'asile.

Les paragraphes suivants reprennent l'ancien article 8 de la loi modifiée du 3 avril 1996 sur le pays tiers d'accueil.

On peut s'interroger sur la nécessité de maintenir le concept de pays tiers d'accueil dans notre dispositif législatif actuel, d'autant plus que ce concept n'a guère trouvé d'application concrète au Luxembourg jusqu'à l'heure actuelle et que son application est, par ailleurs, facultative selon l'article 25 de la proposition de directive *procédure*. Le législateur français ne l'a d'ailleurs pas non plus intégré dans sa réforme législative du 10 décembre 2003.

En effet, la notion de pays tiers d'accueil est très différente de celle de pays d'origine sûr (voir ci-après) dans la mesure où, à priori, un pays par lequel le demandeur d'asile a transité, peut être considéré comme tel et que son application entraîne l'irrecevabilité de la demande et non pas l'application d'une procédure accélérée.

#### Articles 9, 10, 11

Concernant les droits de recours, voir commentaires points II.4, 5, 6, 7.

L'article 9 enlève le recours suspensif dans le cas des demandes irrecevables en vertu de l'existence d'un pays tiers d'accueil. Au cas où ce concept serait maintenu dans notre législation, il conviendrait, au regard des considérations exposées ci-avant, de maintenir l'effet suspensif du recours.

#### Article 10, paragraphe 1

L'article 10 du projet de loi envisage de modifier l'article 9 paragraphe (1) de la loi de sorte à y disposer qu'une décision négative sur une demande d'asile „*vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972*“.

Le souci sous-jacent à cette disposition – qui est d'éviter des recours successifs (et en cascade) lorsque les décisions de refus du statut et d'ordre de quitter le territoire n'interviennent que l'une après l'autre<sup>23</sup> – est en soi compréhensible. Mais il s'agit là d'un problème que l'administration est parfaitement en mesure de maîtriser en accompagnant, lorsque cela est de mise, sa décision de refus du statut de réfugié d'un ordre de quitter le territoire. Par contre, le fait de prévoir que par l'effet de la loi, l'une emporte automatiquement l'autre, aboutit à des résultats absurdes et continuera à miner, en fait et en droit, l'effectivité et la crédibilité des décisions d'ordre de quitter le territoire (cf. commentaires de l'article 1 paragraphe (4) ci-avant).

#### Article 10, paragraphe 3

L'article 10 du projet de loi entend encore faire disposer à l'article 9, paragraphe (3) de la loi que le recours dirigé contre la décision de refus de la demande d'asile et celui dirigé contre l'ordre de quitter le territoire „*doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours dirigé contre l'ordre de quitter le territoire.*“<sup>24</sup>

Ici encore le souci d'éviter des recours successifs, voire un simple déphasage chronologique des procédures est, en soi, compréhensible. Ceci dit, tel que rédigé, le texte aboutit à un résultat absurde puisque, appliqué à la lettre, il ferait obstacle à ce que l'administré n'introduise de recours *que* contre l'ordre de quitter le territoire (ce qui se conçoit parfaitement s'il n'a de moyens à faire valoir que contre

23 Et en particulier lorsqu'une décision d'ordre de quitter le territoire n'intervient qu'une fois que, sur recours, la décision de refus du statut est devenue définitive, après épuisement des voies de recours.

24 On retrouve la même disposition à l'article 11 du projet de loi, prévoyant de modifier l'article 10 paragraphe (4) de la loi.

celui-ci, ces moyens pouvant être étrangers aux motifs pour lesquels il a présenté une demande d'asile).

Les remarques exposées sous les paragraphes (1) et (3) de l'article 10 et dans les commentaires relatifs à l'article 13 montrent les inconvénients de l'absence de guichet unique permettant à une autorité d'étudier les demandes d'asile sous l'angle des statuts existants (ou susceptibles d'exister bientôt). On tient à préciser que l'article 3.3 de la proposition de directive *procédure* prévoit que les Etats membres peuvent décider d'appliquer ces dispositions aux procédures de traitement des types de protection autres que celles qui découlent de la Convention de Genève. Rappelons à cet égard que la directive *qualification* entrant en vigueur le 20 octobre 2004 introduit la forme de protection subsidiaire<sup>25</sup> dans le droit communautaire. L'institution d'un guichet unique conduisant à une seule procédure pour l'asile conventionnel comme pour la protection subsidiaire présente de nombreux avantages, notamment en termes de rapidité, de cohérence de la prise de décision et de coûts. La France, dans sa réforme du droit d'asile du 10 décembre 2003, a d'ailleurs opté pour la mise en place du guichet unique.

#### Article 12

Cet article introduit la notion de pays sûr, concept qui s'apparente à celui de „pays où il n'existe en règle générale pas de risques sérieux de persécution“ que nous trouvons dans le règlement grand-ducal du 22 avril 1996 portant application des articles 8 et 9 de la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile.

Le projet de loi mentionne les critères à prendre en considération pour désigner un pays comme pays d'origine sûr, ce qui n'est pas le cas dans la loi actuelle. Il est à noter à ce sujet que l'article 12, § 4, point c parle d'un „système de recours efficace contre les violations des droits et libertés“ alors que l'annexe II de la directive *procédure* utilise le critère „système de sanctions efficaces contre les violations (...)“.

La formulation retenue par les auteurs du projet de loi est de ce fait plus restrictive que celle utilisée dans l'annexe du projet de directive.

Jusqu'à présent, les autorités luxembourgeoises n'ont pas utilisé le concept de „pays où il n'existe en règle générale pas de risques sérieux de persécution“ pour motiver les décisions de rejet d'une demande d'asile comme étant manifestement infondée.

Il faut certainement saluer que l'article 12, tout comme d'ailleurs la proposition de directive, en garantissant l'examen individuel de la demande, n'établit pas d'automatisme entre le fait de conclure à l'existence d'un tel pays et le rejet de la demande.

On peut adhérer au concept de pays d'origine sûrs, sous réserve des remarques déjà exposées concernant les droits de la défense, et dans la mesure où le recours à cette notion ne fait que permettre l'application d'une procédure accélérée et ne fait pas obstacle à un examen individuel de chaque demande. Toutefois, il est à craindre que cette présomption de rejet de la demande sur base de l'existence d'un pays d'origine sûr ne pourra, en pratique, que difficilement être renversée. De manière générale, on peut regretter, qu'une fois de plus, le poids de la charge de la preuve, pour renverser cette présomption, repose intégralement sur les épaules du demandeur d'asile.

On considère par ailleurs qu'il faudra veiller à ce qu'une liste „européenne“ de pays d'origine sûrs se base sur la pluralité des sources et puisse être facilement révisée compte tenu de la situation internationale.

En revanche, on ne voit pas l'opportunité pour le Luxembourg de se doter d'une liste nationale de pays sûrs, en plus d'une liste commune minimale de pays tiers d'origine sûrs prévue à l'échelle de l'Union européenne.

#### Article 13

D'après les auteurs du projet, cet article ne fait que reprendre les textes de l'article 13 actuel qui dispose que „Si le statut de réfugié est refusé (...) le demandeur d'asile sera éloigné du territoire“ tout en apportant quelques modifications de pure forme.

<sup>25</sup> Cette directive vise notamment à appliquer l'article 3 de la CEDH ainsi qu'à protéger des personnes exposées à la peine de mort, et les civils personnellement menacés dans un contexte de violence généralisée. En revanche, elle ne concerne pas des autorisations de séjour accordées de façon discrétionnaire ou pour raisons humanitaires

Cette disposition encourt les mêmes critiques que celles formulées ci-avant sub paragraphe (4) de l'article 1 et paragraphes (1) et (3) de l'article 10 en rapport avec la disposition suivant laquelle une décision de refus du statut de réfugié vaut ordre de quitter le territoire.

S'agissant de l'éloignement du territoire du demandeur d'asile débouté ou dont la demande a été déclarée irrecevable au sens des articles 8 à 10 du projet de loi, cet article met en cause le principe de non-refoulement, qui constitue l'une des bases intangibles de la Convention de Genève et d'autres Conventions internationales telles que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ou la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Nonobstant le fait que cet article ne fait que reprendre le texte ancien sous une présentation quelque peu différente, il nous importe cependant de rappeler avec fermeté nos critiques faites ci-avant lors du commentaire de l'article 9 (1) du projet qui prévoit qu'„une réponse négative du ministre de la Justice“ (actuellement le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration) „vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée“ et d'ajouter quelques considérations supplémentaires, eu égard au risque sérieux de violation par nos textes du principe de non-refoulement.

Il échet en effet de rappeler au gouvernement qu'il a l'obligation de veiller à ce que les demandeurs d'asile en question ne soient pas exposés, dans l'hypothèse de leur refoulement dans leur pays natal, 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 1er et 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

D'après la jurisprudence constante de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après CEDH), le refoulement ou l'expulsion par un Etat contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, donc engager la responsabilité de l'Etat en cause au titre de la convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on le refoule ou si on l'expulse vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3.

Dans ce cas, l'article 3 implique l'obligation de ne pas refouler ou expulser la personne en question vers ce pays<sup>26</sup>.

Ainsi que la CEDH l'a retenu dans son arrêt *Chahal c/ Royaume-Uni* (requête No 22414/93), art. 3) consacre une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques<sup>27</sup>.

La convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime, y compris des actes de terrorisme, ce qui ne fait que documenter la valeur absolue attachée à la prohibition de l'article 3.

L'article 3 ne prévoit en effet pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles Nos 1 et 4 et il ne souffre nulle dérogation d'après l'article 15 même en cas de danger public menaçant la vie de la nation par exemple<sup>28</sup>.

L'interdiction des mauvais traitements énoncée à l'article 3 est tout aussi absolue en matière d'expulsion.

Ainsi, chaque fois qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'une personne courra un risque réel d'être soumise à des traitements contraires à l'article 3 si elle est expulsée vers un autre Etat, la responsabilité de l'Etat contractant – la protéger de tel traitement – est engagée en cas d'expulsion<sup>29</sup>.

Dans ces conditions, même les agissements de la personne considérée, aussi indésirables ou dangereux soient-ils, ne sauraient entrer en ligne de compte.

26 Arrêt *Soering* contre Royaume-Uni du 7 juillet 1989, série A No 161, page 35, par. 90 à 91, arrêt *Cruz Varas* et autres contre Suède du 20 mars 1991, série A No 201, page 28, par. 69 à 70, et arrêt *Vilvarajah* et autres contre Royaume-Uni du 30 octobre 1991, série A, No 215, p. 34, par. 102

27 Arrêt *Soering* précité p. 34, par. 88.

28 Arrêt *Irlande c/ Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, série A, No 25, p. 65, par. 163 et aussi l'arrêt *Tomasi c/ France* du 27 août 1992, série A, No 241/A, p. 42, par. 115

29 Arrêt *Vilvarajah* et autres précité, p. 34, par. 103.

La protection assurée par l'article 3 est donc nettement plus large que celle prévue aux articles 32 et 33 de la convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés<sup>30</sup>.

Un exemple récent se retrouve dans la jurisprudence du tribunal administratif dans le cas de demandeurs d'asile albanais dont la demande avait été déclarée manifestement malfondée (ils avaient caché au gouvernement qu'ils avaient présenté plusieurs années auparavant des demandes d'asile en Allemagne et aux Pays-Bas sous de fausses identités) et dont l'un des époux, dont, entre autres incidents graves, le frère et un autre proche membre de la famille avaient été assassinés dans leur pays natal, a été refoulé en Albanie après le refus de sa demande de régularisation. En présence du risque d'un préjudice grave et définitif tenant au danger pour son intégrité physique, le Président du tribunal administratif a par ordonnance de référé prononcé une mesure de sauvegarde l'autorisant à séjourner sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg en attendant la décision à intervenir au fond<sup>31</sup>. Le tribunal administratif, quant à lui, a annulé les décisions ministérielles ayant refusé aux époux l'entrée et le séjour au pays ainsi que la décision respectivement de refoulement et d'éloignement, après avoir retenu que l'article 3 de la ConvEDH „doit être interprétée en ce sens qu'elle ne prohibe pas seulement à l'Etat partie à ladite convention de ne pas pratiquer la torture, mais elle fait peser sur l'Etat une sorte d'obligation de comportement consistant à protéger toute personne relevant de sa juridiction contre une situation irrémédiable de danger objectif de mauvais traitement, même si cette situation s'accomplit en dehors de sa juridiction<sup>32</sup>“.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme sur l'expulsion des étrangers en situation irrégulière. Cet avis retient qu' „outre le cas envisagé par l'article 14 alinéa 3 (de la loi du 28 mars 1972 sur l'entrée et le séjour des étrangers), il existe d'autres cas de figure dans lesquels l'éloignement du territoire d'un demandeur d'asile définitivement débouté peut être incompatible avec les engagements internationaux souscrits par le Luxembourg. Le cas de figure le plus fréquemment rencontré (ou du moins invoqué) en pratique est celui où une telle mesure d'éloignement constituerait une ingérence injustifiée dans la vie familiale de la ou des personnes concernée(s) et contreviendrait ainsi à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>33</sup>“.

... „La Commission donne à penser que d'autres droits fondamentaux encore doivent être pris en considération avant toute décision d'éloignement du territoire. Il s'agit des droits consacrés, avec une intensité variable, par la Constitution luxembourgeoise et par différents instruments internationaux, dont les plus importants sont la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, la Charte européenne des droits fondamentaux de 2001, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

Ces différents corps de règles consacrent à des degrés divers, des droits fondamentaux tels que celui à l'éducation, au travail, à des soins de santé adéquats et à un niveau de vie décent.“

La Commission a conclu de l'examen de ces différents instruments internationaux et plus particulièrement de la Convention relative aux droits de l'enfant „qu'avant toute décision ou mesure d'éloignement forcé de ressortissants étrangers, et tout spécialement lorsque des enfants mineurs sont touchés par une telle mesure, les autorités doivent évaluer avec soin si l'obligation faite aux personnes concernées de quitter le pays est justifiable au regard du respect dû à leurs droits fondamentaux, ceci en tenant compte du principe de proportionnalité.“

... „Du point de vue procédural, la Commission conclut de ce qui précède qu'il ne saurait y avoir un rapport automatique entre une décision de débouté d'une demande d'asile et une mesure d'éloignement du territoire. La Commission juge indispensable que toute invitation de quitter le territoire fasse l'objet d'une décision distincte, explicite et motivée, à l'issue de l'évaluation ci-dessus préconisée<sup>34</sup>.“

30 Par. 79 et 80 de l'arrêt Chahal.

31 Ordonnance présidentielle du T.A. du 19 novembre 2001, No 14210 du rôle.

32 L-E Pettiti, E. Decaux et P-H Imbert (sous la direction de), „La convention européenne des droits de l'homme, commentaire article par article“, éd. Economica, ad. Commentaire de l'article 3, p. 156 .”, voir: T.A. 4 février 2002, No 14209 du rôle.

33 Commission consultative des Droits de l'Homme, „L'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière“, Luxembourg, avril 2003, page 65.

34 *Ibidem* 27, p. 74-76.

Constatant que les dispositions légales ne tiennent pas compte des exigences ainsi dégagées, la commission a donc recommandé au gouvernement d'entreprendre une réforme de ces dispositions légales, ce qui pourrait aisément se faire dans le cadre du projet de loi sous avis.

*Quant à la modification du paragraphe (1) de l'article 13, („... le demandeur d'asile sera éloigné du territoire conformément à la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère“ par la suppression du renvoi à la loi du 28 mars 1972, il n'est pas motivé dans l'exposé des motifs. Le gouvernement voudrait-il ainsi mettre un terme à sa pratique actuelle qui consiste à appliquer l'article 12 permettant un refoulement sans autre forme de procédure que la simple constatation du fait par un procès-verbal à adresser au ministre de la Justice et veut-il au contraire appliquer dorénavant l'article 9 de la même loi qui exige qu'une décision d'expulsion soit prise à l'encontre du demandeur d'asile débouté? La tendance minimaliste qui caractérise le nouveau projet de loi en général ne laisse guère de place à des illusions de ce genre.*

S'il est vrai que le principe de non-refoulement est énoncé à 4 (11) du projet de loi (et non pas à son article 4 (10) comme indiqué à l'exposé des motifs, il n'en reste pas moins qu'en présence de la multiplicité de procédures créée par le projet sous avis, ce principe tellement essentiel pour la protection des demandeurs d'asile mériterait d'être relevé spécialement à l'article 13 du projet, tel que cela avait été le cas dans le texte actuel.

On ne voit pas non plus de raison valable pour supprimer le texte actuel selon lequel „l'attestation de tolérance tient lieu de pièce d'identité“. Si un certain nombre de demandeurs d'asile ont été contraints de se débarrasser de leurs papiers d'identité lors de leur longue fuite vers un avenir incertain ou s'ils les ont perdu en cours de route ou s'ils leur ont été dérobés, il n'y a là pas de quoi les criminaliser pour autant par les observations du genre que „leur identité est donc tout sauf établie“.

Ceci revient à se poser la question de savoir quel doit être le degré de certitude que veut avoir le gouvernement pour reconnaître l'identité d'une personne sans documents suffisants et si le gouvernement ne pourrait pas pousser la logique au bout en ne délivrant plus de documents même à des demandeurs d'asile reconnus sous le prétexte fallacieux que leur identité serait „tout sauf établie“.

#### Article 14

*Cet article, qui ne fait qu'abroger l'article 13 de la loi modifiée du 3 avril 1996 pour le remplacer par l'article 14 actuel, donne toutefois lieu à critique dans la mesure où il permet de retirer le statut de réfugié à des personnes ayant ... délibérément omis de fournir certaines données, ce qui lui a permis d'être admis au Grand-Duché de Luxembourg en qualité de réfugié, alors que ce cas de retrait n'est pas prévu par la Convention de Genève et ne rentre pas non plus sous l'application de l'adage „fraus omnia corrumpit“ en l'absence d'un acte positif délibéré de son auteur. Sauf de rares exceptions, le simple fait de ne pas révéler certaines données qui ne lui ont pas été expressément demandées lors de son audition nous semble insuffisant pour entraîner la perte d'un statut qui lui a été accordé par décision coulée en force de chose définitivement décidée ou jugée.*

#### Article 15

Cet article traite les nouvelles demandes d'une personne à laquelle le statut a été refusé ou d'une personne qui a explicitement ou implicitement retiré sa demande d'asile, à moins que cette personne ne fournisse de nouveaux éléments d'après lesquels il existe, en ce qui la concerne, de sérieuses indications d'une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève.

Pour les personnes dont une première demande d'asile a été définitivement refusée, le texte est resté le même que celui de l'article 15 de la loi actuelle auquel l'on peut adresser la critique qu'il exige pour la recevabilité de la nouvelle demande que „ces nouveaux faits doivent avoir trait à des faits ou des situations qui se sont produits après une décision négative prise au titre des articles 10 et 11 qui précèdent“ respectivement, pour le projet de loi, au titre des articles 9 et 10 qui précèdent. Pour éviter tout malentendu, il serait préférable à nos yeux de préciser que ces nouveaux faits incluent également les faits et situations dont la personne déboutée n'a eu connaissance qu'après la décision négative, par exemple lorsque la personne en question n'apprend qu'après la décision de refus qu'elle a fait l'objet d'une condamnation dans son pays d'origine ou que des membres de sa famille ont été persécutés.

Pour ce qui est du retrait implicite de la demande d'asile, notion dangereuse s'il en est, il est renvoyé à nos critiques développées sous les articles correspondants du projet sous avis ainsi qu'aux considérations générales du présent avis.



Il en va de même en ce qui concerne les procédures spéciales inaugurées par le projet de loi qui abroge le double degré de juridiction en la matière et dérogent à la loi portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Au lieu d'accélérer la procédure administrative, le gouvernement semble prendre un malin plaisir à généraliser auprès des juridictions administratives des délais extrêmement brefs (un mois à partir de l'introduction de la requête) pour rendre leur décision, au risque d'asphyxier celles-ci et de léser les droits de défense des demandeurs d'asile qui n'ont droit qu'à une justice au rabais et à une procédure plus que sommaire pour ceux que le Conseil d'Etat a qualifiés de „*maillon le plus faible dans la chaîne des justiciables*“ dans son avis du 30 novembre 1999 relatif à la précédente réforme de la procédure d'asile<sup>35</sup>.

#### Article 16

Au sujet de la prise systématique d'empreintes digitales en vue de déterminer le pays responsable de l'examen de la demande d'asile au vœu de Dublin II, il est renvoyé pour l'essentiel au chapitre 2 des considérations générales du présent avis.

L'extension de cette pratique attentatoire aux droits de l'homme à tout étranger de plus de 14 ans se trouvant illégalement sur le territoire luxembourgeois est scandaleuse et ne trouve aucune justification dans les quelque 7% des demandes d'asile multiples décelés par EURODAC au cours de sa première année d'activité (2003). Au contraire, elle risque de banaliser de pareilles pratiques et de les étendre peu à peu à d'autres catégories de personnes dont les autorités estiment qu'elles ont un comportement „anormal“ comme les tziganes, les chômeurs en général et les jeunes chômeurs en particulier, les allocataires du RMG, les immigrés, les musulmans, les pauvres, etc.

Une fois le principe d'un contrôle préventif accepté, les portes sont grandes ouvertes pour un contrôle préventif généralisé et bientôt, par un glissement progressif, toute la population sera astreinte à la prise d'empreintes digitales et à l'établissement de profils ADN, le tout officiellement pour renforcer la lutte contre la criminalité et le terrorisme, mais en réalité pour permettre aux autorités de s'assurer le contrôle absolu des citoyens et de la société ainsi que pour étendre le pouvoir de quelques nantis sur tout le globe. Les visions apocalyptiques d'un Georges Orwell sont largement dépassées par les événements, mais il n'est jamais trop tard pour réagir contre les velléités de nos gouvernements pour leur imposer le respect de la dignité humaine.

Une telle pratique généralisée et pro-active (c'est-à-dire purement préventive et indépendante de tout délit commis par la personne contrôlée) de prise d'empreintes est contraire aux instruments tant internationaux que nationaux relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Cela est d'autant plus vrai que par un truchement juridique, chaque Etat membre reste propriétaire des données (empreintes digitales et renseignements annexes) transmises par lui à EURODAC et peut les stocker et utiliser à d'autres fins dans le cadre de son droit interne. Ainsi la Suède a-t-elle profité de l'introduction du système d'EURODAC pour aller nettement plus loin en procédant à l'enregistrement généralisé des étrangers non communautaires dans un registre spécial tout en justifiant cette pratique par l'utilité que représenterait un tel registre pour l'éclaircissement de futurs délits.

\*

<sup>35</sup> Doc. parl. No 4572<sup>3</sup>, page 4.

## D) LES PROPOSITIONS DU LFR QUANT A LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE ACCUEIL AU LUXEMBOURG

(directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003)

Le lëtzebuurgerflüchtlingsrot (LFR) a comparé l'arsenal législatif actuel, à savoir le texte coordonné de la loi modifiée du 3 avril 1996 sur la procédure d'asile et le règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 sur les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs d'asile avec la directive européenne (ci-après dénommée „directive“) qui devra être transposée dans le droit interne pour le 6 février 2005 au plus tard. Il en résulte des suggestions de modification de la réglementation luxembourgeoise, qui selon le LFR, sont nécessaires ou bien souhaitables.

Les propositions du LFR vont dans le sens:

- o De consacrer au niveau législatif des dispositions (obligatoires ou facultatives) de la directive qui correspondent à des bonnes pratiques qui existent d'ores et déjà,
- o D'introduire (respectivement de garder) des (les) normes plus favorables que celles qui sont prévues par la directive,
- o D'inclure, au niveau législatif, des dispositions facultatives de la directive qui pourraient améliorer la qualité de l'accueil et renforcer le demandeur d'asile comme sujet de droit.

### Remarque préliminaire:

Le lëtzebuurgerflüchtlingsrot a séparément pris position sur le projet de loi No 5330. Le commentaire sur ce projet de loi et la présente comparaison devront être considérés comme complémentaires. Quelques idées déjà analysées et commentées dans la prise de position sur le projet de loi comme l'article 7 traitant du séjour, de la libre circulation et la rétention administrative des demandeurs d'asile ne sont pas reprises dans ce texte-ci.

Art. 3 § 4: Faculté d'étendre le champ d'application à d'autres formes de protection *que celle qui découle de la Convention de Genève*

Dans la mesure où la protection subsidiaire sera prochainement introduite dans le droit communautaire, le LFR recommande d'étendre le champ d'application de la directive aux personnes cherchant une telle protection au Luxembourg et de garantir pour celles-ci les mêmes conditions d'accueil que pour les demandeurs d'asile selon la convention de Genève. Le LFR est d'avis que les besoins d'accueil d'une personne ne peuvent pas être définis par le statut qu'elle demande.

Art. 5 § 1 et § 2: Information

Même si, dans la pratique, on fournit des informations aux demandeurs d'asile, le LFR suggère de formaliser cette pratique en l'insérant également dans un texte juridique. Comme le § 2 le stipule, ces informations devraient être également fournies par écrit dans une langue et dans un langage compréhensibles pour les demandeurs d'asile. Le LFR serait prêt à collaborer à l'élaboration d'une brochure qui explique d'une manière accessible les droits et devoirs des demandeurs d'asile.

L'article 1 § 3 du projet de loi „procédure“, qui se réfère à la directive, constitue une transposition incomplète de l'article 5.

Bien que la directive prévoit un délai maximal de 15 jours pour fournir cette information, le LFR propose de donner ces informations sous forme écrite le jour même où la personne dépose sa demande d'asile.

Art. 6 § 1: Un certificat attestant l'enregistrement de la demande d'asile dans les trois jours après le dépôt de la demande

Comme le règlement grand-ducal prévoit que l'aide sociale soit accordée à „(...) toute personne détentrice de l'attestation (...)“ (Art. 2), il est souhaitable que cette attestation soit délivrée le même jour du dépôt de la demande d'asile.

Notons que l'article 13 de la directive stipule également que: „Les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile.“

Art. 6 § 5: Les Etats membres peuvent fournir aux demandeurs d'asile un document de voyage lorsque des raisons humanitaires graves nécessitent leur présence dans un autre Etat.

Un tel document de voyage n'est pas prévu dans le droit luxembourgeois. Il faudrait donc l'ajouter.

Art. 8: Lorsqu'ils fournissent un logement au demandeur, les Etats membres prennent les mesures appropriées pour préserver, dans la mesure du possible, l'unité de la famille qui est présente sur leur territoire. Ces mesures sont mises en œuvre avec l'accord des demandeurs d'asile.

Art. 14 § 3: *Les Etats membres font en sorte, le cas échéant, que les enfants mineurs des demandeurs ou les demandeurs mineurs soient logés avec leurs parents ou avec le membre adulte de la famille qui en est responsable, de par la loi ou la coutume*

Au Luxembourg la pratique est telle que l'unité de la famille est, dans la mesure du possible, préservée au niveau du logement. Le LFR propose de consolider ce principe en l'insérant dans la réglementation luxembourgeoise.

Art. 9: *Les Etats membres peuvent prévoir que les demandeurs soient soumis à un examen médical pour des motifs de santé publique.*

Comme dans l'article précédent, de tels examens médicaux se pratiquent mais ne sont pas encore prévus dans les dispositions législatives et réglementaires en matière d'asile. Il est important d'intégrer cet article tel quel dans notre dispositif législatif. Le LFR insiste sur le fait que ces examens doivent être réservés aux cas pour lesquels la santé publique est en jeu.

Art. 10: *Scolarisation et éducation des mineurs*

Même remarque que pour les deux articles précédents. Il est à souligner que l'accès au système éducatif doit se faire dans des *conditions analogues* à celles qui sont prévues pour les enfants du pays d'accueil.

Il faudra toutefois veiller à ce que le Luxembourg n'intègre pas dans son dispositif législatif le délai de trois mois à compter du dépôt de la demande d'asile.

Il faut continuer la pratique actuelle selon laquelle la scolarisation peut avoir lieu à partir du moment où le demandeur d'asile est enregistré dans la commune.

Art. 11: *Emploi*

Le LFR demande que les demandeurs d'asile aient accès au marché du travail dans un délai raisonnable, à savoir 6 mois après le dépôt de la demande. Pour donner une chance réelle aux demandeurs d'asile d'accéder à un emploi, le LFR propose d'introduire un nouveau permis de travail qui serait attribué automatiquement aux demandeurs d'asile après l'échéance de 6 mois. Ce permis serait défini par sa durée (dès l'obtention du statut de réfugié politique ou bien dès l'obtention de la réponse négative au dernier recours) et serait valable pour tout secteur de travail et tout employeur.

Art. 12: *L'accès à la formation professionnelle*

Le CR demande un accès direct à la formation professionnelle pour les demandeurs d'asile. Il s'agit ici de défendre une norme plus élevée que celle qui se trouve dans la directive.

Art. 13 § 2: *Les Etats membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs*

Jusqu'à présent, les termes de „niveau de vie adéquat“ et de „subsistance“ ne sont pas définis au Luxembourg. Le règlement grand-ducal du 4 juillet 2002, qui utilise la terminologie de moyens d'existence suffisants à la subsistance, ne donne pas d'explication sur les bases de calcul des aides attribuées aux demandeurs d'asile. Selon le LFR, l'aide pour les demandeurs d'asile (incluant l'aide matérielle et financière) devrait être analogue au Revenu Minimum Garanti (RMG).

*Remarque:* Les articles 5 et 6 du règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 ne prévoient pas d'allocation mensuelle à donner pour un mineur non accompagné.

Art. 14: Modalités des conditions matérielles d'accueil

1. Lorsque le logement est fourni en nature, il doit l'être sous une des formes suivantes ou en les combinant
- a) des locaux servant à loger les demandeurs pendant l'examen d'une demande d'asile présentée à la frontière,
  - b) des centres d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant,
  - c) des maisons, des appartements, des hôtels privés ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs.

Art. 14 § 1b:

Les termes de „niveau de vie suffisant“ devraient – comme dans l'article précédent – être définis.

Art. 14 § 2b: *Les Etats membres font en sorte que les demandeurs qui bénéficient des logements prévus au §1 aient la possibilité de communiquer avec leur famille, leurs conseils juridiques, les représentants du UNHCR et les ONG reconnues par les Etats membres*

Art. 14 § 7: *possibilité pour les conseillers juridiques, les représentants du UNHCR et les ONG reconnues par les Etats d'accéder aux centres*

Cette possibilité, même si elle est pratiquée, n'est pas encore prévue dans notre dispositif législatif.

Art. 14 § 4: *Les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile ne soient transférés d'un logement à l'autre que lorsque cela est nécessaire. Les Etats membres donnent aux demandeurs la possibilité d'informer leurs conseils juridiques de leur transfert et de leur nouvelle adresse.*

Ce paragraphe devrait être ajouté à la réglementation luxembourgeoise.

Art. 14 § 5: *Les personnes travaillant dans les centres d'hébergement ont reçu une formation appropriée ...*

Le présent paragraphe implique les personnes travaillant dans les centres d'hébergement. Le LFR propose de mettre en place un encadrement socio-éducatif dans ces centres d'hébergement.

Art. 14 § 6: *Les Etats membres peuvent faire participer les demandeurs à la gestion des ressources matérielles et des aspects non matériels de la vie dans le centre par l'intermédiaire d'un comité ou d'un conseil consultatif représentatif des personnes qui y sont hébergées*

Un comité ou conseil consultatif représentatif des résidents des centres d'hébergement n'existe pas encore, mais serait souhaitable.

Art. 14 § 8: *Pour les conditions matérielles d'accueil, les Etats membres peuvent, à titre exceptionnel, fixer des modalités différentes de celles qui sont prévues par le présent article pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, lorsque:*

- une première évaluation des besoins spécifiques du demandeur est requise,
- les conditions matérielles d'accueil prévues dans le présent article n'existent pas dans une certaine zone géographique
- les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées,
- le demandeur d'asile se trouve en rétention ou à un poste frontière, dans un local qu'il ne peut quitter.

*Ces différentes conditions couvrent en tout état de cause, les besoins fondamentaux.*

Ce paragraphe devrait être ajouté à la loi luxembourgeoise.

Art. 15: *Soins de santé*

L'accès aux soins de santé pour demandeurs d'asile est garanti au Luxembourg.  
Le LFR demande d'inclure les soins psychologiques dans les soins médicaux.

Art. 16: *Limitation ou retrait du bénéfice des conditions d'accueil*

L'article 16 portant sur la limitation ou le retrait de l'aide sociale est comparable à l'article 4 § 4 du règlement grand-ducal.

Art. 17: *Dispositions concernant les personnes ayant des besoins particuliers*

La réglementation luxembourgeoise ne définit pas, jusqu'à présent, les „personnes vulnérables“. L'article 1 du règlement grand-ducal définit l'aide sociale comme un ensemble de prestations dont, entre autres, *le suivi social et les aides ponctuelles en cas de besoin*.

Il conviendrait de préciser les situations objectives dans lesquelles il existe un „besoin“ pour des aides ponctuelles en citant les catégories de personnes mentionnées dans la directive.

Art. 19: *Mineurs non accompagnés*

Les dispositions sur les mineurs non accompagnés ne sont pas du tout prévues dans la réglementation actuelle. Toutes les mesures prévues par l'article 19 devront donc être ajoutées.

Art. 20: *Les victimes de tortures ou de violences*

Cet article devrait être transposé dans le droit luxembourgeois.

Art. 23: Dans le respect de leur structure constitutionnelle, les Etats membres veillent à ce que le niveau des conditions d'accueil fasse l'objet d'orientations, d'une surveillance et d'un contrôle appropriés.

Une telle disposition n'existe pas encore au Luxembourg.

Art. 24 § 2: Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités et les autres organisations qui mettent en œuvre la présente directive bénéficient de la formation de base utile eu égard aux besoins des demandeurs d'asile des deux sexes.

Les Etats membres allouent les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions nationales prises aux fins de la transposition de la présente directive.

Selon le LFR, les ressources nécessaires, notamment au niveau du personnel (fonctionnaires et personnes d'encadrement dans les structures d'hébergement) ne sont pas encore mises à disposition.

5437/05

N° 5437<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AVIS DE L'OMBUDS-COMITE FIR D'RECHTER VUM KAND**

(27.4.2005)

**CONSIDERATIONS GENERALES**

L'ORK n'entend pas analyser le projet dans son entièreté alors que la majorité des articles du projet ne concernent pas spécialement les enfants.

Nous nous permettons d'émettre notre avis sur les questions des enfants mineurs non accompagnés et les enfants nés de couples non mariés demandeurs d'asile.

D'une manière générale, notre Comité approuve que le nouveau projet de loi tente à accélérer la procédure et prévoit une décision administrative après 6 mois de présence sur le territoire.

De cette façon, l'incertitude qui pèse lourdement sur le moral des familles, n'est plus maintenue pendant des années. Une telle situation qui est devenue la règle, est inacceptable.

\*

**LES DEMANDEURS MINEURS NON ACCOMPAGNES**

L'ORK souhaite que le mineur soit défini dans la présente loi par référence à la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par le Luxembourg le 20 décembre 1993. Nous souhaitons une politique d'accueil cohérente en faveur des mineurs non accompagnés, une prise de décision rapide et une organisation coordonnée de leur hébergement, leur scolarisation et leur accompagnement.

*Article 12.-*

(1) Qui désigne le tuteur? La désignation du tuteur devra se faire absolument avant le premier entretien.

L'ORK estime que le tuteur doit être désigné pour tout mineur sans exception par la juridiction de toute façon compétente en matière de tutelles, c'est-à-dire le juge des tutelles. Il faut garantir la neutralité et l'objectivité du tuteur.

En cas de désaccord entre le tuteur et l'agent chargé de mener l'entretien, les questions et observations du tuteur devront être consignées dans le rapport écrit de l'entretien.

(2) Ce paragraphe est inadmissible et l'ORK le rejette entièrement. **Le mineur devra toujours se voir désigner un tuteur.**

- a) Peu importe qu'il ne devienne majeur au cours de la procédure, sa protection doit être assurée tant qu'il n'a pas atteint sa majorité.
- b) Le travail de l'avocat est foncièrement différent de celui du tuteur.
- c) Le mariage ne constitue pas un obstacle à la désignation d'un tuteur à moins qu'il y ait émancipation au sens juridique du mineur.
- d) Tout mineur devra être traité de la même façon quel que soit son âge.

(3) L'ORK salue le fait qu'on veuille confier l'entretien à un agent ayant les compétences nécessaires.

L'ORK s'interroge sur la définition des „connaissances nécessaires“. Aux yeux du comité, le simple fait d'être père ou mère ne suffit pas. Nous souhaitons que des compétences professionnelles en matière d'enfants soient requises.

L'ORK souhaite qu'aucun éloignement des mineurs étrangers non accompagnés ne soit réalisé avant qu'ils n'aient atteint l'âge de 18 ans.

*Article 13.–*

L'ORK demande à avoir accès au Centre de rétention où les enfants des familles inscrites sur la liste des retours forcés sont retenus avant leur départ.

Nous nous référons à cette fin à l'article 4 de la loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant disant notamment „*Dans l'exercice de leur mission et dans les limites fixées par les lois et règlements, les membres de l'ORK peuvent accéder librement à tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants. Les membres de l'ORK ont le droit de s'enquérir de toute information, pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou par un autre secret professionnel*“.

En Belgique, l'accès du délégué général aux droits de l'enfant au centre de détention fermé, est mentionné dans la loi.

*Article 49.–*

L'accès au système d'éducation devra être garanti aux mineurs non accompagnés en dessous de 15 ans dès leur arrivée et avant qu'ils ne se soient vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire.

\*

## REFLEXIONS GENERALES

### Deux exemples concrets

*Les enfants nés d'un couple non marié demandeur d'asile au Luxembourg*

Nous nous permettons de citer un exemple concret d'une réclamation dont l'ORK a été saisi en avril 2005.

Madame D. est mère d'une fille mineure, âgée de deux ans, dont le père, Monsieur M. est en situation illégale au Luxembourg et qui est détenu au Centre Pénitentiaire à Schrassig avant son expulsion. Le couple n'est pas marié. Madame D. a l'autorisation de rester au Luxembourg, mais n'étant pas en mesure de fournir la garantie de prise en charge du père de son enfant, elle s'est vu refuser non seulement le mariage par la commune, mais également la permission de rendre visite au père de son enfant au Centre pénitentiaire.

Cependant l'enfant mineure étant apparentée au premier degré, peut rendre visite à son père. Le Service Treffpunkt a été interpellé pour organiser la visite. Une enfant âgée de deux ans sera donc confiée à une personne qu'elle ne connaît pas du tout pour rendre visite dans un cadre peu accueillant à son père. L'ORK a du mal à comprendre cette attitude alors que la mère de l'enfant était disponible à accompagner sa fille.

La convention internationale des droits de l'enfant stipule dans son article 9 1) et 3) que „*les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré ... Les Etats parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant*“.

L'ORK exige que les parents non mariés d'un enfant aient les mêmes facilités et droits que les parents mariés.



*Modalités d'expulsion des familles inscrites sur la liste des retours forcés*

L'ORK se permet d'illustrer les modalités concrètes d'expulsion à l'exemple de la situation d'un jeune âgé de 17 ans 11 mois, fréquentant le Lycée technique du Centre, interpellé lors de la pause de midi au centre Aldringen le 11 avril 2005.

Certes, il ne nous appartient pas à nous prononcer sur ce retour forcé et le pourquoi de cette décision de reconduite, mais nous souhaitons que les procédures soient respectueuses des enfants, ce qui, dans la situation présente, n'a pas été le cas.

La famille, n'ayant pas pu obtenir un statut de protection international, avait été invitée et obligée à quitter le pays; où elle a vécu depuis novembre 1999. Leur fils qui parle parfaitement le luxembourgeois, fréquente régulièrement l'école depuis lors.

Les parents, dont la demande avait donc débouché sur un refus, se sont cachés. Les agents de Police ayant eu la charge d'amener la famille au centre de rétention à Findel, sont allés trouver le mineur, en lui mettant des menottes en présence de ses camarades de classe avec lesquels il partageait sa pause avant de réintégrer le lycée à 14.00 heures, et l'ont conduit au Centre. Le jeune y a séjourné deux jours avant d'être libéré suite à une décision en référé au Tribunal administratif du 13 avril 2005.

L'ORK estime que les enfants devraient être du moins autorisés à terminer leur année scolaire avant d'être refoulés. Cette possibilité est d'ailleurs prévue dans la directive „protection temporaire“ et n'a pas été transposée dans notre législation.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/01

N° 5437<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME**

(28.4.2005)

**CONSIDERATIONS PREALABLES**

Le droit d'asile est un droit fondamental notamment consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, intégrée dans le projet de traité constitutionnel.

L'article 18 de cette Charte dispose que:

*„Le droit d'asile doit être garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne<sup>1</sup>.“*

Le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection concerne donc directement la Commission Consultative des Droits de l'Homme (ci-après „la CCDH“). L'avis de la CCDH n'ayant pas été sollicité par le gouvernement, elle a cependant estimé nécessaire de se saisir de cette question.

Le projet de loi abordé a notamment pour objet de réformer de fond en comble la législation luxembourgeoise sur la procédure de reconnaissance du statut de réfugié politique, telle qu'elle est actuellement organisée par le texte coordonné de la loi du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire.

Tout en couvrant le champ d'application du texte actuellement en vigueur, en tentant notamment de transposer deux directives européennes concernant la matière existante, le projet est plus large que l'actuelle législation, alors qu'il intègre et transpose deux autres directives européennes. La première fixe les conditions de fond que doivent remplir les demandeurs en protection internationale pour obtenir un des deux statuts de protection (conditions qui sont actuellement essentiellement dégagées en droit national par la jurisprudence des juridictions administratives sur base de la Convention de Genève), et la deuxième arrête les normes minimales de protection que les Etats membres doivent offrir aux demandeurs de protection internationale (asile et statut subsidiaire).

Ainsi, les quatre directives transposées sont:

- la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, appelée ci-après „directive procédure“,
- la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relative au contenu de ces statuts, appelée ci-après „directive qualification“,

<sup>1</sup> Le respect de cet instrument international est affirmé à plusieurs reprises dans le futur traité constitutionnel. A l'heure actuelle, l'article 63-1 du traité d'Amsterdam affirme le respect de la Convention de Genève.

- la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, appelée ci-après „*directive accueil*“;
- la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, appelée ci-après „*directive protection temporaire*“<sup>2</sup>.

La CCDH tentera, avec le présent avis, de mettre en exergue les incompatibilités que certaines dispositions du projet ont ou pourraient avoir avec les droits fondamentaux tels qu'ils sont proclamés et protégés, notamment par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après appelée CEDH) et/ou tels qu'ils le seraient par la Charte des Droits fondamentaux de l'Union qui constitue la partie II de la future Constitution pour l'Europe, si celle-ci venait à être adoptée. La CCDH sera aussi attentive à d'éventuelles incompatibilités avec la Convention de Genève, pierre angulaire de la protection des réfugiés.

Le caractère de droit fondamental de l'asile interdit en premier lieu de confondre les questions d'asile et d'immigration. Il convient de transposer les dispositions des directives dans un véritable esprit de protection.

Par ailleurs, la CCDH est très attentive, entre autres, à la problématique du système de la preuve dont elle estime que la charge devra, en fonction des circonstances et selon une appréciation équitable de ces circonstances, soit reposer sur les épaules du demandeur ou sur celles du Gouvernement, soit faire l'objet d'un partage entre le demandeur et le Gouvernement. La CCDH insiste sur ce point et sur la notion d'équité qu'il conviendrait d'appliquer au cas par cas, alors qu'en fonction des situations, cette preuve, qui intervient à plusieurs niveaux de l'instruction de la demande, sera plus ou moins facile à rapporter dans le chef du demandeur.

\*

### APPRECIATION GLOBALE

Dans une large mesure, le projet de loi est le fruit de la transposition des directives précitées, desquelles il tire sa légitimité.

La CCDH tient d'abord à relever un certain nombre de points positifs ou d'innovations susceptibles de présenter une plus-value pour le Luxembourg:

- L'introduction d'un statut de protection subsidiaire, basé notamment sur l'article 3 de la CEDH comble un vide juridique au Luxembourg qui ne connaissait jusqu'à présent que le seul statut de réfugié selon la Convention de Genève,
- Les orientations concernant l'appréciation de la crainte raisonnable de persécution peuvent constituer, dans certaines situations, des garanties supplémentaires pour les demandeurs de protection internationale,
- La précision formelle que pour être éligible à un statut de protection, les acteurs de persécution ou d'atteintes graves ne doivent pas nécessairement être l'Etat mais peuvent être aussi des partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou encore des acteurs non étatiques,
- La possibilité d'instaurer, à côté d'un régime de protection temporaire européen, un régime de protection temporaire à l'échelon national,
- L'information des demandeurs de protection sur la procédure d'examen de la demande de protection internationale,
- L'introduction de garanties procédurales pour les mineurs non accompagnés.

Les directives portent sur des normes minimales que les Etats doivent garantir et constituent en ce sens une obligation à charge des Etats membres. Beaucoup des clauses de ces directives laissent par ailleurs aux Etats membres une grande marge de manoeuvre sur la manière de les mettre en œuvre. La

<sup>2</sup> Il est à noter que les négociations de cette directive sont actuellement closes mais qu'elle n'a, à l'heure du présent avis, pas encore été formellement adoptée. Pour être correct, il s'agit donc plus de la proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, doc. 8771<sup>4</sup>, 30 avril 2004.

CCDH constate que, pour beaucoup d'articles, le législateur a opté pour un simple copiage des dispositions des directives.

Cette façon de procéder appelle deux remarques de la CCDH:

- D'une part, sous l'angle du respect des droits fondamentaux et du respect de la Convention de Genève, certaines dispositions du projet (qu'elles soient ou non conformes aux directives transposées), constituent une violation objective directe de certains droits fondamentaux et du droit international.

Par ailleurs, d'autres semblent encore pouvoir favoriser la création de situations de fait qui s'avèreraient contraires à certains principes et droits fondamentaux, si le projet était adopté dans son actuel état.

Ces situations de fait qui découleraient d'une application correcte du droit, se révèlent essentiellement avec la pratique. L'objet de cette analyse n'a donc pas vocation à pointer toutes celles que le projet risque de créer, mais s'arrête aux plus évidentes, celles qui se dessinent d'ores et déjà dans son état actuel et qui, de l'avis de la CCDH, ne manqueront pas de survenir.

- D'autre part, rien n'empêche un Etat membre, en l'occurrence le Luxembourg, d'adopter des dispositions plus favorables en la matière. Sur certains plans, le législateur a fait usage de cette possibilité. Sur d'autres plans, en revanche, il a transposé des articles des directives de façon minimale, voire restrictive.

La CCDH déplore cependant que ses suggestions émises dans son avis sur *l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière*, ne soient pas suffisamment prises en compte dans le projet de texte actuel, en particulier ses recommandations en matière de retour des demandeurs d'asile déboutés.

Or, aux yeux de la CCDH, la problématique du retour des demandeurs d'asile déboutés fait partie intégrante d'une politique d'asile cohérente. Elle constitue une réalité importante à l'heure actuelle et peut poser problème au regard du respect scrupuleux des droits fondamentaux et de la dignité de la personne humaine.

D'autre part, la CCDH constate avec regret que l'actuel projet n'aborde pas la problématique, cependant primordiale, relative à l'activité, l'occupation et „l'encadrement“ des demandeurs pendant le temps de la procédure d'examen de leur demande d'asile ou de protection subsidiaire.

Si le texte évoque la question de l'accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise, il laisse cependant le soin à un règlement grand-ducal d'en déterminer les conditions alors qu'il serait plus heureux que ces conditions soient dès à présent fixées par la future loi.

Le texte pourrait également aborder l'accès à différents cadres ou structures d'activités où les demandeurs n'auraient pas à supporter l'oisiveté liée à leur statut et où ils pourraient mettre leur potentiel humain à la disposition de l'Etat qui examine leur demande.

Cette inactivité imposée porte en effet non seulement atteinte à la dignité humaine de chaque demandeur d'asile, mais favorise encore le développement d'un terrain propice à une nouvelle criminalité.

Dans ce même contexte, la CCDH salue la transposition du principe du droit du demandeur d'accéder au marché du travail, inscrit à l'article 11 de la directive *accueil*, mais doit immédiatement constater que ce principe sera vraisemblablement vidé de sa substance: non seulement, le demandeur ne peut pas accéder au marché de l'emploi pendant un an (si sa demande est examinée selon la procédure accélérée, le ministre devra rendre sa décision dans les deux mois), mais encore le ministre peut annihiler cette disposition en appliquant le principe de la priorité d'embauche

- aux citoyens de l'Union européenne,
- à ceux des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen,
- aux ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques et
- à ceux de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

Par ailleurs, l'accès au travail serait initialement accordé pour une durée de 6 mois et ne serait valable que pour un employeur et une profession déterminée.

La CCDH recommande de prévoir un accès effectif au travail, dans un délai raisonnable et sans réserve, en relevant que les personnes qui auront tenté d'abuser de la procédure d'asile pour des motifs

étrangers à ceux qu'elle protège, verront leur demande définitivement rejetée, voies de recours comprises, au bout de 4 mois et 15 jours au terme de la procédure accélérée.

Enfin, la CCDH déplore que le droit et l'accès à la scolarisation, l'encadrement et l'enseignement des demandeurs mineurs non accompagnés ou des enfants des demandeurs de protection internationale, ne soient pas abordés dans le projet, malgré les dispositions de l'article 10 de la directive *accueil* et renvoie dans ce contexte aux observations finales sur le deuxième rapport périodique du Luxembourg du Comité des Droits de l'Enfant qui recommande au Luxembourg „*d'envisager toutes les mesures susceptibles d'assurer que les enfants étrangers et requérants d'asile se voient accorder un accès égal aux mêmes normes de services que les autres enfants dans le domaine de l'éducation*“.

\*

## ANALYSE DE CERTAINS ARTICLES DU PROJET AU REGARD DES DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE HUMAINE

### 1. L'article 2 k) du projet et ses articles 45 et 68

Article 2 k):

*„On entend par (...) Membre de la famille, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui sont présents au Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:*

- a) le conjoint du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire;*
- b) les enfants du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés“.*

La CCDH considère cette définition comme étant beaucoup trop restrictive, alors que d'emblée, elle exclut le concubin non marié du bénéficiaire du statut, de la notion de membre de famille.

Cette définition est contraire à l'article 8 de la CEDH,<sup>3</sup> alors qu'elle fait totalement abstraction des familles composées constituées de parents non mariés et nie ainsi une réalité pourtant bien contemporaine que la Cour européenne des droits de l'Homme a par ailleurs consacrée.

Ce constat prend tout son sens lorsqu'on sait que le projet réserve l'octroi d'un certain nombre de droits aux membres de la famille d'un bénéficiaire d'un des deux statuts sans que ceux-ci ne se soient personnellement vu reconnaître l'un de ces deux statuts.

Ainsi, par exemple, les droits d'accès au système d'éducation (article 49), au système de santé (article 51), au logement (article 53) ... sont garantis, non seulement à la personne qui se sera vu reconnaître l'un des statuts, mais aussi aux membres de sa famille.

Il est de nos jours inconcevable d'accepter qu'une personne accompagnée de sa famille puisse, avec ses enfants, jouir de certains droits, sans que son compagnon ne puisse personnellement profiter de ces mêmes droits pour la seule raison qu'il n'est pas marié.

Par ailleurs, cette situation, coexistant avec celle où le partenaire marié du bénéficiaire de protection internationale bénéficierait de l'avantage de ces droits, serait également contraire à l'article 1er du protocole No 12 à la Convention qui prévoyait que:

*„1 La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.*

<sup>3</sup> „1 Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2 Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.“

2 *Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit, fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.*“

La CCDH invite donc le Gouvernement à modifier cette disposition en ajoutant à l'article 2 k. du projet, aux termes „le conjoint du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire“, ceux de „ou son ou sa partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable“, à l'instar de l'article 2 d) i) de *la directive accueil*.

Cette modification permettrait également de supprimer la contradiction existant entre le point a) et le point b) de l'article 2 k. du projet qui risque par ailleurs de lui ôter toute efficacité, alors que les enfants du couple marié indiqué au point a., sont à considérer comme membres de la famille, sans tenir compte du fait qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés (!). Le maintien de l'actuelle formulation aurait pour conséquence, malgré la disposition claire en ce sens du point b., de ne pas pouvoir considérer comme membres de la famille les enfants nés hors mariage, dans la mesure où ils ne répondraient pas à la définition du point b. qui exige qu'ils soient les enfants du couple visé au point a., c'est-à-dire d'un couple marié.

La CCDH tient encore à relever que l'article 45 du projet qui invite le Ministre à veiller au maintien de l'unité familiale, ne suit pas l'invitation donnée par l'article 23§5 de la *directive qualification* qui dispose que: *les Etats membres peuvent décider que le présent article s'applique aussi aux autres parents proches qui vivaient au sein de la famille à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.*

\*

Enfin dans le cadre du régime de la protection temporaire, et pour être complet, la CCDH note que l'article 68 du projet portant sur le regroupement familial des personnes bénéficiant de la protection temporaire, retient comme membres de famille, le conjoint du regroupant et les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint et réitère ici les observations qu'elle a faites pour l'article 2 k), d'autant que le point c) du paragraphe 2 précise que peuvent également bénéficier du regroupement familial „*d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l'afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à charge du regroupant.*“

La CCDH note également que selon le paragraphe (6) de l'article 68, le ministre peut accorder le regroupement familial à „*d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l'afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge du regroupant ... en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement familial ne se réalisait pas.*“ et invite le Gouvernement à transformer cette faculté en obligation dans le chef du Ministre à partir de l'instant où il constate que le critère de „*difficultés extrêmes*“ est donné.

## 2. L'article 6 (5) du projet de loi

La plupart des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire qui arrivent dans le pays où ils déposent leur demande, sont en général dépourvus de toute ressource et de tout bien de valeur pour les avoir sacrifiés afin de payer leur voyage.

La procédure d'examen de leur demande s'étalant bien souvent sur plusieurs mois, voire années, et la loi leur interdisant d'exercer une activité lucrative le temps de cette procédure, il était nécessaire que l'Etat instaure une aide sociale minimum, conformément à ses engagements internationaux et en conformité avec le droit fondamental de toute personne de ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants.

Le 18 mars 2000, conscient de cet impératif absolu, le législateur a modifié l'article 4 de la loi du 3 avril 1996 en y précisant les effets du document qui était remis au demandeur au moment du dépôt de sa demande et qui n'avait, jusqu'à cette date, que valeur de récépissé.

Ainsi, à partir de cette date, la possession de cette attestation donnait entre autres droit au demandeur „à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal“.

Deux ans plus tard, le pouvoir réglementaire adopta le règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 *fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs d'asile* (hébergement, soins



médicaux, nourriture ...) et décida que l'aide en question devait être délivrée à toute personne „détentrice de l'attestation visée aux articles 4, 13 et 21 de la loi modifiée du 3 avril 1996“.

L'article 4 de l'actuelle loi précise qu' „une pièce attestant l'enregistrement de la demande est remise à chaque demandeur d'asile ayant au moins quatorze ans.“

Le projet reprend le principe de la délivrance de cette attestation et son article 6 (5) précise: „Une pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Néanmoins, cette pièce n'est pas délivrée au demandeur (...) qui dépose une nouvelle demande de protection internationale conformément à l'article 23 de la présente loi tant que cette nouvelle demande n'a pas été déclarée recevable.“

Si ce nouveau délai maximum de trois jours dans lequel l'attestation doit être délivrée constitue certainement une garantie pour les demandeurs d'asile de ne pas se voir privés, plus de trois jours après le dépôt de leur demande, d'un document auquel sont rattachés les droits à l'obtention de l'aide sociale et par lequel ils seront en mesure d'établir leur identité et leur statut de demandeur de protection internationale en cas de contrôle, il n'en reste pas moins que le projet de loi laisse la possibilité, en fonction des circonstances, de voir un demandeur sans ressources, être soumis à un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention, alors que pendant ces trois jours, il sera notamment privé de logement, de soins médicaux d'urgence et de nourriture.

En fonction des circonstances, en toute hypothèse, en période hivernale, cette situation sera constitutive d'une soumission à un traitement inhumain et dégradant dans le chef du demandeur qui n'aura d'autre alternative que de rester à la rue jusqu'à ce que l'attestation lui soit délivrée.

Il n'y a par ailleurs pas de raison objective qui empêcherait l'Administration de pouvoir délivrer l'attestation dès l'enregistrement de la demande d'asile pour garantir un accès immédiat à l'aide sociale, alors que la loi actuellement en vigueur ne prévoit pas un tel délai d'attente et donne donc droit à l'attestation dès la présentation de la demande.

En pratique, à l'heure actuelle, cette situation ne pose pas de difficultés, alors que l'attestation est effectivement délivrée au demandeur le même jour que la présentation de la demande, après qu'il ait été enregistré et sommairement entendu sur son voyage.

Par ailleurs, il convient d'insister sur le fait que le demandeur ne pourra ni prouver son identité, ni prouver qu'il est en droit de séjourner sur le territoire en cas de contrôle pendant ces trois jours, alors qu'aux termes de l'article 6 § 4 du projet, le demandeur aura l'obligation de remettre ses documents d'identité ainsi que tout autre document „utile à l'examen de la demande“.

Enfin, il convient de relever que ce nouveau délai de trois jours est le fruit de la transposition de la „directive accueil“ qui ne constitue qu'une norme minimale, garantissant au demandeur le droit de se voir délivrer l'attestation dans un délai maximum de trois jours mais n'empêche bien évidemment pas les Etats membres de la délivrer dès le premier jour.

Par ailleurs, l'absence de délivrance de l'attestation en cas de nouvelle demande (demande ultérieure après examen de la première demande) ne se justifie ni au regard de la directive précitée qui ne prévoit pas cette possibilité de dérogation, ni par rapport à la situation en vigueur sous l'actuelle loi.

Il est également nécessaire de relever que le projet ne prévoit pas de délai maximum dans lequel le Ministre compétent devra déclarer la nouvelle demande recevable ou irrecevable et laisse ainsi planer une inquiétante incertitude sur le sort du demandeur pendant cette période non définie.

Alors que l'actuelle loi ne prévoit pas ce délai de trois jours, qu'aucune obligation supranationale n'oblige le législateur à l'introduire dans la nouvelle loi, que ce délai d'attente est susceptible d'entraîner des violations de l'article 3 de la Convention, la CCDH ne voit aucune justification à son introduction dans la nouvelle législation et demande au Gouvernement de retirer cette disposition de son projet ou de préciser que l'attestation sera délivrée dès le premier jour du dépôt de la demande.<sup>4</sup>

4 Le règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs d'asile, devra également faire l'objet en temps voulu d'une modification qui devra renvoyer aux dispositions de la nouvelle loi. Pour autant que de besoin, la CCDH tient à relever qu'elle considère l'aide sociale telle qu'actuellement prévue et dispensée par le présent règlement grand-ducal, comme un acquis pour les demandeurs d'asile, conforme à leur droit à la dignité et à celui de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

### 3. L'article 8 du projet de loi

*„Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographies et dresse un rapport.“*

Si en soi, la fouille des affaires du demandeur d'asile se justifie (voir en ce sens l'exposé des motifs du projet de loi), le principe d'une fouille corporelle du demandeur est bien plus critiquable, et peut se révéler également contraire à l'article 3 de la Convention en ce qu'il risque de soumettre les demandeurs à des traitements inhumains ou dégradants.

En matière pénale, la notion de fouille corporelle est non seulement définie, mais le recours à son utilisation est en plus strictement réglementé.

Dans le cadre du projet de loi sous examen, la CCDH s'interroge sur ce que le Gouvernement entend par fouille corporelle et constate qu'aucun critère ni conditions ne sont prévus pour y avoir recours.

La CCDH en conclut que la décision de procéder à cette fouille appartiendra donc en pratique aux agents relevant de l'autorité du Ministre compétent, voire même aux agents ou officiers du service de police judiciaire chargés des vérifications prévues à l'article 8.

Un tel vide juridique, tant en ce qui concerne la notion et la définition même de fouille corporelle qu'en ce qui concerne les conditions dans lesquelles elle pourra avoir lieu, laisse la voie ouverte à tous les abus possibles et imaginables.

Afin d'éviter de telles situations qui seraient contraires à l'article 3 de la Convention, la CCDH aimerait pouvoir inviter le Gouvernement à retirer cette disposition de son projet mais reste consciente de l'inefficacité qu'aurait alors la fouille des affaires du demandeur.

La CCDH invite donc le Gouvernement à définir exactement ce qu'il entend par fouille corporelle ainsi que les strictes conditions dans lesquelles cette fouille devra avoir lieu.

La CCDH estime par ailleurs indispensable de préciser que les agents relevant du service de police judiciaire devraient systématiquement être du même sexe que celui des demandeurs de protection internationale dont les affaires seront fouillées et sur lesquels la fouille corporelle sera pratiquée.

### 4. L'article 10 et l'article 6 (12) du projet de loi

Selon les termes mêmes du Conseil d'Etat, *„le demandeur d'asile constitue en général le maillon le plus faible dans la chaîne des justiciables (...)“*<sup>5</sup>

L'article 10 du projet de loi dispose que

*„(1) Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:*

- a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;*
- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;*
- c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;*
- d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.*

*(2) La décision de placement visée au paragraphe (1) qui précède peut être reconduite par le ministre, chaque fois pour la durée d'un mois, si les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore été établis, sans que la durée totale du placement ne puisse excéder six mois.*

<sup>5</sup> Document parlementaire No 4572<sup>3</sup> du 9 décembre 1999. Avis complémentaire du Conseil d'Etat sur le projet de loi – 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) *Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.*

(4) *Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.*“

L'article 10 légalise pour la première fois le principe du placement du demandeur de protection internationale dans une structure fermée.

L'article 5.1. de la CEDH dispose que:

*„1 Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:*

- a s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;*
- b s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;*
- c s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;*
- d s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;*
- e s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;*
- f s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.*“

Pour satisfaire aux exigences de l'article 5.1. précité, le projet de loi devrait se limiter à donner la possibilité au ministre compétent de placer le demandeur dans une structure fermée et donc de porter atteinte à sa liberté individuelle, dans la seule hypothèse où il ferait l'objet d'une procédure d'expulsion ou d'extradition (tout en insistant sur le fait que l'article 5 f aborde le cas des étrangers en général et non des demandeurs de protection internationale en particulier).

L'hypothèse de l'expulsion du demandeur d'asile doit cependant être écartée, alors que par définition, il ne peut faire l'objet d'une telle mesure tant que sa demande n'a pas été examinée et qu'une décision n'est pas intervenue sur celle-ci.

Le principe de l'expulsion du demandeur d'asile dont la demande n'a pas fait l'objet d'une décision définitive, serait en effet contraire au principe même du droit d'asile en tant que droit fondamental. Tant que la demande n'est pas définitivement toisée, le demandeur doit pouvoir rester sur le territoire de l'Etat responsable de l'examen de cette demande.

Le projet prévoit cependant en son article 6(12) la possibilité de livrer ou d'extrader le demandeur vers un autre pays ou une cour ou un tribunal pénal international: *„le demandeur peut être livré à ou extradé, le cas échéant, vers, soit un autre Etat membre de l'Union européenne en vertu des obligations découlant d'un mandat d'arrêt européen ou pour d'autres raisons, soit un pays tiers, soit une cour ou un tribunal pénal(e) international(e)“.*

La CCDH estime que cette disposition du projet est, selon la même analyse que celle concernant l'expulsion du demandeur, en contradiction avec le principe même du droit d'asile.

Par ailleurs, l'extradition comporte en soi le risque réel de violation de l'article 33(1) de la Convention de Genève qui interdit tout refoulement vers un pays où le demandeur d'asile pourrait craindre une persécution. Ce risque de persécution peut émaner soit directement de l'Etat qui demande l'extradition ou, par un phénomène de refoulement en cascade, de l'Etat où la personne concernée serait finalement éloignée.

L'extradition pourrait également constituer une violation de l'article 3 de la CEDH.

Ainsi, la CCDH invite le Gouvernement à retirer le paragraphe 12 de l'article 6.

Le seul éloignement envisageable du demandeur de protection, alors que sa demande n'a pas fait l'objet d'une décision, est l'hypothèse de la „livraison“ de ce dernier à un autre Etat qui serait responsable de l'examen de la demande en application des conventions internationales applicables en la matière.

Ainsi, il conviendrait de reformuler l'actuel article 10 en limitant la possibilité de placer le demandeur en structure fermée aux seuls cas où une procédure de „livraison“ serait valablement engagée contre lui.

En toutes hypothèses, le placement du demandeur ne se justifie pas dans les cas prévus au point c) de l'article 10 (1), du projet (possibilité laissée au ministre de placer le demandeur lorsqu'il décide d'examiner sa demande sous le régime de la procédure accélérée prévue à l'article 20 du projet), surtout lorsqu'on sait que la décision d'examiner la demande sous le régime de la procédure accélérée du demandeur n'est pas susceptible de recours (la CCDH se prononcera également plus loin sur cette situation) et que, pour certains des cas prévus qui réservent cette possibilité au Ministre, cette décision est uniquement basée sur une appréciation subjective de la situation du demandeur ou sur des intentions qui lui sont prêtées.<sup>6</sup>

### 5. L'article 12 du projet de loi

La CCDH accueille très favorablement l'introduction de cette disposition qui contient des garanties procédurales au bénéfice du demandeur d'asile mineur non accompagné.

*„(1) Un demandeur mineur non accompagné se voit normalement désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande.(...)“*

Le paragraphe (2) dispose toutefois que *„le mineur non accompagné ne se verra pas obligatoirement désigner un tuteur conformément au paragraphe (19) qui précède lorsqu'il:*

- a) atteindra selon toute vraisemblance sa majorité avant qu'une décision sur sa demande ne soit prise par le ministre*
- b) bénéficie de l'assistance d'un avocat*
- c) est marié ou l'a été*
- d) est âgé de 16 ans ou plus, à moins qu'il ne soit dans l'incapacité d'introduire sa demande sans le concours d'un tuteur.“*

La CCDH ne peut cependant manifester son accord avec le paragraphe (2), alors que la Convention relative aux droits de l'enfant définit l'enfant mineur comme tout être humain âgé de moins de 18 ans.

En conséquence, la CCDH propose de biffer le 2ème paragraphe de l'article 12 du projet.

### 6. Les articles 19 (1) et 20 (2) et 22 (1) du projet de loi

Les deux premiers prévoient notamment qu'une *décision négative sur la demande de protection internationale vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972.*

<sup>6</sup> L'article 10 (1) c) du projet donne la possibilité au Ministre de placer le demandeur lorsque „la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi“

Ces différentes possibilités de l'article 20 sont:

- d) le demandeur a induit en erreur les autorités en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou documents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;
- e) le demandeur a introduit une autre demande de protection internationale mentionnant d'autres données personnelles;
- f) le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité;
- i) le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou immminente qui entraînerait son éloignement du territoire;
- k) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Grand-Duché et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou introduit sa demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire;
- l) le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou constitue un danger pour l'ordre public;
- m) le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales.

La CCDH considère qu'il ne peut pas y avoir d'automatisme entre rejet d'une demande de protection et ordre de quitter le territoire. Elle réaffirme sa position selon laquelle un ordre de quitter le territoire ne devrait que concerner les personnes qui seraient légalement, dans le respect des droits fondamentaux, et matériellement éloignables<sup>7</sup>.

Elle renvoie à cet égard aux développements sur ce point élaborés dans son avis précité.

Sous ce rapport, il convient de relever que si la création du statut de protection subsidiaire, découlant essentiellement de l'existence de l'article 3 de la CEDH, remplit certes un vide juridique en répondant aux situations visées par l'article 14 alinéa 3 de la loi du 28 mars 1972 qui dispose que „l'étranger ne peut être expulsé, ni éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont gravement menacés ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ou à des traitements au sens des articles 1er et 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants“, il n'épuise cependant pas tous les cas de figure qui, eu égard aux droits fondamentaux ou au principe de protection, commanderaient un droit de séjour.

Outre celui envisagé par l'article 14 alinéa 3, il existe en effet d'autres situations dans lesquelles l'éloignement du territoire d'un demandeur d'asile définitivement débouté pourrait s'avérer incompatible avec des engagements internationaux souscrits par le Luxembourg. Le cas de figure le plus fréquemment rencontré (ou du moins invoqué) en pratique est celui où une telle mesure d'éloignement constituerait une ingérence injustifiée dans la vie familiale de la ou des personnes concernée(s) et contreviendrait ainsi à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>8</sup>.

L'article 22 (1) du projet prévoit que „Si le statut de réfugié est refusé au titre des articles 19 et 20 qui précèdent, le demandeur d'asile sera éloigné du territoire.“

La CCDH constate que le texte reste complètement muet quant aux modalités d'éloignement du territoire. Elle avait déjà relevé dans son avis sur les expulsions des étrangers d'avril 2003 que la loi de 1972 ne précise pas non plus ni les modalités des mesures d'éloignement, ni les garanties dont devraient bénéficier, dans ce contexte, les personnes qui en font l'objet.

Parce que toute mesure d'éloignement forcé représente une atteinte portée à la liberté individuelle, il ne peut en être fait recours que dans le respect du principe de proportionnalité qui, à ce niveau, commande la réalisation de deux conditions:

- Le retour forcé ne doit constituer qu'une mesure de tout dernier ressort. Ceci ne signifie pas seulement que, dans chaque cas individuel, il faut, dans un premier temps, tout mettre en œuvre pour amener la personne concernée à se prêter à un retour consenti. Au-delà de cette condition, il devrait être mis en place un cadre général qui favorise les retours consentis, c'est-à-dire qui incite les personnes concernées à se plier aux invitations de quitter le territoire dont elles sont destinataires.
- En cas de recours à une mesure de retour forcé, la contrainte utilisée à l'égard des personnes concernées et la violence, tant physique que psychologique qui leur est ainsi faite, doit être maintenue dans les limites de ce qui est à la fois raisonnablement admissible et strictement nécessaire.

La CCDH relève encore que les personnes, même couvertes, à un moment donné, par un titre de séjour (ou un droit de séjour tel que, en particulier, celui dont bénéficient automatiquement les demandeurs d'asile pendant la durée de la procédure), mais dont le titre ou le droit de séjour est venu à expiration, paraissent, du moins dans la très grande majorité des cas, faire l'objet d'une simple mesure de refoulement du territoire sans autre procédure.

## 7. L'article 20 (5) du projet de loi

*„La décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours.“*

La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme refuse, à ce jour, d'inclure le droit d'asile dans le champ d'application de l'article 6-1 de la Convention.

<sup>7</sup> Commission Consultative des Droits de l'Homme, *L'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière, Luxembourg, avril 2003*.

<sup>8</sup> Cf. pour un cas récent d'application, où le président du tribunal administratif a, en référé, ordonné le maintien provisoire (c'est-à-dire en attendant un jugement sur le fond) de la personne concernée sur le territoire luxembourgeois (Tribunal administratif, 25 septembre 2002, No 15378 du rôle).

Ainsi, le principe même du droit de pouvoir contester ou de voir ses contestations toisées par un tribunal, n'est pas assuré par la CEDH au demandeur de protection internationale et l'article 20 (5) du projet, en l'état actuel de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, n'est pas contraire à l'article 6-1 de la Convention.

La CCDH estime cependant que le principe même du droit d'accès à un tribunal est une nécessité constante si fondamentale dans une société démocratique, qu'il a, de nos jours, dépassé les limites de la disposition qui l'a consacré en Europe, pour s'appliquer en toute matière.

Dans une société qui se dit démocratique et qui épouse les valeurs fondamentales consacrées entre autres dans la CEDH, l'omniprésence de la valeur de justice doit pouvoir être perceptible dans tout domaine.

Si le droit fondamental de voir sa cause entendue par un tribunal peut souffrir de quelque aménagement, dans certaines situations et selon des critères établis par la loi et dûment justifiés par des impératifs tout autant fondamentaux dans une société démocratique, la dénégalation même du droit du demandeur de protection internationale de contester la décision d'examiner sa demande dans le cadre d'une procédure accélérée, ne se justifie pas (rappelons que la décision d'examiner la demande dans le cadre de la procédure accélérée peut entraîner un refus définitif de la demande au bout de quatre mois et demi au maximum et que dans le cadre de cette procédure, les décisions du Tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel).

Il faut encore rappeler que le demandeur peut être placé sur décision du ministre dans une structure fermée pour une durée maximum de 6 mois si le même ministre décide d'examiner sa demande selon la procédure accélérée et comme présenté au point précédent.

Pratiquement, ceci signifie que le demandeur qui verra sa demande examinée selon la procédure accélérée en application de l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m), pourrait automatiquement faire l'objet d'un placement sans pouvoir contester cette décision, alors que le Juge administratif, saisi de la demande en réformation qu'il voudrait exercer contre la décision de placement, ne pourrait que constater l'existence préalable nécessaire de la décision d'examiner la demande selon la procédure accélérée en application du même article et ne pourrait pas en examiner la validité, alors que celle-ci est non-susceptible de recours.

Cette situation est de l'avis de la CCDH incompatible avec le droit fondamental garantissant à toute personne de voir sa cause entendue par un tribunal, alors que „*Tout ordre juridique prétend assurer ou favoriser la réalisation de la valeur de justice dans la société. Dans une certaine tradition aristotelo-thomiste, cette valeur constitue même la „fin“ du droit et le critère de sa validité, sinon de juridicité, des normes qui prétendent à la qualité de règles de droit. Pour d'autres, la justice fournit au moins le principal critère de légitimité de ces normes.*“<sup>9</sup>

La CCDH estime également pouvoir affirmer que la future Constitution européenne, si celle-ci venait à être adoptée, donnerait sa base juridique au droit fondamental pour toute personne de voir sa cause impartialement et équitablement entendue par un tribunal, en toute matière, mais encore dans les limites de la Constitution, lorsque l'Etat membre met en œuvre le droit de l'Union.

En effet, l'article II-107, deuxième paragraphe de la Constitution, dispose que „*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.*“

Par ailleurs, l'article II-112. 5. de la Constitution prévoit que „*les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.*“

Le projet de loi sous examen est une mise en œuvre du droit de l'Union, alors qu'il transpose en droit interne quatre directives européennes.

Ainsi, le projet, tout en mettant en œuvre le droit de l'Union, devrait, pour être conforme à la Constitution, si elle était adoptée, également mettre en œuvre les dispositions de la Charte et donc

9 Martine LE FRIANT *L'accès à la justice, Droits et libertés fondamentaux DALLOZ 4ème édition 1997.*

l'article II-112. 5. en prévoyant des dispositions qui, si elles n'ont pas cette vocation directe, doivent tout au moins le respecter.

La CCDH estime que si l'article 20 (5) du projet de loi, tout en étant contraire au droit fondamental à la Justice, n'est actuellement pas contraire à une disposition supranationale protectrice de ce droit, il le deviendra dès l'entrée en vigueur de la Constitution européenne au Luxembourg, si elle venait à être adoptée.

La CCDH invite le Gouvernement à modifier le point 5 de l'article 20 de son projet et à le remplacer par l'instauration d'une voie de recours ouverte au demandeur de protection internationale devant les juridictions administratives contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de sa demande dans le cadre de la procédure accélérée.

La CCDH précise que cette modification n'aurait de sens que dans la mesure où la voie de recours ouverte serait un recours en réformation (en pleine juridiction) devant le Tribunal administratif, alors que la décision d'examiner la demande selon la procédure accélérée relève dans au moins un cas de la seule appréciation subjective du ministre (article 20 1 f)).

La CCDH insiste sur ce point, alors que cette dérogation, qui intervient moins de dix ans après l'instauration des actuelles juridictions administratives luxembourgeoises, est inédite et constitue une exception au principe fondamental de droit administratif que l'article 2 paragraphe (2) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, a consacré et selon lequel „*Le recours devant le tribunal administratif (...) est admis même contre les décisions qualifiées par les lois et les règlements de définitives ou en dernier ressort.*“

#### **8. L'article 26 § 3 c) du projet de loi**

Cet article invite le ministre à tenir notamment compte dans l'évaluation individuelle de la demande de protection internationale *du statut individuel et de la situation personnelle du demandeur (...)*.

La CCDH estime qu'il convient également d'intégrer sous ce point la situation familiale du demandeur d'asile. Le fait que des membres de famille (dans une large définition) ont été exposés à des persécutions, peut être considéré comme un indice important d'une crainte raisonnable de persécution. C'est d'ailleurs guidée par cette logique que la jurisprudence luxembourgeoise s'est orientée<sup>10</sup>.

#### **9. L'article 26 § 3 e) du projet de loi**

Aux termes de cet article, le ministre devra tenir compte dans l'évaluation individuelle de la demande de protection internationale „*du fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté*“.

Ce cas de figure n'est pas prévu dans la Convention de Genève.

Dans la problématique qui nous intéresse, seul un cas de figure y est expressément prévu dans l'article 1A.2, alinéa 2 de la Convention, à savoir celui d'un ressortissant qui aurait plusieurs nationalités et qui ne se serait pas réclamé de la protection de l'un de ces pays<sup>11</sup>.

La CCDH considère donc que cet élément ne devrait pas intervenir dans l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale et propose de supprimer le passage de l'article en question, alors qu'il est en contradiction avec la Convention de Genève en ouvrant des possibilités de refus du statut qui n'y sont pas prévues. Une autre alternative serait de le remplacer par le même texte que celui de l'article 1A.2, alinéa 2 de la Convention de Genève.

#### **10. L'article 26 § 4 du projet de loi**

Cet article dispose que „*le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un*

<sup>10</sup> Le fait de faire partie d'une famille d'opposants peut étayer une crainte raisonnable de persécution (TA 18.7.1. (12388, 12391), TA 28.11.1 (12392) de même que le fait que des proches parents ont subi des persécutions (TA 8.6.98 (10496); CA 10.5.1. (12386C).

<sup>11</sup> La formulation exacte de cet alinéa est le suivant: *Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression „du pays dont elle a la nationalité“ vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.*

*indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas*".

Cette disposition n'appelle aucune critique, bien au contraire. Parmi d'autres dispositions, elle fixe enfin un système cohérent du régime de la preuve en ce qui concerne les craintes fondées de persécution ou d'atteinte grave.

Désormais, les autorités compétentes luxembourgeoises devront tenir compte des menaces directes de persécution ou d'atteinte grave ou des persécutions/atteintes graves qui ont déjà eu lieu et dont les demandeurs ont été l'objet dans leur pays d'origine mais à une époque plus ou moins ancienne qui a précédé leur fuite.

Si les autorités compétentes décident à présent d'écarter ces précédents, elles devront à tout le moins justifier cette décision en établissant (de manière concrète) les bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.

### **11. L'article 26 § 5 du projet de loi**

Tout comme la disposition précédente, la CCDH salue l'introduction de cette disposition précisant que *„si certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies (...)“*. Parmi ces conditions, on relève notamment les suivantes: *„a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande“, ou encore „e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie“*.

La CCDH relève en effet que dans beaucoup de situations et pour des raisons aisément compréhensibles, le demandeur n'est pas en mesure de prouver les persécutions ou d'apporter les preuves suffisantes pour fonder une crainte raisonnable de persécution dans son chef et elle salue le fait que le bénéfice du doute puisse être accordé au demandeur en cas de crédibilité générale de celui-ci.

### **12. L'article 29 § 1 du projet de loi**

Cet article traite des acteurs de protection. Selon cet article, *„la protection peut être accordée par a) l'Etat, b) des partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci, c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris des organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves“*.

La CCDH se montre très inquiète par rapport à l'élargissement de la notion de protection à des acteurs non étatiques. L'article en question n'est manifestement pas conforme à la Convention de Genève qui limite clairement la protection à la seule protection étatique. L'article 1A2 de cette Convention ne parle en effet que de la personne *„qui ne peut ou, du fait de sa crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays“*.

Dans tous les cas, une protection efficace et durable doit pouvoir être accordée à la personne concernée. De manière générale, la CCDH est d'avis que des organisations autres que l'Etat ne peuvent pas offrir le même niveau de protection que l'Etat.

Le débat n'est malheureusement pas théorique; des exemples concrets témoignent du risque encouru par des personnes à l'intérieur du pays qui, malgré la présence d'organisations internationales sur place qui, théoriquement, auraient pu offrir une protection aux intéressés, ont été victimes de génocides ou de violations flagrantes des droits de l'Homme.<sup>12</sup>

Tout au plus pourrait-on considérer le cas évoqué par la Convention de Genève, à savoir celui où l'intéressé relève pour sa protection d'une institution des Nations Unies (article 1D)) autre que le UNHCR. Encore faudrait-il que des missions internationales qui pourraient être décidées puissent, elles aussi, garantir une protection effective<sup>13</sup>.

La CCDH propose donc de ne pas intégrer la notion d'agent de protection dans le texte de loi.

<sup>12</sup> Voir pour exemple les événements de mars 2004 qui ont frappé le Kosovo

<sup>13</sup> La CNCDH rappelle la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des Recours des réfugiés qui n'ont admis la notion d'agent de protection que pour une mission d'administration décidée de jure par le Conseil de sécurité des Nations unies (mission des Nations unies au Kosovo, mission des Nations unies au Timor oriental), en s'assurant de l'effectivité de cette protection. Voir: <http://www.commission-droits-homme.fr>



### 13. L'article 30 du projet de loi

Selon l'article 30, le projet de loi transposerait en droit national le concept de protection à l'intérieur du pays. Ainsi aux termes du paragraphe 1 *le ministre peut-il estimer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est vraisemblable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.*

Selon la CCDH ce concept est contraire à la Convention de Genève qui prévoit expressément à l'article 1A2 que le terme „réfugié“ s'appliquera à toute personne qui, par suite et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, ... *se trouve hors du pays dont elle a la nationalité* et qui *ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut y retourner.* Il n'y est fait aucune mention d'un asile alternatif.

L'application d'une zone de fuite interne n'a par ailleurs aucune efficacité au cas où le persécuté serait un Etat national.

La CCDH exprime aussi ses inquiétudes quant au risque qu'un demandeur d'asile ait à établir des raisons suffisantes pour lesquelles il ne serait pas en mesure de s'installer dans une autre région de son pays d'origine.

Si le Gouvernement conservait cependant le contenu de l'article 30 et consacrait ainsi le principe de „l'exception de fuite interne“, la CCDH insiste sur le fait que la charge de la preuve tenant à l'absence alléguée de risque dans une partie d'un pays dans lequel une personne peut se prévaloir d'une crainte fondée de persécutions ou d'atteintes graves, devra reposer sur ses épaules, alors qu'il convient de présumer qu'une telle personne qui quitte son pays pour fuir des persécutions ou des atteintes graves, choisira la possibilité de s'installer dans une autre partie sûre de son pays d'origine, si celle-ci existe, plutôt que d'abandonner toutes ses attaches pour fuir définitivement.

Le paragraphe 3 dispose que le concept de fuite interne *„peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine“.*

La CCDH estime que ce paragraphe, pour le moins étonnant, est incompatible avec la Convention de Genève. En effet, comment estimer qu'un demandeur n'ait pas besoin d'une protection internationale parce qu'il y aurait une alternative de fuite interne, alors que l'intéressé ne peut pas accéder à l'alternative de protection? Cette possibilité laissée au Ministre, remettrait en cause la finalité et l'objet même de la Convention de Genève et la CCDH invite le Gouvernement à supprimer le paragraphe 3 de l'article 30.

### 14. L'article 31 § 2 e) du projet de loi

Aux termes de cet article, les actes de persécutions ouvrant droit au statut de réfugié, peuvent notamment prendre la forme de *„poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 34 paragraphe (2)“.*

Aux yeux de la CCDH, le cas de figure de sanction pour désertion ou insoumission pour objection de conscience, devrait être explicitement mentionné dans la loi et rajouté au seul cas envisagé par cet article.

Elle rappelle à cet égard l'article 9(1) précité de la CEDH et l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le Comité des droits de l'homme note dans son observation générale numéro 22(48) concernant cet article qu'un droit à une objection de conscience peut être dérivé de l'article 18, pour autant que l'obligation d'utiliser la force mortelle soit en conflit sérieux avec la liberté de conscience et le droit de manifester sa religion ou croyance.

### 15. L'article 33 du projet de loi

Cet article traite de la cessation du statut.

Si l'article 33 § 1 reprend quasi textuellement l'article 1C de la Convention de Genève, en revanche, les auteurs omettent de rappeler les deuxièmes paragraphes des articles 1C5 et 1C6 qui précisent une exception à la cessation de statut lorsque le réfugié peut invoquer, pour refuser de retourner dans son pays, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.

La CCDH propose en conséquence d'intégrer ces paragraphes dans le texte de loi.

De manière générale, la CCDH estime qu'une fois les circonstances à la suite desquelles une personne ayant été reconnue comme réfugié ont cessé d'exister, les autorités devraient considérer les personnes concernées comme des résidents durablement établis au Luxembourg et leur délivrer un titre de séjour en fonction de leur temps de présence sur le territoire et des droits qu'ils y auront acquis.

## 16. L'article 34 du projet de loi

### *Le 1er paragraphe*

Cet article traite de l'exclusion du statut de réfugié.

La CCDH est préoccupée par la transposition de la directive *qualification* à cet endroit du projet qui élargit les clauses d'exclusion du statut de réfugié.

Elle attire l'attention sur le fait que les clauses d'exclusion sont énumérées exhaustivement dans la Convention de Genève et invite le Gouvernement à limiter les clauses d'exclusion nationales aux seules situations prévues par la Convention de Genève.

Ainsi, le paragraphe 1b ne reprend pas l'article 1E de la Convention de Genève qui stipule que „*cette convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachées à la possession de la nationalité de ce pays*“.

### *Le paragraphe (2) b)*

Les dispositions de cet article ne sont pas conformes à l'article 1Fb) de la Convention de Genève. En élargissant les cas de figure d'exclusion du statut de réfugié au fait d'avoir commis un crime grave de droit commun en dehors du Luxembourg avant la date d'obtention du titre de séjour, le législateur ne tient pas compte de la reconnaissance du réfugié qui a valeur déclaratoire, et que l'article 1Fb) s'applique à partir du moment où le réfugié demandeur d'asile est présent sur le territoire. A cet égard, la CCDH rend attentif au considérant (14) de la directive *qualification* qui met en évidence ce caractère déclaratoire.

## 17. L'article 36 du projet de loi

Cet article traite de la révocation du statut de réfugié politique.

### *Le paragraphe (3) b)*

Ce passage a trait aux cas de révocation du statut de réfugié en cas d'altérations ou d'omissions de fait dont le réfugié aurait usé, y compris l'utilisation de faux documents.

La CCDH considère qu'il ne peut y avoir de lien mécanique entre ces éléments et la révocation du statut de réfugié. Il est en effet nécessaire de tenir compte du fait que, dans certains cas, le demandeur d'asile est contraint d'utiliser de faux documents pour pouvoir quitter son pays. A cet égard, la CCDH tient d'ailleurs à rappeler que l'article 31 § 1 de la Convention de Genève interdit les condamnations pénales à l'égard des demandeurs d'asile qui entrent irrégulièrement au pays, et invite le Gouvernement à préciser ce paragraphe en ce sens.

La CCDH estime qu'il serait par ailleurs nécessaire de préciser à cet endroit du projet que les altérations ou omissions de fait dont le demandeur aurait usé, doivent avoir été le fruit d'une intention délibérée dans son chef pour induire les autorités en erreur dans l'appréciation de sa demande.

### *Les paragraphes (4) et (5)*

„(4) *Le ministre peut révoquer le statut octroyé à un réfugié,*

- a) *lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité du pays;*
- b) *que, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du pays.*

(5) *Dans les situations décrites au paragraphe (4), le ministre peut décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.*“

Le paragraphe (5) prévoit que le ministre peut décider de ne pas octroyer le statut de réfugié au demandeur, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité du pays.

La CCDH estime qu'exclure un demandeur du statut, alors qu'il doit être présumé innocent jusqu'à sa condamnation pénale définitive, se révèle contraire au principe fondamental de présomption d'innocence, inscrit à l'article 6. 2 de la CEDH.

Par ailleurs, ce motif d'exclusion est incompatible avec l'article 1F de la Convention de Genève qui ne prévoit pas dans sa liste limitative ce cas d'exclusion.

### 18. L'article 37 du projet de loi

L'article 37 définit la notion d'atteintes graves dont doivent faire l'objet les personnes qui pourraient bénéficier selon l'article, aux termes de l'article 2e) du projet, du statut de protection subsidiaire.

La principale différence entre ce statut et celui de réfugié politique réside dans l'origine des risques qui pèsent sur le demandeur dans son pays d'origine. La reconnaissance du statut de réfugié implique une motivation dans le chef du persécuteur (élément subjectif) qu'elle soit politique ou dictée par des considérations prohibées par la Convention de Genève.

Le statut de protection subsidiaire n'exige pas un tel élément subjectif et pourra être reconnu dans le chef du demandeur à partir de la constatation de l'existence de l'atteinte grave telle que définie à l'article 37.

Tout en saluant l'intégration de cette nouvelle protection dans le dispositif législatif luxembourgeois, qui offre un réel statut aux personnes susceptibles d'invoquer à son encontre des violations de l'article 3 de la CEDH dans son pays d'origine, la CCDH est cependant d'avis que cette protection devrait être, comme son nom l'indique, subsidiaire ou complémentaire à celle de la protection conventionnelle de la Convention de Genève.

L'article 37 définit les atteintes graves comme étant:

- a) *la peine de mort ou l'exécution; ou*
- b) *la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine; ou*
- c) *des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.*

La CCDH met toutefois en garde quant à une application du système de protection subsidiaire à des situations qui pourraient en fait relever de la Convention de Genève. Ce risque existe et paraît d'autant plus préoccupant que la directive *qualification* et le projet de loi sous rubrique prévoient des droits et devoirs différents selon qu'une personne relèvera l'un ou de l'autre de ces statuts (voir ci-après).

Elle plaide à cet égard pour une application intégrale et correcte de la Convention de Genève<sup>14</sup>.

Il convient encore d'imaginer le cas de personnes qui fuiraient une situation de conflit généralisé et ne pourraient pas établir l'existence d'une menace individuelle à leur égard, alors que leur seule présence dans la région du conflit constituerait une menace grave à leur encontre, sans que celle-ci ne soit toutefois individualisée. Sous quelle disposition tomberaient ces personnes alors que le cas visé par l'article 37c) ne vise que les menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international.

La CCDH propose en conséquence de biffer le terme *individuelle* de cet article afin de garantir l'effectivité de cette nouvelle protection à toute personne gravement menacée.

Enfin, la CCDH ne peut acquiescer à l'idée d'attacher aux deux statuts (conventionnel et subsidiaire) des droits différents. Elle ne trouve d'ailleurs aucune justification objective et raisonnable à cette différence de traitement entre deux catégories de personnes dont l'intégrité physique et/ou mentale, voire la vie, s'avèrent menacées qui ont toutes les deux un besoin reconnu de protection. Cette différence de traitement n'est pas justifiée et s'avère contraire à l'article 1er du protocole No 12 à la Convention.

<sup>14</sup> Ainsi, la définition de la protection subsidiaire pourrait s'appliquer notamment si les atteintes graves ne peuvent être établies par rapport à un des cinq motifs de persécution contenus dans la définition de réfugié selon la Convention de Genève.

La CCDH constate d'ailleurs que, pour certains droits fondamentaux tels, par exemple, les soins de santé, les auteurs du projet prévoient l'égalité des droits entre bénéficiaires du statut de réfugié et bénéficiaires du statut de protection subsidiaire.

La CCDH recommande d'adopter systématiquement des normes plus favorables que les standards minimum susceptibles d'être appliqués selon la directive pour les bénéficiaires du statut de protection subsidiaire, en observant une stricte égalité de traitement entre les bénéficiaires des deux statuts. Le même raisonnement vaut par ailleurs pour le statut de protection temporaire.

Par conséquent, elle recommande au législateur de procéder aux modifications nécessaires en ce qui concerne:

- l'application des mêmes clauses de cessation (article 38), d'exclusion (article 39) et de révocation du statut (article 41);
- les mêmes droits en matière de titre de séjour (article 46), de titre de voyage (article 47), d'accès au travail (article 48 § 1 et 3), d'accès à des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes (article 48 § 2 et 4).

### 19. L'article 43 du projet de loi

Cet article aborde le principe de non-refoulement et prévoit les cas dans lesquels le Luxembourg pourra refouler un réfugié, qu'il soit demandeur de statut ou qu'un des deux statuts lui ait été reconnu.

Pour être en conformité avec la Convention de Genève, la CCDH propose d'introduire à cet endroit un renvoi exprès aux articles 32(3) et 33 de la Convention de Genève qui posent des garanties strictes quant à la possibilité d'expulsion ou de refoulement d'un réfugié (reconnu).

### 20. L'article 49 du projet de loi

Cet article organise l'accès au système d'éducation des réfugiés conventionnels ou subsidiaires reconnus.

Le paragraphe 1er accorde aux réfugiés mineurs le plein accès au système d'enseignement dans les mêmes conditions que les Luxembourgeois.

Le paragraphe (2) précise que les adultes bénéficiaires d'un des deux statuts de réfugié ont accès au système d'éducation dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

Le droit à l'éducation est un droit fondamental consacré dans la Constitution luxembourgeoise<sup>15</sup> et divers instruments de droits fondamentaux tels que le protocole additionnel No 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (article 2), la Convention relative aux droits de l'enfant (article 28) ou le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après PIDESC)<sup>16</sup>.

Le droit à l'éducation est également consacré par l'article II-78 de la Charte des droits fondamentaux intégré dans le projet de traité constitutionnel.

L'article 22(2) de la Convention de Genève stipule que *les Etats contractants accorderont aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible, et en tout cas non moins favorable que celui accordé aux étrangers en général dans les mêmes circonstances quant aux catégories d'enseignement autre que l'enseignement primaire et notamment en ce qui concerne l'accès aux études ...*

La CCDH tient à souligner que, jusqu'à présent, aucune différence de traitement ne prévalait dans l'accès au système éducatif entre réfugiés reconnus et ressortissants luxembourgeois, se trouvant dans une situation de niveau d'études comparable et à diplômes reconnus équivalents. La même remarque vaut en principe pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement au pays et les Luxembourgeois si ce n'est que les ressortissants de pays tiers sont soumis à l'obligation de permis de travail pour ce qui concerne l'accès à la formation professionnelle.

<sup>15</sup> Article 23 1er alinéa

<sup>16</sup> L'article 13 (1) du PIDESC selon lequel les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit à toute personne à l'éducation. Et l'article 13 (2) précise que pour reconnaître le plein exercice de ce droit, l'accès aux divers types d'enseignement doit être généralisé et rendu accessible à tous.

La CCDH demande donc que les réfugiés reconnus de type conventionnel ou subsidiaire, aient un accès au système éducatif dans les mêmes conditions que les ressortissants luxembourgeois, ce qui correspond à la pratique actuelle qui ne pourrait, à son sens, souffrir de modification. Elle recommande au Gouvernement de modifier la formulation de l'article dans ce sens.

La CCDH souligne que l'accès à l'éducation est également abordé par l'article 14(9) concernant l'accès des demandeurs de protection internationale à la formation des adultes et l'article 66 portant sur les bénéficiaires du statut de protection temporaire.

La CCDH se préoccupe de voir que le présent texte ne transpose pas l'article 10(1) de la directive *accueil* portant sur la scolarisation et l'éducation des mineurs. Cet article prévoit en effet pour les demandeurs d'asile mineurs l'accès au système éducatif dans des *conditions analogues à celles qui sont prévues pour les ressortissants de l'Etat membre d'accueil*.

La CCDH exprime sa préoccupation quant à la pratique actuelle selon laquelle des jeunes demandeurs d'asile ne peuvent suivre des cours de formation professionnelle à l'enseignement secondaire pour autant qu'il y a encore des places disponibles non occupées par des jeunes résidents au pays. Et si l'intégration dans une classe se réalise finalement, c'est avec un retard de quelques mois.

De même la CCDH désapprouve la pratique selon laquelle des demandeurs d'asile mineurs ne peuvent pas entrer en apprentissage pratique du fait du refus du permis de stage.

La CCDH propose d'intégrer dans le projet de loi l'article 10(1) de la directive *accueil*.

## 21. L'article 53 du projet de loi

Cet article traite de l'accès au logement.

Il dispose que les bénéficiaires d'un des deux statuts de réfugié ont „accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois“.

L'accès au logement fait partie du droit fondamental à un niveau de vie décent consacré par l'article 11(1) du PIDESC.

L'article 21 de la Convention de Genève prévoit pour les réfugiés reconnus „un traitement aussi favorable que possible et en tout cas pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances aux étrangers en général“.

La CCDH tient à souligner que, jusqu'à présent, aucune distinction législative n'est établie à ce sujet entre les réfugiés reconnus et les ressortissants luxembourgeois.

Elle demande que soient prévues pour les réfugiés reconnus de type conventionnel ou subsidiaire, des conditions équivalentes d'accès au logement que celles prévues pour les ressortissants luxembourgeois.

### *La protection temporaire*

L'article 56 définit l'objet du chapitre portant sur l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

L'article 2h définit bien la spécificité de ce régime de caractère exceptionnel assurant une protection immédiate aux personnes qui fuiraient massivement leur pays et dont la demande ne pourrait être évaluée individuellement sans nuire au fonctionnement du système d'asile.

## 22. L'article 60 du projet de loi

Cette disposition aborde la possibilité de fouille corporelle et la CCDH renvoie aux développements dont elle réitère le caractère fondamental émis par rapport à l'article 8 du projet de loi.

### *La problématique du retour volontaire et de l'éloignement forcé*

Ce n'est que dans l'article 72 du projet que sont abordées quelques modalités relatives à la problématique du retour volontaire et de l'éloignement forcé du territoire des personnes qui bénéficient encore ou qui ne bénéficient plus du régime de protection temporaire.

L'article 72(5) prévoit que les personnes qui ne sont pas retournées volontairement au pays d'origine après un délai imparti par le ministre seront éloignées du territoire en conformité avec la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

La CCDH constate une fois de plus que les modalités concrètes du retour forcé ne sont pas abordées, ni dans le cadre de l'article 72 ni dans la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers. Elle réitère ses suggestions exposées ci-avant.

La CCDH constate ensuite que le projet de loi ne prévoit pas de dispositions formelles en application des articles 22 et de l'article 23 de la directive *protection temporaire*.

L'article 22 de la directive dispose que:

*„1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que le retour forcé des personnes dont la protection temporaire a pris fin et qui ne peuvent prétendre à être admises dans ces Etats, se déroule dans le respect de la dignité humaine.*

*2. En cas de retour forcé, les Etats membres examinent les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.“*

L'article 23 dispose que:

*„1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires concernant les conditions de séjour des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire dont on ne saurait raisonnablement, en raison de leur état de santé, s'attendre à ce qu'elles voyagent, par exemple si elles devaient pâtir gravement d'une interruption de leur traitement. Tant que cette situation perdure, ces personnes ne sont pas éloignées.*

*2. Les Etats membres peuvent autoriser les familles dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité dans un Etat membre à bénéficier de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer la période scolaire en cours.“*

Ces dispositions de la directive rencontrent les préoccupations que la CCDH avait exprimées dans son avis *sur les expulsions et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière* et les considérations développées ci-avant.

La CCDH tient à souligner que ces dispositions devraient être valables non seulement dans le cas de figure de la protection temporaire mais aussi dans le cas de figure d'une personne déboutée de sa demande de protection internationale.

La Commission avait notamment relevé dans l'avis précité l'importance d'évaluer avec soin, avant toute décision ou mesure d'éloignement forcé de ressortissants étrangers, et tout spécialement lorsque des enfants mineurs sont touchés par une telle mesure, si l'obligation faite aux personnes concernées de quitter le pays est justifiable au regard du respect dû à leurs droits fondamentaux, y compris sociaux et économiques, ceci en tenant dûment compte du principe de proportionnalité.

Elle avait aussi suggéré de préciser les modalités d'exécution de mesures d'éloignement forcé en se basant notamment sur les recommandations du Conseil de l'Europe.

Elle avait proposé d'introduire dans le droit national des réglementations spécifiques interdisant de manière absolue les pratiques suivantes, surtout dans l'optique de prévenir qu'elles ne puissent s'instaurer à l'avenir: 1. l'obstruction partielle ou totale des voies respiratoires; 2. le bâillonnement avec de la bande autocollante; 3. l'utilisation de gaz asphyxiants ou incapacitants; 4. l'administration de substances tranquillisantes contre le gré de la personne et de médicaments en dehors d'indications médicales; 5. toutes formes d'entraves autres que les menottes aux poignets; 6. l'immobilisation par des menottes durant le voyage; 7. le port de masques ou de cagoules par les membres de l'escorte; 8. le recours arbitraire ou disproportionné à la force.

Elle réitère dès lors ses propositions dans le cadre du présent avis concernant le projet de loi abordé.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/02, 5302/01



**N<sup>os</sup> 5437<sup>2</sup>  
5302<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

---

**PROJET DE LOI**

**relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure  
relative à l'examen d'une demande d'asile**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(3.5.2005)

Par dépêche du 20 janvier 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Selon la dépêche du Premier Ministre, le projet sous avis remplace le projet de loi No 5330

- portant accélération de la procédure d'asile et
- portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création:
  1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile;
  2. d'un régime de protection temporaire,

déposé le 18 avril 2004 à la Chambre des députés, qui est ainsi devenu sans objet.

La lettre de saisine ne précise pas si les chambres professionnelles furent saisies d'une demande d'avis.

Par dépêche du 12 mars 2004, le Conseil d'Etat avait encore été saisi d'une proposition de loi modifiant la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, élaborée par le député Jacques-Yves Henckes. Cette proposition de loi était accompagnée d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Par dépêches respectivement du 28 février 2005 et du 28 avril 2005, le Conseil d'Etat reçut les avis du Collectif Réfugiés Luxembourg et de la Commission consultative des droits de l'Homme sur le projet de loi sous examen.

A la date d'émission du présent avis, le Conseil d'Etat ne s'était pas encore vu communiquer ni les avis des chambres professionnelles concernées, ni la prise de position du Gouvernement, ni l'appréciation de la Chambre des députés prise conformément à l'article 60 de son règlement d'ordre intérieur.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

L'exposé des motifs précise que l'objet du projet de loi est de transposer en droit luxembourgeois trois directives d'ores et déjà adoptées par le Conseil, à savoir:

1. la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (ci-après directive „Protection temporaire“);
2. la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (ci-après directive „Conditions d'accueil“);
3. la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, relatives au contenu de ces statuts (ci-après directive „Qualification“).

Le projet de loi tend aussi à intégrer par anticipation les dispositions figurant dans la proposition modifiée de directive du Conseil dans sa version du 9 novembre 2004 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (ci-après: Proposition de directive „Procédure“).

Au-delà de la transposition des directives européennes, le projet contient également des dispositions nouvelles qui remplacent la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création

1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile;
2. d'un régime de protection temporaire.

Par ce volet du projet, qui reprend dans les grandes lignes le projet No 5330 déposé le 18 avril 2004 à la Chambre des députés, le Gouvernement entend réduire la durée de la procédure d'asile par le biais de l'introduction d'une procédure accélérée dans certains cas bien définis, par l'abrogation de certains recours, l'introduction de délais administratifs et judiciaires abrégés et par la création de mécanismes visant à imposer aux demandeurs d'asile une participation active à l'instruction de la demande.

Si le projet No 5330 se limitait exclusivement à modifier la loi modifiée du 3 avril 1996 susmentionnée, le projet sous avis adopte une approche plus globale et cohérente en incluant un ensemble de dispositions figurant dans les directives en question et que le Luxembourg s'était engagé à transposer de toute manière dans des délais très rapprochés. A signaler que la Commission européenne a d'ores et déjà engagé une procédure en manquement contre le Luxembourg pour ne pas avoir transposé la directive „Protection temporaire“ avant la date limite du 31 décembre 2002. La loi du 3 avril 1996, qui sera abrogée avec l'entrée en vigueur de la loi sous examen, se limitait à un examen des demandes d'asile au sens de la Convention de Genève signée le 28 juillet 1951.

D'après ses auteurs, le projet poursuit trois objectifs majeurs:

- la réduction de la durée de la procédure, tant administrative, que judiciaire;
- la précision des droits et obligations des demandeurs de protection internationale;
- l'introduction d'un statut de protection subsidiaire.

Il est un fait que le droit d'asile est actuellement en crise. La notion même, qui devrait être perçue dans toute société démocratique et pluraliste comme un signe extérieur d'excellence, risque de perdre sa connotation positive. Vilipendé d'une part par toutes sortes de populistes attisant la méfiance ancienne des populations à l'égard de l'étranger, le droit d'asile est également menacé par son attrait auprès de nombreuses populations vivant dans la misère à travers le monde et qui nourrissent l'espoir d'accéder, par l'invocation de ce droit, à un niveau de vie décent. Tout système d'asile doit toujours avoir pour principal souci de garantir la protection des personnes menacées dans leurs droits et libertés fondamentaux.

Dans le contexte de la directive 2001/55/CE „Protection temporaire“ ressurgit le souvenir des événements du début de la deuxième Guerre mondiale, lorsque des milliers de Luxembourgeois habitant les régions proches de la frontière française se sont réfugiés temporairement dans le Sud de la France. Ils y furent accueillis par une population locale déjà traumatisée par la déroute de l'armée française face à l'ennemi et par la déperdition de ses structures étatiques.

Il échet de souligner que le mouvement de migration forcé vers l'Europe reste relativement limité en comparaison avec ce qui se produit ailleurs dans le monde. Le Haut-Commissariat des Nations Unies

pour les réfugiés (HCR) estime que début 2004 le nombre total de réfugiés à travers le monde était de 9,7 millions. Le HCR a relevé une baisse sensible de près de 10% du nombre de réfugiés en un an (de 10,5 millions à 9,7 millions). En 2003, 809.000 personnes ont invoqué le droit d'asile.

Les auteurs du projet font remarquer qu'un certain nombre de demandeurs profitent de leur séjour au pays pour „commettre des délits plus ou moins graves“. S'il n'est pas de mise d'exagérer ce phénomène, il n'en demeure pas moins que le malaise auprès de l'opinion publique est réel et repose, du moins en partie, sur des constatations objectives. Ce phénomène porte un tort considérable aux demandeurs de protection internationale qui en ont véritablement besoin.

### La politique européenne d'asile

La politique d'asile a longtemps été considérée comme une compétence purement nationale. L'afflux toujours croissant de demandeurs de protection internationale vers les pays de l'Union européenne, considérés par les populations des pays déshérités comme une région de paix, de justice et de prospérité, a généré entre les pays membres de l'Union une course au „moins-disant humanitaire“. Soucieux de dévier le flux de demandes vers d'autres Etats en raison de la crainte des charges budgétaires et de problèmes sociaux, plusieurs Etats ont pris individuellement des mesures de plus en plus contraignantes pour dissuader les demandeurs à s'installer sur leur sol. Des déplacements secondaires à l'intérieur de la Communauté vers les pays les plus accueillants (*asylum shopping*), suscités par les disparités importantes entre les législations nationales, ont été observés.

Une politique coordonnée au niveau communautaire s'imposait dès lors pour préserver le droit d'asile.

Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 qu'une compétence a commencé à être reconnue aux Communautés européennes, avec l'affirmation du principe de libre circulation des personnes (la libre circulation étant réservée jusque-là aux seuls travailleurs). L'Accord de Schengen, signé le 14 juin 1985, constituait à cet égard le laboratoire d'essai de la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures. Depuis lors, la compétence européenne en matière de réfugiés fut élargie par étapes.

Ce n'est toutefois que le Traité d'Amsterdam du 12 octobre 1997, entré en vigueur le 1er mai 1999, qui a transféré la politique d'asile du troisième pilier (celui de la coopération intergouvernementale) au premier pilier communautaire (sous les compétences des institutions communautaires).

Par cette décision, une prérogative qui relevait jusque-là de la souveraineté des Etats fut communautarisée. Aux termes de ce traité, les mesures relatives à l'asile, prévues à l'article 63 TCE, devaient être adoptées dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Ce délai est dès lors révolu depuis le 1er mai 2004.

Le Conseil européen a solennellement réaffirmé le droit absolu d'asile lors du Sommet de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999. Dans la même déclaration, le Conseil européen a invité les Etats membres à avancer vers „un régime d'asile européen“ et non seulement vers des normes minimales telles que prévues dans l'article 63 TCE par le Traité d'Amsterdam.

Ce régime d'asile européen est prévu dans le Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

Le présent projet de loi ne constitue toutefois que la mise en œuvre de la première phase du régime d'asile engagée par le Conseil européen de Tampere.

La directive „Protection temporaire“ crée une protection spécifique en cas d'afflux massif de personnes déplacées et assure un équilibre des efforts consentis par les Etats membres. Cette directive, qui se fonde sur l'article 63.2 TCE, constitue la réponse des pays européens à des situations d'urgence telles que celles générées par les conflits en ex-Yougoslavie et au Kosovo en avril 1999. A l'instar d'autres Etats membres, le Luxembourg avait instauré par la loi du 3 avril 1996 un dispositif exceptionnel de protection temporaire. Il est apparu que les divers régimes mis en place dans les Etats membres différaient quant aux durées maximales de la protection temporaire, quant au caractère suspensif ou non de l'examen des demandes d'asile pendant la durée de la protection temporaire ainsi que sur les droits et bénéfices sociaux accordés aux bénéficiaires.

La directive actuellement en voie de transposition conçoit le régime de protection temporaire comme un dispositif „exceptionnel“ de protection „immédiate temporaire“ réservé au cas d'afflux massif, réel ou imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers et dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation qui règne dans leur pays d'origine. Les clauses

d'exclusion s'inspirent de celles de la Convention de Genève, à l'exception de celles relatives aux personnes susceptibles de représenter un danger pour la sécurité de l'Etat d'accueil (l'article 28 de la directive permet aux Etats d'exclure ces personnes du bénéfice de la protection temporaire). Le déclenchement de la procédure est décidé par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission.

Il y a lieu de souligner qu'aux termes de l'article 3 de la directive „la protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié aux termes de la Convention de Genève“. Cette directive prévoit également des mesures de solidarité entre les Etats membres par le biais du Fonds européen des réfugiés institué par la décision 2000/96/CE et par le mécanisme de solidarité et d'information prévu à l'article 25 de la directive.

La directive „Conditions d'accueil“ est applicable à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui demande une protection internationale en vertu de la Convention de Genève, sur laquelle il n'a pas encore été définitivement statué, mais non aux demandeurs d'une protection subsidiaire, ni aux bénéficiaires d'une protection temporaire de la directive précitée. (Le projet de loi sous examen va plus loin en instituant la même procédure dans les trois cas de figure.) La directive vise aussi les membres de la famille du demandeur et impose notamment aux Etats membres de reconnaître au minimum aux demandeurs les droits suivants:

- information écrite dans une langue comprise par l'intéressé, dans les quinze jours du dépôt de la demande d'asile, sur ses droits et ses obligations en matière d'accueil (article 5);
- délivrance d'un document attestant de son statut de demandeur d'asile l'autorisant à séjourner et à circuler librement sur le territoire de l'Etat membre, sauf placement en rétention, pendant la durée d'examen de la demande (articles 6 et 7);
- accès des enfants mineurs au système éducatif (article 10);
- accès au marché du travail dans les limites retenues à l'article 11;
- accès (facultatif) à la formation professionnelle (article 12);
- garantie de „conditions matérielles d'accueil“ minimales (article 13).

La directive „Conditions d'accueil“ a été fortement critiquée, dans la mesure où elle esquivait des réponses communes aux questions les plus controversées telles que l'accès au marché du travail, à la formation professionnelle ou le maintien de l'unité familiale des demandeurs.

Dans la mesure où de fortes disparités subsistent à cet égard entre les législations nationales, des mouvements secondaires des demandeurs sont encouragés, ce qui conduit les Etats membres à adopter des politiques de plus en plus restrictives destinées à lutter contre des demandes jugées abusives. Ainsi, de l'avis de nombreux observateurs, le Luxembourg subirait notamment les retombées de la loi néerlandaise fixant le nouveau cadre du droit d'asile entrée en vigueur le 1er avril 2001, qui a institué un régime particulièrement dissuasif.

La directive „Qualification“ introduit des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers et les apatrides pour prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale et relatives à ces statuts. Elle introduit un cadre commun pour un régime de protection internationale qui s'appuie sur les obligations internationales et communautaires existantes et sur la pratique actuelle des Etats membres, tout en distinguant entre deux catégories complémentaires de protection: le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire. Cette directive constitue une avancée majeure par rapport à la Convention de Genève, dans la mesure où elle élargit le champ des acteurs des persécutions notamment à des acteurs non étatiques, au cas où l'Etat ou ses organes „ne peuvent ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions et atteintes graves ...“. Sur ce point, la Convention de Genève était imprécise, ce qui conduisait les Etats signataires à des interprétations divergentes (voir article 1er A2 de la Convention). Parallèlement à l'élargissement des acteurs des persécutions, la directive étend le champ des acteurs de la protection en y incluant également les acteurs de protection non étatiques, tels des partis ou organisations, y compris des organisations internationales qui contrôlent l'Etat ou une partie importante de son territoire.

La directive définit également la notion de „personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire“. En effet, la Convention de Genève ne couvre pas tous les besoins de protection internationale. Certaines personnes ayant besoin d'une protection internationale ne satisfont pas aux conditions requises pour l'obtention du statut de réfugié au sens de la Convention de 1951 et de son Protocole de

1967. La directive crée la possibilité „de demander et de recevoir une protection, dans le plein respect de leurs droits humains fondamentaux et de leur dignité, et qu’elles se voient accorder un traitement adéquat dans leur pays d’accueil“ (cf. exposé des motifs de la recommandation No R (2001) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection subsidiaire adoptée par le Comité des Ministres le 27 novembre 2001).

Le Conseil d’Etat salue dans ce contexte la décision du Gouvernement d’établir à l’intention de ces personnes un „guichet unique“ consistant à appliquer les dispositions de la proposition de directive „Procédure“ aux deux statuts de protection internationale. Certains Etats membres avaient déjà institué par le passé un régime subsidiaire, compte tenu des exigences découlant de la Convention européenne des droits de l’homme, de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines et traitements inhumains ou dégradants et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le but de la directive est de définir des normes minimales applicables au statut de protection subsidiaire. Aux termes de l’article 15 de la directive (article 37 du projet sous avis), les atteintes graves permettant de réclamer la protection subsidiaire sont:

- la peine de mort ou l’exécution;
- la torture, des traitements ou sanctions inhumains dégradants infligés à un demandeur dans son pays d’origine; ou
- les menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d’un civil en raison d’une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international.

La directive reprend la notion de „protection à l’intérieur du pays“. Cette notion permet aux Etats membres de décider qu’un demandeur n’a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d’origine, il n’y a aucune raison de craindre d’être persécuté, ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu’il est raisonnable d’estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays (article 8 de la directive).

L’extension de la définition des acteurs de protection est présentée comme le complément logique de l’interprétation large donnée à la notion d’auteur de persécutions. Les opérations de maintien, d’imposition ou de reconstruction de la paix sont ainsi prises en compte. A signaler que l’extension de la définition des acteurs de protection fut introduite malgré l’opposition des ONG œuvrant dans le domaine des droits de l’Homme et du HCR qui estiment que la protection accordée par ces acteurs internationaux (tels l’ONU et l’OTAN au Kosovo) est souvent superficielle et inefficace. Il est vrai que la passivité des acteurs internationaux en cas de crise aiguë (à titre d’exemple: l’inaction des forces internationales au Kosovo lors des exactions commises contre la minorité serbe en mars 2004) tend à confirmer ces inquiétudes.

Finalement, la directive „Qualification“ précise aussi le contenu des statuts de réfugié et de protection subsidiaire (éducation, protection sociale, accès à l’emploi, ...).

La proposition de directive „Procédure“, que le projet sous examen prévoit d’intégrer par anticipation dans la législation nationale, a pour objet d’établir des normes minimales concernant la procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres et constitue une première mesure en matière de procédure d’asile dont l’objectif principal est d’instaurer un cadre minimum afin de contribuer à limiter les mouvements secondaires des demandeurs. La proposition de directive recourt à la notion de „pays d’origine sûr“ (articles 30, 30*bis* et 30*ter*) déjà très critiquée par les ONG au moment où elle fut introduite dans le protocole sur le droit d’asile pour les ressortissants des Etats membres de l’Union européenne (Protocole AZNAR). Aux termes de cette notion, toute demande d’asile présentée par un ressortissant d’un Etat membre ne peut être prise en compte ou déclarée admissible que dans des conditions strictement déterminées. Cette notion n’a pas été critiquée par le HCR, contrairement à d’autres organisations telles que AMNESTY INTERNATIONAL. La directive institue également la notion de „pays tiers sûr“ (article 27) qui permet de déclarer irrecevables les demandes de protection lorsque le demandeur est originaire d’un pays considéré comme tel.

La directive prévoit une protection particulière pour les mineurs non accompagnés et introduit un droit au profit du demandeur de rester dans l’Etat membre en attendant l’examen de sa demande.

L’adoption de la directive „Procédure“ permettra à l’Union de statuer à l’avenir à la majorité qualifiée et selon la procédure de co-décision (les conditions de l’article 67.5 du Traité étant remplies) et d’aller ainsi au-delà de l’adoption de simples normes minimales en adoptant un statut uniforme d’asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire. Le projet sous avis ne constitue dès lors qu’une étape dans le cadre de ce processus.

Sous réserve de ses observations figurant sous l'examen des articles, le Conseil d'Etat approuve le projet sous avis, dans la mesure où il adopte une approche globale tenant compte de l'intégralité des dispositions normatives européennes actuellement applicables. Sur plusieurs points essentiels, le régime de protection internationale qui entrera en vigueur avec l'adoption du projet sous rubrique est nettement plus favorable que les normes minimales imposées par les directives à transposer et qui contiennent déjà un nombre important de garanties précises et efficaces.

Ainsi, le Gouvernement a décidé d'étendre les nouvelles règles de procédure également aux personnes susceptibles de bénéficier du statut de la protection subsidiaire. Le maintien de l'assistance judiciaire, tant pour la phase administrative que pour la phase contentieuse de la procédure, constitue une sérieuse protection pour le demandeur. La charge budgétaire non négligeable de cette mesure est toutefois justifiée dans un Etat de droit.

Parallèlement au renforcement des droits et des garanties des demandeurs, le projet impose une série d'obligations nouvelles aux demandeurs. Ces réformes reposent sur l'expérience entre-temps acquise en la matière et permettront de mieux lutter contre des abus, des structures mafieuses de trafic d'êtres humains ou des comportements empreints de mauvaise foi. Par l'adoption du projet, notre pays disposera d'un texte législatif complet et efficace permettant de mieux gérer les défis futurs en ce domaine, à condition toutefois de veiller à la mise en place de structures suffisamment étoffées en moyens humains pour traiter un flux de demandes qui ne va malheureusement pas tarir de sitôt.

### **Quant à la structure du projet de loi**

Le Conseil d'Etat observe que le projet de loi sous rubrique ne respecte pas les règles légistiques en matière d'agencement des dispositions dans un texte normatif. Il eût certainement été plus logique d'exposer dans le chapitre 2 le contenu de la protection internationale, dans le chapitre 3 les conditions d'octroi des divers statuts et dans un chapitre 4 la procédure. Le projet choisit, pour des raisons non autrement précisées, une présentation dans l'ordre inverse. Ainsi, le lecteur est confronté à des règles de procédure complexes sans connaître préalablement l'objet même de ces procédures.

Le Conseil d'Etat constate que le texte soumis à son examen ne présente pas le regroupement usuel des articles en chapitres. Les articles 1er à 3 ne figurent sous aucun chapitre, le chapitre 1er ne regroupant que les articles 4 et suivants. Cette présentation est contraire aux règles légistiques et doit être corrigée. Les articles 1er à 3 sont dès lors à regrouper, ensemble avec l'article 5, sous un chapitre intitulé „Objet, définitions et compétence“. Les chapitres subséquents seront à renuméroter en conséquence.

Le Conseil d'Etat tient par ailleurs à rappeler que les articles sont, le cas échéant, à diviser en paragraphes qui, à leur tour, se subdivisent en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., ...). En cas de besoin, ces derniers sont subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante [a), b), c) ...].

\*

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **Chapitre 1er (nouveau).–**

#### ***Objet, définitions et compétence (selon le Conseil d'Etat)***

#### *Article 1er*

Sans observation.

#### *Article 2*

Le Conseil d'Etat constate que toutes les définitions figurant dans les trois directives et la proposition de directive „Procédure“ ne sont pas reproduites à l'article 2. Dans la mesure où les définitions proposées dans la directive se contentent de donner à certains mots ou expressions leur sens usuel, leur reproduction n'est pas nécessaire. La définition figurant sous la lettre k) n'est pas conforme à celle des directives. Aux termes de l'article 2, lettre d), point i) de la directive „Qualification“, le conjoint du demandeur d'asile se définit comme: „le conjoint du demandeur d'asile, ou son (sa) partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique de l'Etat membre

concerné réserve au couple non marié un traitement comparable à celui réservé au couple marié, en vertu de sa législation sur les étrangers“.

Le Conseil d'Etat insiste à voir reprendre la définition plus large figurant dans les directives „Conditions d'accueil“ et „Qualification“ et qui inclut le concubin stable (même si la pratique administrative semble par le passé avoir adopté une interprétation conforme au texte de la directive). La définition figurant sous le point 2 k) a) se lira dès lors comme suit:

„Le conjoint du bénéficiaire d'un statut de protection internationale ou son (sa) partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable.“

Pour les enfants du couple visés à l'article 2, lettre k), point b), l'expression „sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés“ est également à remplacer par la formule figurant dans la directive: „... sans discrimination selon qu'ils sont nés du mariage, hors mariage ou qu'ils sont adoptés selon les définitions du droit national“. Cette formulation a l'avantage d'écarter la notion d'„enfant légitime“ jugée discriminatoire et qui devra d'ailleurs prochainement être remplacée par la notion d'„enfant né du mariage“. Le Conseil d'Etat propose également de reproduire à l'article 2 la définition du terme „rétention“ figurant dans l'article 2 de la directive „Conditions d'accueil“. Le terme „rétention“ se définit comme „toute mesure d'isolement d'un demandeur de protection internationale dans un lieu déterminé, où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement“. Pour rendre la liste des définitions mieux lisible, le Conseil d'Etat propose d'aligner les concepts définis par ordre alphabétique.

#### Article 3

Sans observation.

### Chapitre 1er (2 selon le Conseil d'Etat)

Le chapitre 1er (2 selon le Conseil d'Etat) contient les mesures de transposition de la directive „Conditions d'accueil“ et de la proposition de directive „Procédure“ ainsi que des dispositions reprises du projet de loi 5330 devenu sans objet par suite du dépôt du projet sous examen.

#### Article 4 (5 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

#### Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Les dispositions relatives à la composition et aux compétences de la commission ne devraient pas figurer dans le chapitre consacré à la procédure de demande de protection. Le Conseil d'Etat propose de faire figurer cet article sous le chapitre 1er nouveau.

Quant au fond, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

#### Article 6

L'obligation prévue au paragraphe 1er de présenter la demande de protection internationale en personne est conforme à l'article 5.1. de la proposition de directive „Procédure“. Le Conseil d'Etat estime que cette exigence est légitime. L'impossibilité de présenter la demande par le biais d'un mandataire peut contribuer à éviter les abus cités dans l'exposé des motifs. L'obligation imposée à toute autorité susceptible d'être contactée par le demandeur d'indiquer la procédure et le lieu de l'autorité compétente constitue une garantie supplémentaire pour le demandeur. Le paragraphe 2 paraît *a priori* en contradiction avec le paragraphe 1er. A partir du moment où la loi exige que tout demandeur doit présenter la demande „en personne“, le paragraphe 2 vise une hypothèse exclue par le paragraphe 1er. A supposer que la restriction introduite au paragraphe 1er ait pour seule finalité d'exclure la présentation de la demande par un mandataire non membre de la famille, il serait préférable de le reformuler.

Chaque membre d'une même famille peut, le cas échéant, faire valoir des motifs distincts justifiant l'admission à un statut de protection internationale. Dès lors, l'exigence d'une demande personnelle est dans l'intérêt des demandeurs. Le Conseil d'Etat estime néanmoins qu'il est préférable de reproduire les termes de l'article 5.3. de la proposition de directive „Procédure“ dans le paragraphe 1er pour assurer une transposition fidèle. Dans les milieux culturels dont sont issus certains demandeurs, il est en effet souvent d'usage de faire entreprendre les démarches administratives par le mari ou le „chef

de famille“. En permettant le dépôt de la demande à titre individuel ou par un membre de la famille, cette possibilité est donnée.

L'article 6, paragraphes 1er et 2 se lira dès lors comme suit:

„(1) Sous peine d'irrecevabilité, le demandeur de protection internationale, ci-après „le demandeur“, doit présenter sa demande en personne ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays. Le ministre fait en sorte à ce que les autorités auxquelles est susceptible de s'adresser une personne souhaitant présenter une demande de protection internationale, soient en mesure de lui indiquer où et comment elle peut présenter une telle demande.

(2) Au moment du dépôt de la demande ou au plus tard lors de l'entretien personnel avec la personne au nom de laquelle une demande a été introduite par un membre de la famille, le ministre s'assure du consentement de la personne majeure y relatif.“

Ce libellé aura l'avantage de respecter la directive, tout en évitant le recours aux notions de „personne à sa charge“ ou „membre de famille dont il dépend“, qui sont difficiles à apprécier dans les faits.

Le paragraphe 3 est conforme au libellé de l'article 9.1.a) de la proposition de directive „Procédure“ et à l'article 5 de la directive „Conditions d'accueil“. Le Conseil d'Etat propose de préciser, à cet endroit, que l'information écrite sur les droits comprend également déjà à ce stade les droits tels qu'ils résultent de l'article 7, paragraphe 1er en reformulant le paragraphe 3 comme suit:

„(3) Le demandeur est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, du contenu de la mesure de protection internationale, de ses droits et notamment de ceux qui résultent de l'article 7, paragraphe 1er, et de ses obligations pendant cette procédure et des conséquences possibles en cas de non-respect de ses obligations et de non-coopération avec le ministre.“

Selon le paragraphe 4, le demandeur est obligé de remettre ses documents d'identité et toute autre pièce utile à l'examen de sa demande au ministre. Cette obligation est conforme à l'intérêt du demandeur et se justifie au vu des explications fournies dans le commentaire des articles. Il y aurait toutefois lieu de prévoir que ces documents ne sont non seulement restitués en cas d'admission au statut de réfugié ou de protection subsidiaire, mais également dans l'hypothèse où le demandeur se voit délivrer une autorisation de séjour (par exemple en cas de mariage avec un ressortissant communautaire). Il est vrai que la restitution des documents dans ce cas de figure peut paraître évidente.

Le paragraphe 5 correspond à l'article 6 de la directive „Conditions d'accueil“.

Le texte du projet prévoit la remise d'une pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale „dans les trois jours du dépôt de la demande“.

Les auteurs du projet n'indiquent pas les raisons qui justifieraient le cas échéant l'introduction d'un délai entre le dépôt de la demande et la délivrance du document. Dans la mesure où le demandeur ne peut accéder à l'aide sociale qu'à partir du moment où il peut exhiber ce document (cf. article 6, paragraphe 7), le Conseil d'Etat propose de prévoir la remise de l'attestation au moment du dépôt de la demande.

Le Tribunal administratif a décidé que le visa communal qui existait déjà sous l'empire de la loi du 3 avril 1996 ne constitue qu'une simple formalité et n'impose nullement aux autorités communales de procéder à un contrôle du lieu de résidence effectif. Cette procédure sert exclusivement à assurer la présence du demandeur à la commune de son domicile le jour de la demande du visa (Trib. adm., jugement du 26 mai 2004, No 17137).

Le paragraphe 6 n'exige pas d'observation.

Le paragraphe 7 renvoie à un règlement grand-ducal quant aux modalités d'une aide sociale. Dans le cadre de la loi du 3 avril 1996, le règlement du 4 juillet 2002 fixe ces conditions.

Quant aux paragraphes 8 et 9, au vu des explications fournies par le Gouvernement, le bien-fondé de l'introduction des dispositions organisant la notification des communications émanant du ministre est admis par le Conseil d'Etat. Une disposition analogue figure dans l'article 52/2 de la loi modifiée belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Le paragraphe 12 vise les cas libellés à l'article 6 de la proposition de directive „Procédure“.



### Article 7

La possibilité offerte à tout demandeur, de se faire assister à titre gratuit par un interprète et un avocat librement désignés, tant pour la procédure administrative, que dans le cadre de la procédure contentieuse, constitue une garantie substantielle qui va bien au-delà des standards minimalistes des articles 9 et 13 de la proposition de directive „Procédure“. Cette disposition figurait déjà dans l'article 5 de la loi du 3 avril 1996.

### Article 8

Au vu des informations et des données statistiques fournies par les auteurs, la possibilité accordée au service de police judiciaire de procéder, en cas de besoin, à une fouille corporelle en dehors des conditions restrictives figurant à l'article 45(6) du Code d'instruction criminelle, peut être approuvée. Le Conseil d'Etat estime toutefois que cette disposition est à interpréter restrictivement. Il propose à cet effet de lire la troisième phrase de l'article 8 comme suit:

„Il peut procéder en cas de nécessité et aux fins de l'établissement de l'identité à une fouille corporelle du demandeur et à une fouille de ses affaires.“

### Article 9

Cet article traite du déroulement de l'entretien du demandeur avec un „agent du ministère“. Le terme „ministère“ est à remplacer par „ministre“. La procédure respecte en tous points les normes minimales figurant aux articles 9 à 12 de la proposition de directive „Procédure“. Le Conseil d'Etat estime que les dispositions figurant à l'article 9 garantissent correctement le respect des droits du demandeur.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'Etat part de la prémisse que les auteurs du projet n'entendent pas imposer aux demandeurs la présentation d'une preuve documentaire du bien-fondé de leur demande.

Le paragraphe 5 permet de ne pas procéder à un entretien lorsque le ministre estime que le demandeur n'est pas „en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables indépendantes de sa volonté“. Le Conseil d'Etat estime que ce paragraphe mériterait d'être précisé, la formulation actuelle laissant une marge d'appréciation trop large au ministre et risquant d'ouvrir ainsi la voie à l'arbitraire. Les circonstances invoquées pour ne pas procéder à l'entretien ainsi que les moyens mis en œuvre pour permettre au demandeur de fournir davantage d'informations devront résulter avec précision du dossier.

### Article 10

Cet article introduit la possibilité de placer un demandeur dans une „structure fermée“ dans des cas limitativement énumérés. Le recours à une mesure de rétention est expressément prévu par la directive „Conditions d'accueil“ dans ses articles 6 et 7. Très critiquée par certaines ONG et notamment le Collectif Réfugiés Luxembourg, alors que la rétention constitue manifestement une atteinte aux principes du droit à la liberté individuelle, il n'en demeure pas moins qu'une telle mesure peut s'imposer dans des situations d'abus et pour garantir le respect de la loi.

D'une manière générale, il doit être permis de se demander si une personne sollicitant le bénéfice d'une protection internationale en invoquant les causes graves libellées dans la loi (crainte d'exécution, torture, menace contre la vie, ...) ne doit pas accepter, dans les cas limitativement énumérés par la loi, une restriction temporaire de sa liberté, si cette mesure extraordinaire est jugée nécessaire par les autorités du pays d'accueil en vue de procéder à une instruction individuelle de la demande.

Le recours à un centre de rétention fermé fut d'ailleurs proposé par le HCR dans le cadre d'une concentration des efforts de l'Union européenne (cf. la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM/2003/0315)) et pour des groupes composés essentiellement de migrants économiques. Il faut relever que la possibilité d'un placement en centre fermé existe dans les autres pays de l'Union et peut être nécessaire dans certaines situations au maintien d'une politique crédible en matière de protection internationale.

Le Conseil d'Etat constate que le recours à cette mesure est strictement encadré et que les recours contentieux sont préservés. Par ailleurs, la mesure ne peut excéder trois mois avec la possibilité d'une reconduction de chaque fois un mois si les documents de voyage nécessaires en vue de l'éloignement n'ont pas encore été établis, sans que la durée totale du placement ne puisse dépasser six mois.

Le projet de loi ne précise pas l'endroit où ce placement sera exécuté, ni les modalités pratiques de l'exécution de cette mesure. Le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à ce sujet à son avis du 6 octobre 1992 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant: 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, et dont l'objet consistait à modifier l'article 15 de la loi de base qui autorise le ministre de la Justice, après délibération du Conseil, à mettre un étranger qui a fait l'objet d'une demande d'expulsion ou de refoulement à la disposition du Gouvernement: „De l'avis du Conseil d'Etat il est indispensable que le ministère de la Justice trouve des locaux ou des services appropriés dans lesquels les mesures de privation de liberté en question puissent être exécutées en toute sécurité. Il n'est pas concevable de placer les étrangers en question systématiquement parmi des délinquants.“ La Commission consultative des Droits de l'Homme s'est également prononcée sur ce sujet dans son avis relatif à „l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière“, publié en avril 2003. La Commission a émis la suggestion suivante: „Créer un établissement véritablement distinct, fonctionnant indépendamment du centre pénitentiaire et ne dépendant pas de l'administration pénitentiaire, pour accueillir les personnes faisant l'objet d'une mesure de rétention, en vue de soumettre les mesures de rétention à un régime véritablement différent de celui des mesures de détention exécutées en vertu de la loi pénale ...“.

Le Conseil d'Etat note que le Gouvernement vient de décider le 25 mars 2005 l'aménagement d'un centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière d'une capacité de 150 places sur un terrain situé à proximité de l'aéroport de Luxembourg. Ce centre sera également destiné à accueillir les demandeurs d'asile déboutés de leur demande qui s'opposent au retour dans leur pays d'origine. Le fonctionnement interne du centre de rétention devra être organisé de manière à différencier plus nettement cette structure du régime carcéral.

#### *Article 11*

L'introduction de la notion de „retrait implicite“ est prévue à l'article 20 de la proposition de directive „Procédure“. La situation visée par la loi est conforme aux exigences minimales de la directive. La directive, qui autorise l'application de la présomption du retrait implicite sous la seule condition que le requérant ne se soit pas rendu à un entretien personnel avec l'agent du ministre, prévoit dans ce cas de figure la possibilité, pour le demandeur, de rapporter la preuve que cette absence était indépendante de sa volonté. Cette contre-preuve n'est pas prévue dans le projet sous examen.

Il échet de constater que cette situation (non-respect de la convocation à l'entretien) n'est citée dans la directive qu'à titre d'exemple („notamment“) et que par ailleurs l'absence de la possibilité d'une contre-preuve, pourtant prévue dans un des exemples cités dans la directive, est compensée dans le projet sous examen par l'exigence d'une deuxième condition cumulative (la non-prolongation de la pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale pendant une durée de deux mois au moins).

#### *Article 12*

Cet article, qui repose sur l'article 15 de la proposition de directive „Procédure“, introduit une série de protections particulières au profit des demandeurs mineurs non accompagnés qui constituent une population particulièrement vulnérable. En instituant la désignation obligatoire d'un tuteur pour les mineurs de moins de 16 ans, le projet va certes au-delà de la directive, mais n'est pas conforme aux dispositions du Code civil qui sont d'ordre public en ce domaine. Le projet de loi traite du sujet délicat des enfants mineurs non accompagnés, en dehors de l'article 12, à l'article 52 et à l'article 69. Le tuteur visé à l'article 52 du projet (cet article règle la situation des bénéficiaires d'un statut de protection) serait-il différent du tuteur cité à l'article 12 (relatif aux demandeurs)? Dans la négative, pourquoi maintenir deux dispositions distinctes? Une quelconque différenciation entre le régime de protection institué pour les enfants demandeurs de protection et les enfants bénéficiant d'un statut de protection est prohibée par le régime de protection d'ordre public institué par le Code civil.

Aux termes de l'article 390 du Code civil, „la tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère se trouvent dans l'un des cas prévus à l'article 376“. Le cas visé est celui où les parents sont hors d'état de manifester leur volonté en raison de leur absence ou de leur éloignement. Les mineurs non accompagnés étant en règle générale sans lien de famille au pays, le juge des tutelles constatera que la tutelle est vacante. Il devra déférer la tutelle à l'Etat et désigner un administrateur public (cf. article 433 du Code civil). Dans la mesure où l'article 390 du Code civil dispose que „la tutelle s'ouvre ...“, l'ouverture

de la tutelle ne dépend dès lors pas d'une décision du juge. Elle est „ouverte“ dès que le mineur est dépourvu de parents. Au risque de violer les droits fondamentaux de l'enfant, il ne peut dès lors être décidé de ne pas ouvrir une tutelle dans les cas visés à l'article 12(2) hormis, le cas échéant, l'hypothèse visée à l'article 12(2a). La circonstance que le mineur ait pu se faire désigner un avocat ne peut le priver de la protection assurée par un tuteur dont les fonctions légales vont largement au-delà des obligations d'un avocat. L'intervention de l'avocat se limitera en effet à l'assistance dans le cadre de la procédure de protection internationale. Il n'a aucune compétence pour remplacer un tuteur. Rappelons que la tutelle est „une protection due à l'enfant“ (article 427 du Code civil). La même obligation résulte d'ailleurs de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la loi du 20 décembre 1993 (article 20(1) et article 22(2)). Le Conseil d'Etat exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, la suppression de l'article 12 (2) b), c), d).

Au vu des explications fournies dans l'exposé des motifs, le pouvoir donné au ministre d'ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur se déclarant mineur doit être approuvé pour éviter des détournements de la procédure. Ces examens médicaux ne permettent pas de fixer l'âge biologique avec précision. Un éventuel doute devra toujours bénéficier au demandeur.

La proposition de directive prévoit en son article 15.6 que „l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être une considération primordiale pour les Etats membres lors de la mise en œuvre des dispositions protectrices“. Ce paragraphe rappelle une disposition d'ordre public reprise dans de nombreux traités et textes législatifs et notamment dans la Convention relative aux droits de l'enfant et il n'était dès lors pas besoin de la reproduire dans la présente loi.

### Article 13

Cet article contient la transposition de l'article 21 de la proposition de directive „Procédure“. Le projet de loi accorde les droits reconnus au HCR également „à toute organisation agissant au nom du HCR sur le territoire luxembourgeois en vertu d'un accord conclu avec ce dernier“.

Le Conseil d'Etat se demande s'il est opportun de céder au seul HCR la compétence pour désigner des organisations autorisées à avoir accès aux demandeurs et aux informations concernant les demandes.

Il est proposé de réserver les attributions figurant à l'article 13 a), b), c) également à des organisations disposant d'un agrément sur base de critères et de conditions à fixer dans la loi. En vertu des articles 3 et 4 de la loi du 25 juin 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK), il y a lieu de confier ces mêmes prérogatives à cette institution.

L'article 13 se lira dès lors comme suit:

**„Art. 13.–** (1) Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les membres du Comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK) ainsi que toute organisation disposant d'un agrément sont autorisés:

- a) ...
- b) ...
- c) ...

(2) L'agrément peut être délivré aux organisations qui

- a) justifient d'une activité d'information et de soutien régulière et durable au profit des demandeurs de protection internationale;
- b) remplissent les conditions d'honorabilité, tant dans le chef des membres des organes dirigeants de l'organisation, que dans le chef des personnes physiques chargées de ces missions;
- c) s'engagent à garantir aux demandeurs la protection de leur vie privée et le respect de leurs convictions philosophiques et religieuses.

Les personnes physiques agissant au nom et pour compte des organisations agréées se verront délivrer une autorisation écrite par le ministre.

Les conditions et les modalités de délivrance et de retrait de l'agrément peuvent être précisées par règlement grand-ducal.“

#### Article 14

L'article 14 contient une disposition clé du projet. Aux termes du projet, l'accès au marché de l'emploi est refusé à tout demandeur de protection pendant un an, c'est-à-dire pendant le délai maximum admis par la directive „Conditions d'accueil“. Ce délai peut être prolongé indéfiniment si le ministre estime que la décision sur le bien-fondé de la demande n'a pas été prise pour des raisons imputables au demandeur. L'accès au marché de l'emploi n'est possible après un an que moyennant obtention d'une „autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable“, valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession. Le ministre peut toujours refuser l'octroi ou le renouvellement d'occupation temporaire en invoquant notamment la priorité d'embauche communautaire. En complément à cette panoplie impressionnante de mesures administratives dissuasives, l'article 14 ajoute que l'autorisation temporaire perd sa validité à l'échéance de son terme, en cas de résiliation du contrat de travail et en cas de rejet définitif de la demande de protection internationale.

Cette attitude pusillanime des auteurs du projet tranche singulièrement avec des appels de plusieurs groupements d'employeurs réclamant l'ouverture du marché de l'emploi aux demandeurs de protection dans des secteurs jugés peu attractifs par des demandeurs disponibles sur le marché (voir dans le même sens l'avis du Conseil économique et social du 11 mars 2005 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, sous le point 5124).

Peut-on s'imaginer que face aux écueils dressés, un employeur soit incité à engager un demandeur de protection internationale? Le Conseil d'Etat estime que l'Etat a un intérêt à ouvrir modérément le marché de l'emploi aux demandeurs de protection internationale, sachant que le maintien obligé dans l'oisiveté, aux frais du contribuable, génère forcément des effets négatifs tels que le travail au noir et la délinquance.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose de réduire le délai prévu au paragraphe 1er à six mois (au lieu d'un an) et de délivrer l'autorisation d'occupation temporaire introduite au paragraphe 2 pour toute la durée subséquente de la procédure, les autres restrictions étant maintenues. Le pouvoir d'intervention du ministre resterait ainsi entier alors qu'il pourra toujours invoquer, en cas de nécessité, la priorité d'embauche communautaire.

Dans l'appréciation du délai précité, il y a lieu de ne pas perdre de vue les délais d'instruction des demandes de délivrance d'une autorisation d'occupation temporaire (en règle générale entre trois et quatre mois) et qui retarderont d'autant l'accès sur le marché du travail.

Aux termes de l'article 14, paragraphe 2, l'autorisation d'occupation temporaire délivrée aux demandeurs pendant l'instruction de la demande ne serait valable que pour un employeur déterminé et une seule profession. Ce texte reprend les dispositions de l'article 1er du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers. Le Conseil d'Etat estime que le régime des autorisations de travail actuellement en vigueur devrait faire l'objet d'une réflexion globale.

Force est de constater que tous les problèmes en rapport avec la législation sociale sont loin d'être élucidés et nécessiteront des adaptations législatives. Le Conseil d'Etat ne citera que quelques exemples: Le demandeur de protection devra-t-il s'acquitter des cotisations à la Caisse de retraite, sachant qu'il ne pourra en profiter qu'en cas d'obtention définitive du statut? Quels seront les droits du demandeur en cas de grossesse ou d'invalidité? Le souci compréhensible du Gouvernement de ne pas effacer la distinction entre un demandeur de protection et un immigré peut aboutir, dans plusieurs hypothèses, à des situations juridiquement inextricables. Le Conseil d'Etat observe que la situation légale n'est pas plus claire sous le régime de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile qui, en son article 23 traitant du régime de protection temporaire, se limite à instituer une autorisation d'occupation temporaire „dans les conditions fixées par la réglementation déterminant les mesures applicables pour l'emploi de travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg“ (articles 13 et 14 du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972). Il propose dès lors au Gouvernement d'élaborer un statut de protection sociale global des demandeurs et de fournir une réponse claire à ces situations.

Pour ce qui est du paragraphe 9, le Conseil d'Etat exige que les auteurs précisent leur pensée. Le droit d'accès à la formation doit être introduit surtout et avant tout pour les mineurs au-delà de l'âge de la scolarité obligatoire. Le Conseil d'Etat estime également que le législateur devrait garantir un

droit positif d'accès à la formation dans la loi plutôt que de renvoyer exclusivement à un futur règlement grand-ducal. Il propose dès lors le libellé suivant:

„Les demandeurs ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise. Un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat peut en préciser les modalités d'accès.“

#### Article 15

Sans observation.

#### Article 16

Aux termes du paragraphe 1er, toute demande est irrecevable lorsque le demandeur est un citoyen de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat approuve cette disposition de la loi, conforme au Protocole sur le droit d'asile pour les Etats membres de l'Union européenne et justifiée par les garanties en matière de droits de l'Homme fournies par les pays de l'Union.

Parmi tous les Etats membres, seule la Belgique a souhaité préserver l'examen individuel de toute demande d'asile présentée par un ressortissant communautaire (Déclaration No 56 de la Belgique). De l'avis du HCR, la disposition du Protocole constitue néanmoins une restriction du champ d'application *ratione loci* et *ratione personae* de la Convention de Genève.

Dans le libellé de l'article 16, paragraphe 1er, la mention du Protocole est à omettre. Le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

„(1) Toute demande de protection internationale de la part d'un citoyen de l'Union européenne est irrecevable.“

Le Conseil d'Etat estime en effet qu'au regard du principe de la libre circulation, aucun ressortissant communautaire ne devrait tomber dans une situation qui justifierait une demande de protection.

Aux termes du paragraphe 2, une demande de protection internationale peut être considérée comme irrecevable s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr. La notion de „premier pays d'asile“ est définie au paragraphe 3.

Le HCR a toujours soutenu le respect du concept de „premier pays d'asile“ (pays membre de l'Union) qui a l'avantage d'éviter les problèmes en rapport avec les flux dits „secondaires“.

La notion de „pays tiers sûr“ (qui existe déjà sous la loi du 3 avril 1996 et qui vise les pays extérieurs à l'Union européenne) est plus contestée. Il s'agit normalement d'un pays par lequel le demandeur a transité avant de solliciter la protection internationale auprès d'un pays de l'Union. Le fait d'avoir séjourné dans un pays jugé sûr aura pour effet, le cas échéant, de rendre la demande de protection irrecevable. La notion est appliquée dans de nombreux pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Finlande, Pays-Bas, ...). Elle est toutefois rejetée par le législateur français qui a suivi en cela la jurisprudence du Conseil d'Etat français (affaire *Conté* du 16 janvier 1981 et *Rogers* du 18 décembre 1996). Dans cette affaire, la juridiction administrative avait jugé que le simple fait d'avoir omis de demander la protection dans un premier pays de transit avant d'arriver en France n'était pas de nature à considérer comme manifestement infondée une demande de protection en France.

Le Conseil d'Etat estime pour sa part que la notion peut être maintenue dans le projet sous avis. La notion de „pays tiers sûr“ ne peut en effet être appliquée que si les conditions strictes prévues aux paragraphes 4 à 6 sont remplies. A cela s'ajoute que la décision d'irrecevabilité est facultative et peut faire l'objet d'un contrôle par le juge administratif.

A l'endroit de l'article 16, paragraphe 8, il y a lieu d'inclure un renvoi à l'article 9, paragraphe 5:

„(8) ... sans préjudice du paragraphe 1er du présent article et de l'article 9, paragraphe 5, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur n'ait eu l'occasion d'être entendu.“

#### Article 17

Cet article introduit un recours en annulation contre les décisions d'incompétence et d'irrecevabilité de la demande de protection prise par le ministre dans le cadre des articles 15 et 16. D'après le projet, le recours doit être introduit dans le mois de la décision et la décision du tribunal, non susceptible d'appel, doit intervenir dans le mois de l'introduction de la requête.

D'après l'exposé des motifs, cette réforme permettrait d'uniformiser la procédure. S'il est exact que le texte proposé introduit la même procédure de forme et de fond dans les deux hypothèses visées, il n'en demeure pas moins que le projet de loi est loin d'atteindre le but affiché. Le texte du projet introduit en effet quatre recours différents dans les articles 17 à 23 qui ont tous en commun d'être déroga-taires à la procédure de droit commun telle que régie par les dispositions de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Si la suppression de la procédure d'appel contre les jugements rendus en première instance dans le cadre des recours prévus aux articles 17 et 23 paraît conforme à la proposition de directive „Procédure“, cette réforme n'est néanmoins ni raisonnable ni acceptable.

Le Conseil d'Etat peut certes concevoir la nécessité de prévoir en cette matière des délais raccour-cis. Il est indéniable que la réduction des délais est dans l'intérêt de l'Etat. Des délais abrégés peuvent également rencontrer l'intérêt des demandeurs soucieux de connaître le plus rapidement possible la décision définitive sur leur sort personnel afin d'échapper ainsi au plus vite aux angoisses générées par leur situation précaire. Le souci de rapidité ne peut toutefois légitimer la suppression des garanties de l'Etat de droit de manière aussi fondamentale dans un domaine touchant aux droits de justiciables particulièrement vulnérables. Si la réduction des délais de recours et la fixation de délais endéans lesquels les juridictions sont invitées à statuer peuvent constituer des mesures que le justiciable doit accepter dans certaines situations, il en est autrement de la décision de supprimer le double degré de juridiction. Le Conseil d'Etat observe que la possibilité d'interjeter appel n'a pas entraîné de blocage de l'institution. Les affaires sont traitées dans des délais très brefs. Souvent les arrêts interviennent, sur des questions d'irrecevabilité ou en cas de procédure abrégée, endéans un mois à partir de la requête d'appel. Aucun motif d'efficacité ne pourra dès lors être valablement invoqué pour justifier cette dérogation fondamentale au régime de droit commun.

En France, le double degré de juridiction n'a certes pas été érigé au rang de principe général de droit. Il demeure néanmoins que les juridictions, saisies de la question, ont insisté sur le fait que les décisions des juridictions administratives statuant en premier et dernier ressort relèvent toujours du contrôle de cassation exercé par le Conseil d'Etat.

Or, au Luxembourg, le recours en cassation est inexistant en matière administrative.

Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement à la suppression du double degré de juridiction, mais accepte la fixation de délais abrégés.

Il propose de remplacer la dernière phrase de l'article 17 par le texte suivant:

„Contre les décisions du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. La Cour statue dans le mois de l'introduction de la requête d'appel.“

#### *Article 18*

Sans observation.

#### *Article 19*

Cet article institue le régime normal de prise de décisions en matière de protection internationale.

Le Conseil d'Etat salue l'intention affichée par les auteurs du projet de prendre dorénavant les décisions en matière de protection internationale endéans un délai de six mois. Des délais d'instruction plus courts auront l'avantage d'accorder plus rapidement le statut de réfugié et, en cas de refus, contribueront à éviter des situations aussi douloureuses que celles que le pays et les demandeurs de protection déboutés ont vécu au cours des dernières années, voire semaines où des ordres de quitter le territoire furent exécutés à l'égard de demandeurs résidant depuis plus de six ans au pays. Même si l'exécution tardive des décisions de rapatriement n'est probablement pas la conséquence exclusive de lenteurs administratives du côté luxembourgeois (d'autres facteurs tels que l'absence de coopération du demandeur concerné ou de l'Etat d'origine ont certainement joué), tout doit être entrepris pour éviter que des situations de ce genre ne se reproduisent.

Le Conseil d'Etat observe toutefois que le non-respect du délai imposé dans le projet de loi n'entraîne aucune conséquence en faveur ou en défaveur des demandeurs.

La procédure contentieuse proposée diffère également sensiblement du régime de droit commun en ce que:

1. le recours gracieux n'interrompt pas le délai de recours contentieux;
2. les recours contentieux contre le refus de la demande de protection internationale et l'ordre de quitter le territoire doivent être introduits dans une seule requête et dans le délai d'un mois à partir de la notification;
3. il est expressément précisé que le délai de recours et le recours (en première instance et en appel) ont un effet suspensif;
4. il ne peut y avoir qu'un seul mémoire pour chaque partie (y compris le recours introductif tant en première instance qu'en instance d'appel);
5. le mémoire en réponse en première instance doit être fourni dans un délai de 2 mois à dater de la signification de la requête introductive;
6. la Cour administrative ne statue en appel que comme juge de l'annulation.

Le Conseil d'Etat est également conscient de la nécessité d'apporter quelques adaptations au régime de droit commun en cette matière pour assurer une gestion efficace et rapide d'un contentieux qui a pris un essor préoccupant au cours des dernières années. La solution ne saurait toutefois consister dans l'adoption de la panoplie de mesures proposées dans le projet. Faut-il rappeler que l'origine des longues procédures réside essentiellement dans les difficultés de boucler les dossiers au niveau administratif pour déboucher sur une décision administrative?

Le Conseil d'Etat peut accepter que dorénavant les recours gracieux ne puissent plus interrompre un délai de recours contentieux si le recours gracieux reste maintenu, ce qui est le cas.

Le projet sous avis maintient le recours en réformation devant le Tribunal administratif contre les décisions de refus de la demande de protection internationale. D'après le projet de loi, le recours contre l'ordre de quitter le territoire, qui, aux termes du paragraphe 1er, est implicitement ou explicitement compris dans la décision de refus, peut être attaqué par un recours en annulation. Les deux recours doivent toutefois être compris dans la même requête introductive. Le Conseil d'Etat estime qu'à partir du moment où, selon le paragraphe 1er, la décision de refus du statut „vaut“ ordre de quitter le territoire, il est sans intérêt de maintenir deux recours distincts à formuler dans une même requête. Le seul recours en réformation devra dès lors être maintenu. L'abrègement des délais de recours et de procédure ainsi que la suppression de la possibilité de déposer deux mémoires sont également dérogoires par rapport au régime normal institué par la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, et constituent des mesures comparables à celles prises par la plupart des autres pays européens. Le Conseil d'Etat estime que les mesures destinées à abrèger la durée des procédures judiciaires sont justifiées si, parallèlement, des efforts sont entrepris pour réduire les délais d'instruction des demandes au niveau administratif.

Le projet maintient le caractère suspensif des délais de procédure contentieuse. Cette disposition, qui figure déjà dans la loi actuellement en vigueur, contribue à assurer le déroulement de la procédure dans une certaine sérénité.

Aux termes de l'article 19, paragraphe 3, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie en première instance. Cette restriction est souvent difficilement applicable et justifiable. L'Etat pourra ainsi opposer des moyens au requérant alors que ce dernier n'aura plus la possibilité de répliquer. Dans la mesure où le requérant ne se voit accorder qu'un délai d'un mois pour introduire le recours, le Conseil d'Etat ne saisit pas pourquoi l'Etat, auteur de la décision attaquée, devrait disposer d'un délai double (2 mois) pour préparer son propre mémoire en réponse. En abrègant ce délai à un mois, le requérant pourrait se voir accorder un délai d'un mois pour répliquer sans prolonger pour autant les délais de procédure contentieuse.

Au paragraphe 4 de l'article 19, le projet de loi introduit un recours en appel limité. La Cour d'appel ne pourra statuer que comme juge de l'annulation et non plus en réformation. L'intention des auteurs du projet est de maintenir en cette matière exclusivement une compétence de la Cour administrative pour les moyens de légalité. Ce faisant, le Gouvernement déclare s'inspirer de la législation française qui prévoit un recours en cassation devant le Conseil d'Etat français. C'est méconnaître les attributions du Conseil d'Etat français et la procédure administrative contentieuse. En France, le Conseil d'Etat est devenu, depuis la réforme du 31 décembre 1987 portant création des Cours administratives d'appel, principalement juge de cassation.

Le recours en annulation en droit luxembourgeois n'est pas assimilable à un recours en cassation. Contrairement à ce que semblent admettre les auteurs du projet de loi, le juge administratif statuant

comme juge de la légalité dans le cadre d'un recours en annulation pour excès de pouvoir doit également apprécier et sanctionner une éventuelle violation des „principes généraux du droit“ parmi lesquels figure celui de la proportionnalité de la mesure prise au regard d'une situation de fait (voir notamment un arrêt de la Cour administrative du 2 juillet 1998, No 10636C du rôle). En droit luxembourgeois, le juge administratif saisi d'un recours en annulation a le droit et l'obligation d'examiner l'existence et l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée et de vérifier si les motifs dûment établis sont de nature à motiver celle-ci légalement. Si l'appréciation des faits échappe au juge de la légalité, il lui appartient néanmoins de vérifier l'exactitude des faits pris en considération par la décision. Ces principes ont été rappelés dans de très nombreuses jurisprudences de nos juridictions administratives. Ce faisant, le Tribunal administratif et la Cour administrative n'ont fait que maintenir la jurisprudence du Comité du Contentieux du Conseil d'Etat (voir notamment arrêt du 19 février 1992, *Administration communale de Junglinster c/ Ministre de l'Environnement*). Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis que l'introduction d'une procédure d'appel se limitant à un seul recours en annulation ne contribuera pas à réduire les délais de procédure ou la tâche des juges appelés de toute manière à analyser les faits, tout en créant une curiosité procédurale qu'il serait préférable d'abandonner.

Au vu de ces observations, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article 19, paragraphes 3 et 4 comme suit:

**„Art. 19.–**

(1) ...

(2) ...

(3) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale valant ordre de quitter le territoire, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater du dépôt du recours. Le demandeur peut fournir une réplique dans le mois de la communication de la réponse.

(4) Contre les décisions du Tribunal administratif, appel peut être interjeté devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater du dépôt du recours.“

*Article 20*

Cet article introduit la possibilité, pour le ministre, de recourir à une procédure accélérée dans 13 hypothèses précisées dans le projet. La possibilité de prévoir une procédure accélérée repose sur l'article 23 de la proposition de directive „Procédure“. Il est un fait avéré par de nombreuses décisions des juridictions administratives qu'un grand nombre de recours sont introduits dans le but de faire durer les procédures pour créer ainsi une situation de fait accompli rendant le rapatriement humainement plus difficile et dans l'espoir de profiter d'une régularisation ultérieure. On ne peut dès lors, de manière crédible, reprocher au Gouvernement de ne pas prendre les mesures nécessaires pour accélérer les procédures (administratives et contentieuses), tout en s'opposant à toute restriction des délais et procédures. Là encore, les auteurs du projet souhaitent introduire des procédures proches de celles appliquées dans les autres Etats de l'Union, de crainte de faire apparaître notre pays, aux yeux des demandeurs d'asile potentiels, comme un endroit particulièrement accueillant, ce qui aurait pour effet pervers de susciter des flux difficilement gérables.

Aux termes du paragraphe 5, la décision du ministre de statuer dans le cadre de la procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours. Cette disposition est en contradiction avec l'article 2, paragraphes 1er et 2 de la loi organique du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ainsi libellé:

**„Art. 20.–** (1) Le tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.



(2) Dans les cas où des lois et règlements admettent contre une décision administrative le recours au Grand-Duc, la partie se prétendant lésée pourra néanmoins déférer cette décision au tribunal administratif pour les causes sus-énoncées. Dans ce cas, elle renonce au recours au Grand-Duc. Lorsque, en pareil cas, la partie intéressée s'est d'abord adressée au Grand-Duc, elle peut encore se pourvoir devant le tribunal administratif, mais seulement pour les causes ci-dessus énoncées, contre la décision qu'elle aura inutilement déférée au Grand-Duc.

Le recours au tribunal administratif prévu au présent article est admis même contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort.“

Elle est également en contradiction avec les articles 6.1 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme. Il est vrai que dans certains cas d'espèce la C.E.D.H. a admis que certains actes de l'exécutif peuvent échapper au champ d'application de ces articles et partant au droit d'accès à un tribunal (voir arrêt des Grandes Chambres du 26 avril 2000 – affaire *Athanassoglou c/ Suisse*). Les hypothèses y visées ne sont toutefois pas données en l'espèce. Dans cette affaire, la C.E.D.H. avait estimé que le lien entre la décision administrative et l'intérêt des requérants était trop ténu. Dans la plupart des pays européens, le principe selon lequel les actes de l'exécutif doivent pouvoir faire l'objet d'un recours de légalité devant un organisme juridictionnel, qui puisse contrôler l'application de la loi et des règlements de procédure, est élevé au rang de principe général de droit applicable sans texte (voir en ce sens: Conseil d'Etat français, *Ministre de l'Agriculture c/ Dame Lamotte* – CE ass. 17 février 1950 Rec. CE p. 110). De même, la Cour de justice des Communautés européennes (*Marguerite Johnston* du 18 mai 1986 No 222/84 Rec. P.1651, par. 18) a admis ce principe sans réserves.

Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement à la disposition critiquée et propose de reformuler le paragraphe 5 comme suit:

„(5) La décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée ne peut faire l'objet d'un recours par requête séparée par rapport au recours visé au paragraphe 4, sous peine d'irrecevabilité. Le recours en annulation doit être introduit dans les mêmes formes, procédures et délais.“

#### Article 21

Cet article précise la notion de „pays d'origine sûr“ figurant à l'article 30 de la proposition de directive „Procédure“ et qui constitue, aux termes de l'article 20 du projet, un motif d'application de la procédure accélérée. Ainsi que cela a été relevé sous les considérations générales, le recours à cette notion ne fait pas l'unanimité. Le Conseil d'Etat approuve cette approche, dans la mesure où le recours à cette notion impose néanmoins un examen individuel de toute demande de protection. Il ne paraît toutefois guère opportun d'établir une liste nationale de pays dits „d'origine sûre“. Les moyens d'investigation peu développés de notre Etat devraient inciter le Gouvernement à se rabattre exclusivement sur les données fournies par l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer la possibilité de fixer la liste par règlement grand-ducal. Il y a lieu d'omettre à l'article 21, paragraphe 2 le renvoi au paragraphe 4, et l'article 21, paragraphe 4 se lira comme suit:

„(4) Les critères suivants seront pris en considération ...“

#### Article 22

L'article 22 reprend les dispositions relatives à l'attestation de tolérance de l'article 13 de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile. Le projet reproduit dans les paragraphes 5 à 11 un texte identique à celui figurant à l'article 14, paragraphes 3 à 8 et réglant le régime d'occupation temporaire. Le Conseil d'Etat renvoie dès lors à ses observations à l'endroit du susdit article. Le Conseil d'Etat se demande néanmoins si le fait de ne pas avoir prévu pour les bénéficiaires du statut de tolérance le même régime d'accès à la formation professionnelle que celui introduit pour les demandeurs en attente d'une décision depuis plus d'un an à dater du dépôt de la demande ne constitue pas un simple oubli qu'il y aurait alors lieu de redresser. En partant de la prémisse que de nombreux bénéficiaires d'une mesure de tolérance finiront par s'installer un jour définitivement au pays, cette mesure paraît être dans l'intérêt bien compris de la collectivité nationale. Le Conseil d'Etat se demande si tous les demandeurs déboutés, non susceptibles d'être éloignés à court ou à moyen terme, mais tolérés, sont actuellement recensés et couverts par la mesure de tolérance telle qu'elle figure déjà à l'article 13, paragraphes 3 à 5 de la loi du 3 avril 1996.

*Article 23*

Cet article vise la situation de demandeurs déjà déboutés ou qui ont retiré explicitement ou implicitement leur première demande. Ces demandes sont en principe irrecevables, à moins qu'il ne résulte des faits établis ou des preuves nouvelles rapportées par le demandeur dans des conditions strictement circonscrites qu'il peut prétendre au statut de protection internationale. Cet article constitue la transposition des articles 33 et 34 de la proposition de directive „Procédure“. Pour le régime des recours, il est renvoyé aux observations du Conseil d'Etat relatives aux recours identiques introduits sous l'article 17 du projet.

*Article 24*

Sans observation.

**Chapitre II (III selon le Conseil d'Etat)**

Ce chapitre transpose les dispositions de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, relatives au contenu de ces statuts (ci-après directive „Qualification“).

*Articles 25 à 41*

Ces articles transposent de manière quasi littérale les articles 4 à 19 de la directive „Qualification“ et sont le résultat d'un accord conclu lors du Conseil „Justice et Affaires intérieures“ du 28 novembre 2002. Il est renvoyé aux observations relatives à cette directive sous les considérations générales du présent avis. Le Conseil d'Etat rappelle que les dispositions légales restent toujours primées par le régime de protection institué par la Convention de Genève de 1951, dans la mesure où des divergences entre les deux protections seraient observées.

Ainsi qu'il a été relevé à l'endroit des considérations générales, l'extension des auteurs de protection aux organisations internationales a été fortement critiquée par les ONG. Le Conseil d'Etat part néanmoins du principe que le ministre doit de toute manière vérifier, dans le cadre de l'„examen approprié“ (cf. art. 18 du projet) si la protection internationale a fonctionné de manière effective, avant de pouvoir déclarer, le cas échéant, la demande de protection non fondée.

L'article 30 vise l'hypothèse où un statut de protection internationale peut être refusé lorsque, dans une partie du territoire du pays d'origine, la crainte de persécution n'est pas justifiée. L'hypothèse visée à l'article 30, paragraphe 3 (obstacle technique au retour) est à rapprocher de l'article 22, paragraphes 2 et 3 et entraînera, au bénéfice de la personne visée, la remise d'une attestation de tolérance.

Les articles 36 et 41 traitent de l'hypothèse d'une révocation, respectivement du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire. Il va sans dire que dans ces deux hypothèses un recours en annulation est ouvert devant les juridictions administratives selon la procédure de droit commun.

L'article 40 du projet introduit le statut de protection subsidiaire et devrait dès lors en toute logique précéder les articles 37 à 39 du projet traitant du même sujet. Cet article devra se lire comme suit:

„**Art. 37.**– Le ministre octroie le statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride qui remplit les conditions pour être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire conformément aux articles 38 à 40.“

L'article 37 du projet (article 38 selon le Conseil d'Etat) transpose en droit national l'article 15 de la directive „Qualification“. Cet article a pour objet de préciser les atteintes graves permettant de réclamer le statut conféré par la protection subsidiaire. Dans la mesure où la loi ne reprend pas les subdivisions de la directive (directive subdivisée en chapitres) et pour éviter des confusions, le Conseil d'Etat propose de préciser que cet article vise la protection subsidiaire. La phrase introductive devrait dès lors être libellée comme suit:

„**Art. 38.**– Les atteintes graves justifiant l'attribution du statut de protection subsidiaire sont:

- a) ...
- b) ...“

Les articles 38 et 39 du projet deviendront les articles 39 et 40.

A souligner que la distinction entre les conditions d'attribution du statut de réfugié selon la Convention de Genève et celui de la protection subsidiaire réside principalement dans l'origine de la menace qui pèse sur le demandeur. Alors que pour la personne pouvant revendiquer le statut de réfugié il faut établir une motivation dans le chef du persécuteur (généralement une motivation politique ou idéologique), il suffira, pour pouvoir réclamer la protection subsidiaire, de faire constater l'atteinte grave définie à l'article 37 (38 selon le Conseil d'Etat).

#### *Article 42*

Par cet article, les auteurs du projet soulignent le principe que, sauf mentions expresses contraires, le contenu de la protection accordée aux réfugiés sous le statut de la Convention de Genève et de celle accordée aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire est identique. En décidant d'appliquer une égalité de traitement au niveau de l'unité familiale, de la protection sociale, des soins de santé et de l'accès au dispositif d'intégration aux bénéficiaires de la protection subsidiaire par rapport aux bénéficiaires du statut de réfugié, le Gouvernement a tenu compte de la position des ONG. Cette décision a également l'avantage de réduire le nombre de recours contentieux qui auraient pu être exercés par les personnes qui, non contents de bénéficier du statut de protection subsidiaire, auraient été tentées d'introduire un recours pour obtenir la protection du statut de réfugié suivant la Convention de Genève.

#### *Article 43*

L'article 43 réitère l'obligation de respecter le principe de non-refoulement, souvent appelé principe de non-expulsion. Il s'agit d'une disposition clé du droit international relatif aux réfugiés qui figure à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 et qui fut réitérée par le Conseil européen de Tampere en octobre 1999. En acceptant le principe de non-refoulement également pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, le Conseil européen est allé au-delà de la protection instituée par la Convention de Genève.

#### *Article 44*

Sans observation.

#### *Articles 45 à 55*

Ces articles transposent les articles 23 à 33 de la directive „Qualification“ qui traitent des droits sociaux.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé dans les considérations générales relatives au présent projet, le Gouvernement a, à juste titre, décidé de renoncer en règle générale à la possibilité qui lui était donnée par la directive „Qualification“ d'introduire des conditions plus restrictives pour des personnes bénéficiant du statut subsidiaire. Le régime est le même à l'exception des dispositions relatives au permis de séjour (article 46), au titre de voyage (article 47) et à l'exercice d'une activité salariée ou non salariée (article 48).

Pour l'accès à l'emploi des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, il peut ainsi être tenu compte de la situation du marché du travail. Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'une application systématique de cette réserve risquerait d'encourager le travail clandestin, au détriment de l'intégration des personnes concernées.

A l'article 45, paragraphe 1er, il y a lieu d'ajouter la phrase suivante:

„Il peut décider que les dispositions du présent article s'appliquent aux autres parents proches qui vivaient au sein de la famille du bénéficiaire à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à sa charge.“

#### *Article 49*

L'article 49, paragraphe 1er, prévoit de fournir le plein accès au système d'éducation aux mineurs jouissant d'un statut de protection internationale. Cet accès doit, de l'avis du Conseil d'Etat, être garanti à tout mineur séjournant au pays y compris les demandeurs de protection. Le Conseil renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 14, paragraphe 9. Aux termes du paragraphe 2, les adultes bénéficiant d'un statut de protection internationale ont accès au système éducatif et à la formation professionnelle au même titre que les autres étrangers résidant légalement au pays. Le Conseil d'Etat se

demande si cette différenciation est susceptible d'entraîner des conséquences négatives pour les jeunes adultes en formation.

*Article 52*

Aux termes de cet article, la représentation des mineurs non accompagnés se voyant attribuer un statut de protection internationale serait assurée „par un tuteur légal, ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation“.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations figurant sous l'examen de l'article 12 du présent projet. Les droits de tous les mineurs non accompagnés, ressortissants luxembourgeois ou étrangers, réfugiés ou demandeurs de protection, doivent être identiques. Cette obligation découle notamment de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant sus-citée (articles 2, 3 §1, 28 §1 et §3, 29 §1, 32 §1).

Le droit commun s'appliquera et le Conseil d'Etat est dès lors d'avis que l'article 52 est superflu.

#### **Chapitre IV (V selon le Conseil d'Etat)**

Dans ce chapitre, il est prévu de transposer la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (directive „Protection temporaire“).

Aux termes de l'article 32 de la directive, la transposition aurait dû avoir lieu au plus tard le 31 décembre 2002.

*Article 55 (54 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de reformuler cet article en instituant une obligation à charge de l'Etat. Le libellé suivant est proposé:

„**Art. 54.**– L'Etat établit des programmes d'intégration dans la société et crée les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes pour tous les bénéficiaires d'un statut de protection internationale.“

*Article 56 (55 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

Quant au contenu de la directive, il est renvoyé aux observations figurant sous les considérations générales du présent avis.

*Article 57 (56 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de remplacer l'expression „... du statut conféré ...“ par „... d'un statut conféré ...“.

*Article 58 (57 selon le Conseil d'Etat)*

Le paragraphe 1er de l'article 58 renvoie aux articles 4 à 6 de la directive. A souligner que la décision du Conseil de déclencher le régime de protection temporaire est prise à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Au paragraphe 2 de cet article, le projet de loi maintient la possibilité de déclencher le régime de protection temporaire par règlement grand-ducal au niveau national. Le Gouvernement pourrait ainsi faire face à une situation où le pays ferait seul l'objet d'un afflux massif de demandeurs de protection sans que le même effet ne se manifeste dans d'autres pays de l'Union.

Selon les auteurs du projet, cette possibilité devrait être préservée, dans la mesure où le Grand-Duché pourrait être „seul l'objet d'un afflux massif de personnes déplacées et qu'un mécanisme de protection temporaire ne serait pas déclenché au niveau communautaire“. Le Conseil d'Etat estime que cette motivation n'est pas correcte. En effet, le Luxembourg ne peut être seul confronté à un afflux massif au sens de la directive qui définit l'afflux massif comme „l'arrivée dans la Communauté d'un nombre

important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés ...". A supposer qu'un nombre très important de demandeurs de protection internationale en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés se présente sur le territoire national sans qu'un afflux massif de demandeurs ayant la même origine géographique ne soit également constaté sur le territoire d'un autre Etat membre dans une proportion similaire, la condition permettant de déclencher la protection temporaire ne serait pas donnée.

Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'une disposition permettant de créer un statut de protection temporaire sur le plan purement national ne devrait pas être maintenue dans la loi, à supposer même qu'une telle disposition soit compatible avec la directive, ce qui n'est pas évident. Le régime de protection temporaire est en effet moins favorable que le régime de protection institué par la Convention de Genève ou le régime de protection subsidiaire.

En ordre subsidiaire, le Conseil d'Etat estime que le régime de protection temporaire national devrait absolument prévoir également une durée maximale comparable à celle fixée à l'article 4, paragraphe 1er de la directive „Protection temporaire“.

Dans la mesure où l'article 58 renvoie aux conditions définies aux articles 4 à 6 de la directive dans le cadre du déclenchement d'un régime de protection temporaire par une décision du Conseil de l'Union européenne, aucune limitation de durée ne serait en effet instituée dans le cadre de la protection temporaire „nationale“.

*Article 59 (58 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Article 60 (59 selon le Conseil d'Etat)*

Il est renvoyé aux observations figurant à l'endroit de l'article 8 du présent projet.

*Articles 61 à 64 (60 à 63 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Article 65 (64 selon le Conseil d'Etat)*

Conformément à l'article 12 de la directive, les bénéficiaires de la protection temporaire se voient accorder un droit d'accès à l'emploi. Le Gouvernement a toutefois proposé de maintenir la possibilité de restreindre cet accès dans les mêmes limites que celles figurant à l'article 14 du projet sous avis.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations figurant sous l'article 14 du projet.

*Articles 66 à 68 (65 à 67 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Article 69 (68 selon le Conseil d'Etat)*

Ainsi qu'il a été itérativement rappelé dans le cadre du présent avis et notamment en rapport avec l'article 12 et l'article 52 traitant également de la représentation des mineurs non accompagnés, aucune distinction ne devra pouvoir être opérée selon la situation juridique dans laquelle se trouve le mineur non accompagné (demandeur de protection internationale, bénéficiaire d'une mesure de protection internationale ou bénéficiaire du statut de protection temporaire). Dans toutes les hypothèses visées, la législation en matière de protection de la jeunesse devra être appliquée pleinement.

*Articles 70 et 71 (69 et 70 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Article 72 (71 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article transpose les articles 21 à 23 de la directive „Protection temporaire“ et traite du retour au pays d'origine à l'issue de la protection temporaire. Conformément à la directive, l'accent est mis sur l'encouragement au retour volontaire. Au paragraphe 5, il est renvoyé à la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers quant aux mesures d'éloignement à prendre en cas de refus d'accepter un retour volontaire. Les dispositions de l'article 72 ne s'appliquent qu'aux personnes bénéficiant du statut

de protection temporaire. Cette restriction peut être justifiée dans la mesure où l'hypothèse visée est celle d'un retour simultané d'un nombre important de demandeurs ayant fui temporairement leur pays d'origine dans une situation de crise.

Aucune directive européenne ne prévoit des standards minima pour l'organisation des mesures de refoulement à l'égard des demandeurs de protection internationale déboutés. Or, il appert que l'organisation des retours forcés constitue le talon d'Achille des procédures organisées dans le projet sous avis. Dans le cadre du retour de demandeurs ayant bénéficié d'une mesure de protection temporaire, le Conseil d'Etat estime qu'il est opportun de maintenir des mesures d'accompagnement attractives au profit des personnes invitées à retourner volontairement dans leur pays d'origine, mais de les appliquer de manière dégressive par rapport aux avantages consentis avec toute la rigueur nécessaire en cas de refus d'obtempérer à l'invitation au retour volontaire.

Le Conseil d'Etat propose de transposer également les articles 22 et 23 de la directive „Protection temporaire“ à cet endroit du projet par l'adjonction des paragraphes 6 et 7 libellés comme suit:

„(6) Le retour forcé se déroulera dans le respect de la dignité humaine. Le ministre examinera les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.

(7) Le ministre prend les mesures nécessaires concernant les conditions de séjour des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire dont on ne saurait raisonnablement, en raison de leur état de santé, s'attendre à ce qu'elles voyagent. Tant que cette situation perdure, ces personnes ne sont pas éloignées.

Le ministre peut autoriser les familles dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité au pays de bénéficier de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer la période scolaire en cours.“

D'une manière générale, le Gouvernement est invité à s'inspirer de la recommandation 1547 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux procédures d'expulsion conformes aux droits de l'Homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité.

Le maintien d'une approche généreuse et humaine en matière d'asile n'est possible que si parallèlement l'Etat peut prendre des mesures en vue du retour des demandeurs déboutés, notamment par la conclusion d'accords de réadmission permettant d'accélérer les transferts dans des conditions acceptables. Les mesures en vue d'un retour doivent être renforcées d'une politique de soutien actif tendant à la réinsertion dans le milieu d'origine. Seule une politique d'asile efficace débouchant sur des décisions exécutoires permettra d'assurer la pérennité de ce droit fondamental avec le soutien de l'opinion publique.

*Article 73 (72 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

\*

## CONCLUSION

Une politique d'asile efficace, crédible et juste ne pourra être réalisée en dehors du cadre européen. Aux termes de l'article III-266 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe:

- „1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.
2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant:
  - a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union;
  - b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale;

- c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées;
- d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire;
- e) des critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire;
- f) des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire;
- g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire.“

L'application de ces mesures communes à tous les Etats européens permettrait d'organiser enfin un système cohérent et viable. Le régime institué par le projet sous avis et qui transpose les directives contenant des normes minimales communes constitue certes un progrès indéniable. La seule solution durable ne pourra néanmoins être trouvée que dans le cadre d'un statut européen uniforme.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mai 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat



5437/03

N° 5437<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL POUR ETRANGERS**

(25.5.2005)

Si l'ensemble du projet de loi répond au principe d'harmonisation établi au niveau communautaire, le Conseil National pour Etrangers pense que certains points méritent d'être précisés ou complétés. A savoir:

**Art. 6 § 9.** Le demandeur a l'obligation d'accepter toute communication du ministre à son domicile élu. Sans préjudice d'une notification à personne, toute notification est réputée valablement faite *trois jours* après l'envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste.

Le Conseil National pour Etrangers considère le délai de 3 jours trop court pour prendre contact avec la personne concernée si l'information doit passer par une tierce personne. Le Conseil National pour Etrangers propose par conséquent un délai de *15 jours*. Ce délai paraît tout à fait raisonnable étant donné que le document reste affiché 1 mois au Ministère et la poste garde une lettre recommandée non attribuée pendant un mois.

**Art. 7 § 1.** Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats.

Pour rendre plus clair, le Conseil National pour Etrangers propose de remplacer la 2eme partie de la phrase par „*bénéficiera de l'assistance judiciaire gratuite par un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg choisi librement ou désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats*“.

**Art. 7 § 3.**

Le Conseil National pour Etrangers propose de barrer les mots „*du résultat*“.

**Art. 8.** Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder à une fouille de ses affaires et une fouille corporelle du demandeur. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographie et dresse un rapport

Le Conseil National pour Etrangers suggère de rajouter à la 3eme phrase „*étant entendu que cette fouille devra se faire dans le respect de la dignité humaine*“ pour éviter toute visite arbitraire et systématique.

**Art. 10 § 1.** Le demandeur peut, sur décision du ministre être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de *trois mois* dans les cas suivants:

Le Conseil National pour Etrangers propose de remplacer „pour une durée maximale de 3 mois“ par une durée maximale „*d'un mois renouvelable 2 fois*“, pour qu'il soit garanti que le dossier sera examiné plusieurs fois.

En outre, le C.N.E. est heureux de constater que le Conseil de Gouvernement a décidé de construire un centre de séjour „provisoire“ pour étrangers en situation irrégulière, en espérant qu'un projet définitif sera proposé dans la foulée, qui pourra répondre aux normes applicables aux personnes en demande d'asile.

**Art. 12 § 1.** Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent.

**§ 2 c.**

Est marié ou l'a été.

Le Conseil National pour Etrangers considère la désignation d'un tuteur administratif insuffisante pour un mineur non accompagné. Il lui semble primordial de prévoir un encadrement plus approprié avec un entourage permanent et d'y procéder sans délai. Quant aux mineurs mariés qui n'auraient pas besoin de tuteurs il y a lieu de faire valoir la plus grande prudence (voir les jeunes filles amenées à la prostitution par le biais de mariages arrangés).

**Art. 14 § 1.** Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée *d'un an* après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.

**§ 2.** Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale endéans *un an* après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. *L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.*

Une période de *6 mois* serait plus appropriée, car le travail permettra une reconstruction personnelle, une intégration plus rapide du demandeur et contribuera en partie à la suppression du travail clandestin. Par conséquent, Le Conseil National pour Etrangers propose de changer dans les 2 paragraphes la durée d'une année en *6 mois*. Quant à *l'autorisation d'occupation temporaire valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession* le C.N.E. trouve cette clause trop limitative et pas dans l'intérêt de l'économie luxembourgeoise, c'est la raison pour laquelle il propose de supprimer cette dernière phrase.

**Art. 17.** Contre les décisions prises par le Ministre au titre des articles 15 et 16 qui précèdent, le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la *notification*. Le Tribunal Administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. *Les décisions du Tribunal Administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

Pour clarifier le Conseil National pour Etrangers suggère de rajouter à la notification „*au demandeur au domicile élu*“ (cf. art. 6 § 8) et demande une nouvelle formulation de l'article 17 dans le sens de réintroduire la possibilité de l'appel car ne pas avoir la possibilité de faire appel constitue une violation du droit du double degré de juridiction. C'est une exception unique dans le cadre des procédures administratives qui pénalisera les demandeurs d'asile. Il faudrait donc que *les décisions du Tribunal Administratif soient susceptibles d'appel.*

**Art. 19 § 2.** Les recours gracieux *n'interrompent pas* les délais de recours prévus par le présent article.

Un recours gracieux signifie que le demandeur a des arguments nouveaux et supplémentaires à présenter. Si les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours, le Ministre n'aurait alors aucun intérêt à réexaminer un dossier, il laisserait le temps courir. A nouveau, seuls, les demandeurs d'asile se verraient supprimer les délais de recours, cette fois dans la procédure non contentieuse. C'est la raison pour laquelle le C.N.E. souhaite que dans le paragraphe 2 les recours gracieux „*interrompent*“ les délais de recours prévus.

**Art. 19 § 3.** Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal Administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le Tribunal Administratif. *Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé.*

Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. *Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie y compris la requête introductive.* Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai de deux mois à dater de la signification de la requête introductive.

1. Le Conseil National pour Etrangers pense qu'il serait plus aisé si on établissait *un seul document* pour le recours en réformation et le recours en annulation. On obtiendrait: un seul document, une seule requête, simplification pour la défense, plus de recours séparés, plus d'irrecevabilité.

2. La notification devrait être faite „*au demandeur au domicile élu*“ (cf. art. 6 § 8)

3. Le Conseil National pour Etrangers comprend très bien le but de n'avoir qu'un seul mémoire par partie, toutefois il n'adhère pas à cette solution. Il faudrait que le demandeur puisse au moins avoir la possibilité de se justifier lorsqu'il connaîtra les motifs du refus de l'Administration, surtout si le recours est introduit parce que la demande est restée sans réponse de la part de celle-ci. On ne laisse également aucune possibilité d'instruire le dossier, et c'est un non-respect du droit de la défense.

**Art. 19. § 4.** Contre les décisions du Tribunal Administratif appel peut être interjeté devant la Cour Administrative *statuant comme juge de l'annulation.* L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif. *Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives il ne pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel.*

1. Le Conseil National pour Etrangers ne comprend pas pourquoi la Cour Administrative pourrait statuer comme juge de l'annulation sur un recours en réformation, il propose donc de rétablir que la Cour d'Appel puisse statuer en tant que juge en réformation et juge en annulation en rétablissant la plénitude de juridiction pour les 2 instances.

2. La notification devrait être faite „*au demandeur au domicile élu*“ (cf. art.6 § 8).

3. Pour la dérogation, le Conseil National pour Etrangers réitère sa considération émise sous l'article 19 § 3-3.

**Art. 20 § 1.** Le ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas suivants:

Considérant qu'une procédure accélérée peut être également positive le Conseil National pour Etrangers propose l'introduction d'un paragraphe „n“ ayant la teneur suivante:

*n) le demandeur est une personne déplacée, ressortissant d'un pays tiers ou apatride, qui a dû quitter son pays ou sa région d'origine ou a été évacuée, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peut éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la Convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale.*

**Art. 20 § 3.** Les recours gracieux *n'interrompent pas* les délais de recours prévus par le présent article.

Un recours gracieux signifie que le demandeur a des arguments nouveaux et supplémentaires à présenter. Si les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours, le Ministre n'aurait alors aucun intérêt à réexaminer un dossier, il laisserait le temps courir. A nouveau, seuls, les demandeurs d'asile se verraient supprimer les délais de recours, cette fois dans la procédure non contentieuse. C'est la raison pour laquelle le C.N.E. souhaite que dans le paragraphe 3 les recours gracieux „*interrompent*“ les délais de recours prévus.

**Art. 20 § 4.** Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, *un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal Admi-*

nistratif. Contre ordre de quitter le territoire, un recours en annulation, est ouvert devant le Tribunal Administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le Tribunal Administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête.

Ce délai est d'office ramené à un mois lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 qui précède. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. *Les décisions du Tribunal Administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

1. Concernant les deux recours le Conseil National pour Etrangers réitère ses considérations émises sous l'article 19 § 3-3.

2. La notification devrait être faite au demandeur au domicile élu (*cf. art. 6 § 8*).

3. Pourquoi ne pourrait-on accorder 15 jours de plus soit un mois pour introduire le recours en réformation? C'est un délai minimum nécessaire à l'obtention de renseignements complémentaires à rechercher dans le pays du demandeur. (Si on se réfère à l'article 19 § 4 qui prévoit un délai d'un mois pour faire appel devant la Cour Administrative)

4. Le Conseil National pour Etrangers demande une nouvelle formulation dans le sens de réintroduire la possibilité de l'appel car ne pas avoir la possibilité de faire appel constitue une violation du droit du double degré de juridiction. C'est une exception unique dans le cadre des procédures administratives qui pénalisera les demandeurs d'asile. Il faudrait donc que *les décisions du Tribunal Administratif soient susceptibles d'appel.*

**Art. 23 § 3.** La décision du Ministre est susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal Administratif. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le Tribunal Administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. *Les décisions du Tribunal Administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

Pour clarifier le Conseil National pour Etrangers propose de rajouter à notification „au demandeur au domicile élu“ – et suggère de reformuler en „*les décisions du Tribunal Administratif sont susceptibles d'appel*“ reprenant les argumentations développées sous les articles 20 § 2 et § 4-4.

**Art. 30 § 1.** Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, le Ministre peut estimer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.

§ 2. Lorsqu'il examine si une partie du pays d'origine est conforme au paragraphe 1 le Ministre tient compte au moment où il statue sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur.

§ 3. Le paragraphe (1) peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine.

Le Conseil National pour Etrangers propose la suppression de l'article 30 car il semble difficile d'imaginer qu'un pays en guerre pourra disposer à l'intérieur de ses frontières de havres de paix et de sécurité où les populations minoritaires seraient à l'abri des forces en conflit.

**Art. 33 § 1.** Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants:

- e.) s'il ne peut plus continuer de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister;
- f.) si, s'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister.

Il y a lieu d'après le C.N.E. d'ajouter pour e.) et f.) un paragraphe afin de garantir un séjour et trouver une application positive à la régularisation de personnes bien insérées.

*„S’il réside légalement sans interruption pendant 5 ans sur le territoire après avoir obtenu le droit d’asile, dans cette hypothèse il bénéficiera des droits d’un ressortissant de pays tiers de longue durée“.*

**Art. 55.** Afin de faciliter l’intégration des réfugiés et des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire dans la société, le Gouvernement établit des programmes d’intégration qu’il juge appropriés ou crée des conditions préalables garantissant l’accès à ces programmes.

Le C.N.E. souhaite rajouter après „la société“ *et pour lutter contre l’illettrisme* et remplacer „l’accès à ces programmes“ par „la participation obligatoire à l’éducation, à l’alphabétisation et à la formation professionnelle“.

Rendre la participation obligatoire ne serait pas une brimade pour les réfugiés, mais plutôt une porte de sortie et de liberté au profit de certaines personnes qui, de par leur religion, leur culture ou leur statut familial sont confinées ou même interdites d’accès à l’éducation ou la formation professionnelle.

### **Conclusion**

Si le Luxembourg se positionne en matière d’immigration dans l’élaboration d’une politique visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice, tel que l’exposé des motifs du projet de loi 5437 le souligne le Conseil National pour Etrangers s’en félicite. Le projet de loi en question nous permet de constater une amélioration certaine par rapport au projet 5330. Cependant le C.N.E. se permet d’insister sur la nécessité de réexaminer les articles relevés ci-dessus, afin d’offrir le plus de garanties possibles à une population fragilisée par des événements indépendants de leur volonté, entre autres:

- la suppression du „double degré de juridiction“ est une atteinte intolérable et sans précédent au principe fondamental selon lequel „toute décision administrative est susceptible d’appel“.
- La recherche d’une solution adéquate pour les mineurs non accompagnés.

Un point non abordé dans ce projet de loi reste les retours accompagnés dans leur pays d’origine, qui doivent se faire dans le respect des Droits de l’Homme. Par ailleurs le C.N.E. réitère sa proposition d’un examen des dossiers au cas par cas avant de procéder aux retours accompagnés systématiques. Il ne faut pas perdre de vue, que ceux qui se voient obligés de choisir un nouveau pays, doivent le faire au prix de nombreux efforts. Ils doivent alors s’acclimater et s’imposer de nouvelles marques, surtout s’ils restent plusieurs années. S’ils auront après le droit de rester au Grand-Duché, cette diversité constituera un plus pour le Luxembourg.

Luxembourg, le 25 mai 2005

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/07



**N° 5437<sup>7</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**RAPPORT POUR AVIS DE LA COMMISSION  
DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

(19.7.2005)

La Commission se compose de: M. Marcel GLESENER, Président-Rapporteur pour avis; MM. Niki BETTENDORF, Emile CALMES, John CASTEGNARO, Aly JAERLING, Ali KAES, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Romain SCHNEIDER, Marc SPAUTZ, Mme Vera SPAUTZ et M. Michel WOLTER, Membres.

\*

**I) INTRODUCTION ET CONSIDERATIONS GENERALES****1) Procédure législative**

Dans sa réunion du 1er mars 2005, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, saisie pour rapport du projet de loi sous rubrique, a exprimé le souhait que la Commission du Travail et de l'Emploi émette un rapport pour avis sur certaines dispositions relevant du droit du travail, à savoir en particulier les articles 14 et 22 du projet de loi qui règlent l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile.

Dans sa réunion du 15 mars 2005, la Commission du Travail et de l'Emploi a décidé de faire droit à la demande de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration. Au cours de cette même réunion, elle a désigné son président M. Marcel Glesener comme rapporteur pour avis.

En date du 20 avril 2005, la Commission s'est réunie pour examiner les dispositions relatives au droit du travail en présence du Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration M. Nicolas Schmit.

La Commission a poursuivi ses travaux dans sa réunion du 11 mai 2005. Au cours de cette réunion, les membres de la Commission ont examiné l'avis du Conseil d'Etat du 3 mai 2005 concernant plus particulièrement les aspects du droit du travail. Lors de cette réunion, un document de travail en vue d'un rapport pour avis a été présenté aux membres de la Commission. Au cours de la réunion du 4 juillet 2005, la Commission a continué l'examen contradictoire de ce document.

Finalement, la Commission du Travail et de l'Emploi, dans sa majorité, a adopté le présent rapport pour avis dans sa réunion du 19 juillet 2005.

**2) Antécédents**

Lors du sommet de Tampere en octobre 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, conscients que la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen passe par l'élaboration d'une politique commune dans le domaine de l'asile, ont fixé comme objectif prioritaire de l'Union européenne l'établissement de normes minimales en la matière et ce à plusieurs niveaux.

Les conclusions de Tampere prévoient entre autres la mise en place à court terme de conditions minimales communes d'accueil des demandeurs d'asile, de telles normes devant garantir à travers toute l'Union européenne aux demandeurs d'asile un niveau de vie décent tout en limitant leurs mouvements dits secondaires à l'intérieur de l'Union européenne c.-à-d. les mouvements motivés uniquement par la diversité des conditions d'accueil.

Faisant suite aux conclusions de Tampere, la Commission européenne a présenté en avril 2001 une proposition de directive, proposition qui est devenue par la suite la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, dite directive „ conditions d'accueil“. Cette directive, dont l'objet premier est d'améliorer de manière générale la situation des demandeurs d'asile au cours de la procédure, fixe plusieurs règles visant à améliorer l'efficacité des systèmes d'accueil et régit un certain nombre de questions essentielles dont l'accès au marché du travail des demandeurs.

### **3) La situation générale du demandeur de protection par rapport au travail**

Le projet s'emploie à organiser aussi utilement que faire se peut l'environnement social du demandeur d'asile durant l'instruction de sa demande.

Dans cette optique, une importance primordiale revient évidemment à la question de savoir si le demandeur d'asile a, dans une forme ou une autre, accès au marché de l'emploi.

La réponse à cette question est fournie par l'article 14 du présent projet qui, à son tour, transpose en droit national l'article 11 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres. Traditionnellement le droit d'asile posait le principe que le demandeur d'asile n'a pas accès au marché de l'emploi. On considérait en effet que par le fait de permettre au demandeur de s'engager dans une relation de travail sur le territoire du pays d'accueil, on anticiperait en quelque sorte sur l'issue de la procédure en cours. Le demandeur pourrait en déduire implicitement le droit de s'installer durablement dans le pays d'accueil. Sous cet angle de vues, l'accès au marché de l'emploi pourrait faire naître de faux espoirs dans le chef du demandeur.

Toutefois, l'expérience a montré qu'une exclusion stricte du marché de l'emploi à laquelle s'ajoute souvent la longueur excessive des procédures favorise le développement d'un marché de travail clandestin dans le chef des demandeurs en procédure et même des demandeurs déboutés. Par ailleurs, d'un point de vue humain et psychosocial, il est tout à fait inacceptable de laisser le demandeur durant une longue période dans l'incertitude sur son statut tout en le réduisant à une oisiveté forcée et prolongée.

Il convient donc d'enrayer cette évolution défavorable comportant de lourds inconvénients aussi bien pour la sécurité sociale que pour la protection sociale du demandeur.

### **4) La solution proposée par le projet de loi**

Compte tenu des données du problème ci-dessus développées, l'approche du projet gouvernemental est la suivante:

1. Le principe de l'interdiction de l'accès au marché de l'emploi reste valable à l'égard des demandeurs pendant la durée d'un an après le dépôt de leur demande de protection internationale. Ce délai est celui inscrit au paragraphe (2) de l'article 11 de la directive précitée.
2. Lorsque, après ce délai, il n'a toujours pas été statué sur la demande de protection internationale, et ceci pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, le ministre peut délivrer une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. Cette autorisation est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.
3. Cette autorisation n'a pas le caractère d'un véritable permis de travail, mais constitue un permis spécifique qui ne peut être délivré que si les conditions prévues au paragraphe (3) de l'article 14 sont remplies. Ces conditions ont principalement trait à des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution et à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne.

4. L'autorisation d'occupation temporaire a un caractère essentiellement provisoire. Elle ne saurait influencer d'une quelconque manière sur la procédure ou sur l'issue de la demande de protection internationale. En d'autres termes, le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour (paragraphe 5) et elle devient caduque lorsque la demande de protection internationale est définitivement rejetée. L'octroi d'une autorisation d'occupation temporaire ne saurait donc être constitutif d'un fait accompli quant au statut à accorder au demandeur.

Il est vrai toutefois que le nouveau système d'autorisation temporaire mis en place par le projet est surtout destiné à des demandeurs pour lesquels on peut raisonnablement entrevoir de bonnes chances qu'ils puissent se voir reconnaître le droit de séjour.

5. Il convient encore de se référer à l'article 22 du projet qui concerne les demandeurs auxquels le statut de réfugié a été refusé, mais qui ne peuvent être éloignés du territoire en raison de circonstances de fait. Ces demandeurs déboutés peuvent obtenir une attestation de tolérance.

Compte tenu de ce que les situations de fait rendant impossible le retour du demandeur dans son pays d'origine peuvent perdurer des mois et des années, il n'est pas opportun d'écarter ces personnes du marché de travail pendant tout ce temps. Voilà pourquoi, le projet introduit la possibilité de faire bénéficier ces personnes d'une autorisation d'occupation temporaire valable pour la durée de l'attestation de tolérance. Pour le reste, cette autorisation revêt un régime analogue à celui prévu à l'article 14 pour les demandeurs en instance de procédure.

\*

## II) REFLEXIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

La Commission du Travail et de l'Emploi s'est longuement penchée sur cet important volet du projet de loi. L'essentiel de ces réflexions et recommandations se résume comme suit:

### 1) La question de principe de l'accès au marché du travail

La Commission se rallie intégralement au principe de l'accès du demandeur de protection internationale au marché de l'emploi. Cette solution s'impose dans le respect élémentaire de la dignité humaine des demandeurs. Autoriser le demandeur d'accéder, sous certaines conditions, au marché de l'emploi doit lui permettre de préserver et de développer ses compétences professionnelles et lui faciliter ainsi le cas échéant, la réintégration professionnelle ultérieure dans son pays d'origine. La Commission salue également l'ouverture que le projet prévoit en matière d'accès du demandeur à la formation des adultes, à la formation professionnelle et aux stages en entreprise.

La Commission souligne également la nécessité de ne pas perdre de vue la finalité principale du projet qui consiste à raccourcir substantiellement le délai d'instruction des demandes de protection internationale. Il convient donc de ne pas dissocier l'aspect „accès au marché du travail“ du contexte global du projet de loi. Cette finalité primordiale du projet devrait permettre d'éviter à l'avenir les situations douloureuses de retours forcés de demandeurs ayant, au fil de longues années de procédure, atteint un stade avancé d'intégration sociale. A la limite, le raccourcissement substantiel des procédures pourrait reléguer au second plan la question de l'accès au travail du demandeur, dans la mesure où leurs demandes devraient en règle générale pouvoir être évacuées endéans le délai prévu à l'article 14(1).

La Commission a été informée par M. le Ministre que lors de l'élaboration des directives à l'origine du présent projet, le volet „Accès au marché de travail“ a de loin été le plus difficile à négocier. Ainsi, d'un côté on peut retenir une position très réticente de l'Allemagne par rapport au principe même de la possibilité d'accorder un permis de travail aux demandeurs d'asile. Cette attitude s'explique évidemment par le taux de chômage élevé auquel l'économie allemande se trouve confrontée et, sur le plan strictement institutionnel, par le fait que la compétence en cette matière revient aux „Länder“. A l'opposé, on dénote une approche plus généreuse auprès des pays scandinaves qui tendent à permettre au demandeur l'accès au marché du travail après un délai relativement court suivant le dépôt de la demande. Pour le reste, la plupart des pays favorisent des solutions analogues à celles proposées par le présent projet.

La Commission a demandé aux services du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration d'approfondir ce point en présentant une étude sommaire en droit comparé de la transposition de la directive européenne et des solutions applicables dans les autres pays de l'Union européenne.

Les résultats de cette étude se présentent comme suit:

1. Trois pays prévoient un accès immédiat dès le dépôt de la demande d'asile, à savoir:
  - la Grèce, étant entendu que cet accès n'est prévu que pour les demandeurs qui ne sont pas logés dans des structures d'accueil et qui de cette façon sont mis en mesure de subvenir à leurs besoins;
  - les Pays-Bas, où tout travail est autorisé, mais limité à 12 semaines par an;
  - le Portugal, où toutefois une nouvelle législation en voie d'élaboration pourrait changer la situation actuelle en limitant l'accès à l'emploi.
2. Deux pays prévoient un accès à l'emploi après six mois de procédure, à savoir l'Espagne et la Suède. Les conditions à l'accès sont analogues à celles définies à l'article 14 paragraphe 3 du projet de loi No 5437.
3. L'accès au travail après douze mois de procédure est prévu en Allemagne, en Hongrie et en République tchèque.
4. Les pays suivants refusent l'accès au marché de travail: l'Autriche, l'Estonie, l'Italie, l'Irlande, la Pologne et la Lettonie.

En France, en règle générale, les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à travailler. Cependant une demande en autorisation de travail peut être présentée et elle est appréciée en fonction de la situation de l'emploi dans la région ou le secteur concerné. En Belgique, la situation est plus compliquée dans la mesure où l'accès au marché de travail est seulement ouvert après une décision positive d'admissibilité de la demande.

## **2) Evaluation du nombre des demandeurs éligibles**

En ce qui concerne le nombre de demandeurs potentiellement éligibles à bénéficier de l'accès au travail défini aux articles 14 et 22 de la loi, la Commission a demandé au Ministère des Affaires étrangères et à l'Immigration de réaliser une étude afférente.

Les chiffres avancés par le service de l'Immigration sont basés sur des estimations étant donné qu'il n'est pas possible d'avoir un nombre exact de demandeurs d'asile effectivement présents sur le territoire luxembourgeois. En effet, un nombre non négligeable de personnes déposent une demande d'asile au Luxembourg, puis disparaissent. Ces personnes continuent à être considérées comme demandeurs d'asile, le Service des Réfugiés n'ayant pas les moyens de clôturer de tels dossiers. Cette possibilité lui sera donnée par l'article 11 du projet de loi.

- *Nombre de demandeurs susceptibles de tomber sous les bénéfices de l'article 14:*

Chiffre maximum variant entre 850 et 900 personnes (dont majoritairement des Africains).

- *Nombre de demandeurs susceptibles de tomber sous les bénéfices de l'article 22:*

Depuis 2004, 140 personnes (enfants mineurs inclus) ont obtenu le statut de tolérance. Le gouvernement a également décidé de ne pas rapatrier les demandeurs d'asile déboutés appartenant aux minorités du Kosovo et de leur accorder un statut de tolérance. Cette mesure touche approximativement 270 personnes, dont 40% sont des enfants mineurs.

Chiffre approximatif de 302 personnes.

## **3) Les critères de l'accès au marché de l'emploi**

La Commission souligne la nécessité d'une définition claire des critères présidant à l'octroi des autorisations d'occupation temporaire, ceci notamment dans l'intérêt du respect du principe de l'égalité des demandeurs devant la loi.

Dans la mesure où l'appréciation des demandes afférentes constituera un exercice difficile et délicat, il conviendra de préciser si des critères généraux tirés principalement de la situation du marché de l'emploi seront appliqués ou si les demandes seront instruites dans une optique essentiellement indi-

viduelle. Pour apprécier les demandes, il faudra examiner chaque fois l'adéquation du profil professionnel du demandeur par rapport aux caractéristiques de l'emploi à occuper tout en vérifiant si l'occupation du demandeur d'asile n'est pas susceptible de heurter la priorité à l'embauche que le projet réserve aux ressortissants de l'Union européenne.

Le Gouvernement a précisé que ces critères s'apparenteront à ceux qui s'appliquent également pour l'octroi des permis de travail à des ressortissants de pays tiers hors Union européenne.

#### 4) Le délai à prévoir avant l'accès au travail du demandeur d'asile

\* Le projet gouvernemental initial règle cette question en s'alignant sur l'article 11 de la directive „conditions d'accueil“ qui prévoit un accès au marché du travail, sous certaines conditions, au plus tôt un an après le dépôt de la demande d'asile. (cf. détails sub D).

\* Dans son avis du 3 mai 2005, le Conseil d'Etat rappelle que plusieurs groupements d'employeurs ont réclamé l'ouverture du marché de l'emploi aux demandeurs de protection dans des secteurs jugés peu attractifs par des demandeurs disponibles sur le marché.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat estime que l'Etat a un intérêt à ouvrir modérément le marché de l'emploi aux demandeurs de protection internationale, sachant que le maintien obligé dans l'oisiveté, aux frais du contribuable, génère forcément des effets négatifs tels que le travail au noir et la délinquance.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose de réduire le délai à six mois (au lieu d'un an) et de délivrer l'autorisation d'occupation temporaire introduite au paragraphe 2 pour toute la durée subséquente de la procédure, les autres restrictions étant maintenues.

\*

Cette question a occupé une place centrale tout au long des travaux de la Commission et a donné lieu à des approches divergentes ainsi qu'à de longues discussions controversées, discussions qui se résument comme suit:

- Plusieurs membres de la Commission se sont ralliés à l'avis du Conseil d'Etat et ont exprimé une préférence pour un délai réduit à six mois, au motif notamment qu'un accès plus rapide au marché de l'emploi permettrait de préserver ou d'améliorer l'employabilité des demandeurs et de renforcer ainsi les chances d'une éventuelle intégration sociale ultérieure. A l'inverse, éloigner les demandeurs trop longtemps du travail et les forcer à une inactivité prolongée, peut hypothéquer leurs chances de réintégration ultérieures.

Il a encore été relevé que dans la mesure où le projet a comme ambition de clôturer, en règle générale, les procédures endéans les six mois du dépôt de la demande, le dispositif restrictif prévu par le texte gouvernemental minerait de facto l'ouverture affichée par le projet. Le délai d'un an, auquel s'ajoutent les conditions relatives au marché de l'emploi, aurait comme conséquence qu'en pratique il n'y aurait guère de bénéficiaires de cette possibilité d'accès au marché de l'emploi, qui resterait donc théorique. En seraient notamment exclus a priori les demandeurs qui se verraient appliquer la procédure accélérée prévue à l'article 20. En réalité, l'accès au marché de l'emploi tel que prévu à l'article 14 du projet serait ainsi vidé de sa substance.

Bref, ces membres de la Commission ont critiqué le projet en raison du fait qu'il ne véhiculerait pas de véritable volonté de permettre l'accès au travail des demandeurs, alors que les conditions prévues – délai de douze mois et critères liés au marché de l'emploi – inévitablement auraient comme conséquence que la discussion reste sans résultat concret en pratique.

- Le Gouvernement a plaidé fermement pour le maintien du délai de 12 mois prévu au projet de loi. Le Gouvernement considère que dans les conditions actuelles un accès antérieur et notamment la réduction de ce délai à 6 mois ne manquerait pas de générer un afflux renforcé de demandeurs vers notre pays. Les demandeurs pourraient encore en déduire l'illusion d'une possibilité d'intégration par le biais du travail, bien avant qu'il n'ait été statué sur leur demande de protection proprement dite.

Le Gouvernement a exprimé la crainte que cette mesure ne revienne en fin de compte à récompenser des demandeurs qui se débrouilleront pour prolonger plus ou moins artificiellement l'instruction de leur demande jusqu'au moment où ils auront accès au marché du travail.

Le Gouvernement a fait valoir que s'il y a lieu de récuser vigoureusement toute idée imputant d'une façon générale des intentions délictuelles aux demandeurs, il est tout aussi important de ne pas ignorer les réalités du terrain auxquelles les autorités du pays se trouvent confrontées et de tenir compte du fait que les abus à la procédure d'asile existent bel et bien.

Le Gouvernement a concédé que pour l'instant un nombre probablement peu important de demandeurs rencontrent les conditions mises en place par l'article 14 du projet. Par contre, la véritable avancée du projet réside en premier lieu dans la possibilité pour les demandeurs bénéficiaires d'une attestation de tolérance au sens de l'article 22 d'obtenir une autorisation d'occupation temporaire pour la période de validité de cette attestation. Ensuite, le projet prévoit l'accès des mineurs à la formation, indépendamment de toute considération de délai depuis le dépôt de leur demande.

En tout état de cause, le Gouvernement pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord à prévoir une évaluation du texte après deux ou trois années d'application et, le cas échéant, envisager à ce moment là un assouplissement des conditions.

- D'autres membres de la Commission se sont ralliés à cette position gouvernementale en estimant que l'option prudente retenue au projet gouvernemental est justifiée alors qu'elle s'aligne sur les solutions proposées dans nos pays voisins. En s'écartant de cette ligne de conduite, notre pays renforcerait encore son attrait, notamment par rapport aux demandeurs potentiels dont les motivations sont essentiellement d'ordre économique. Au vu de la situation difficile de notre marché du travail, une telle évolution devrait être évitée.
- Une position plus nuancée consistait à accepter le délai d'un an, à condition que ce délai s'applique indifféremment à tous les demandeurs, que leur demande de protection ait fait ou non l'objet d'une décision ministérielle. Il a été relevé que cette dernière condition du projet de loi pourrait avoir un effet discriminatoire dans la mesure où elle différencie entre des demandeurs se trouvant humainement et socialement dans des situations strictement identiques. Le fait que seule leur situation administrative respective ne soit pas la même ne devrait pas ouvrir l'accès au marché de l'emploi à l'un tout en le refusant à l'autre. Ainsi le texte ne ferait que nourrir des illusions qui, forcément, en pratique ne sauraient se réaliser.

### **Conclusions**

Au terme de ses discussions difficiles et eu égard au fait qu'il y a lieu de trouver un compromis entre des positions difficilement conciliables, la Commission du Travail et de l'Emploi, reconnaissant les mérites de chacune des argumentations développées en faveur de l'une et de l'autre option, propose:

- de réduire le délai prévu aux paragraphes (1) et (2) de l'article 14 du projet gouvernemental à 9 mois, ceci aussi afin de rencontrer les soucis exprimés par le Conseil d'Etat et par certaines organisations représentatives des intérêts des demandeurs de protection,
- de maintenir pour le reste intégralement les conditions prévues au projet gouvernemental.

Par ailleurs, pour écarter toute controverse d'interprétation au sujet de la portée du délai de neuf mois, la Commission tient à souligner que l'analyse textuelle de l'article 14, paragraphe (2), du projet gouvernemental montre que seul sera éligible à l'octroi d'une autorisation d'occupation temporaire le demandeur dont la demande de protection internationale n'a pas fait l'objet d'une décision ministérielle endéans les neuf mois après la présentation de sa demande et encore à condition que ce délai ne lui soit pas imputable. L'accès une fois accordé dans ces conditions reste acquis au demandeur pendant l'exercice des voies de recours.

A contrario, il en ressort que le demandeur dont la demande a fait l'objet d'un refus avant l'écoulement de ce délai de neuf mois et qui a introduit un recours contre cette décision ne peut pas bénéficier de cet accès, et ce même lorsque cette procédure juridictionnelle en deuxième instance se prolonge au-delà du délai légal précité. En d'autres termes, l'écoulement du délai de neuf mois depuis le dépôt de la demande de protection n'ouvre l'accès au marché de l'emploi par le biais du système d'occupation temporaire qu'aux seuls demandeurs qui à cette date n'ont pas bénéficié d'une décision ministérielle et qui ne se trouvent pas dans une procédure de recours.

Au cours des discussions, le Gouvernement avait envisagé de présenter des amendements à l'article 14 ayant pour objet de corroborer cette lecture du texte. La Commission considère que le texte gouvernemental initial est suffisamment clair et que les explications ci-dessus développées devraient suffire à cet égard.

## 5) Compatibilité avec le droit commun du travail

La Commission a examiné en détail les questions juridiques relatives à l'articulation du système proposé par le présent projet par rapport aux règles du droit commun du travail.

### a) Considérations générales

Le paragraphe (6) prévoit que l'autorisation temporaire perd sa validité au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée. Le paragraphe (8) enchaîne en disposant que le contrat de travail du demandeur prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

On peut dès lors s'interroger sur la nature de la relation de travail à conclure avec le demandeur de protection internationale.

Cette relation évidemment doit s'inscrire dans les règles de droit commun du travail. Le demandeur pourra donc être engagé par contrat à durée déterminée, si ce contrat est conclu pour l'exécution d'une tâche précise et non durable et s'il n'a pas pour objet de pourvoir durablement à un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise (Art. 5 (1) de la loi modifiée du 24 mai 1989).

Le paragraphe (2) de ce même article énumère non limitativement les cas d'ouverture à un contrat à durée déterminée. Parmi ces cas d'ouverture, le point 8° mentionne „l'emploi destiné à favoriser l'embauche de certaines catégories de demandeurs d'emploi“, sous réserve d'un agrément du Ministre du Travail. C'est ce cas d'ouverture qui en 1999/2000 – époque à laquelle un régime analogue d'autorisation temporaire de travail avait déjà été institué – a permis au Ministère du Travail et de l'Emploi d'autoriser l'engagement par contrat à durée déterminée des demandeurs d'asile originaires des régions en guerre du Balkan.

Ce contrat est soumis aux restrictions des articles 7 à 9 de la loi précitée, à savoir en substance qu'il ne peut être renouvelé que deux fois et sa durée totale ne peut excéder 24 mois. Si la relation se poursuit au-delà de ces limites, elle se transforme d'office en contrat à durée indéterminée.

Dans toutes les autres hypothèses, la relation de travail du demandeur de protection sera par définition une relation à durée indéterminée.

Se pose dès lors la question du sort de cette relation de travail au moment de la perte de validité ou du retrait de l'autorisation temporaire.

Le droit commun fournit encore la réponse en disposant à l'article 27 de la loi du 24 mai 1988 que „chacune des parties peut résilier le contrat de travail sans préavis ou avant l'expiration du terme, pour un ou plusieurs motifs graves procédant du fait ou de la faute de l'autre partie.“ En l'espèce, il est incontestable que la caducité de l'autorisation d'occupation temporaire peut être considérée comme un motif grave procédant du fait du travailleur, ce qui – remarque importante – est exclusif de toute considération de faute imputable à ce dernier. En d'autres termes, la caducité constitue un motif grave dans le chef du demandeur dans la mesure où une condition essentielle de la relation de travail – à savoir, l'autorisation temporaire de travail – vient à défaillir.

Il ressort de ce qui précède que même en l'absence de disposition spécifique dans le présent projet, le droit commun entraînerait la résiliation d'office du contrat de travail au moment de la caducité de l'autorisation d'occupation temporaire.

Sous cet angle de vues, le paragraphe (8) du présent projet ne fait donc que confirmer le droit commun en disposant que „le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée“. S'agissant d'une résiliation pour motif grave, il s'en dégage que les délais du préavis ne jouent pas et que l'indemnité de départ prévue à l'article 24 n'est pas due.

L'autorisation d'occupation temporaire ne prend fin qu'au moment où la demande d'asile a été définitivement rejetée, c'est-à-dire au moment où toutes les voies de recours auront été épuisées.

Même si entre-temps, par l'effet de la loi, un contrat à durée déterminée s'était transformé en contrat à durée indéterminée, la relation afférente prendrait fin d'office en application du paragraphe (8) précité.

### b) Un problème particulier: l'information de l'employeur

Un problème peut se poser du fait que souvent l'employeur n'est pas averti en temps utile du rejet définitif de la demande d'asile et de la caducité en résultant de l'autorisation temporaire de travail. Il

ignore donc que de jure le contrat de travail avec le demandeur d'asile a automatiquement pris fin; s'il continue à occuper le demandeur un nouveau contrat de travail à durée indéterminée prend naissance, contrat dont la résiliation quant à elle devra se faire dans le respect des formes légales.

Pour éviter cet inconvénient, la Commission suggère d'examiner l'opportunité d'un amendement ayant pour objet:

- de retirer du texte le caractère automatique de la fin du contrat de travail, suite au rejet définitif de la demande et à la caducité de l'autorisation de travail;
- de prévoir l'information obligatoire de l'employeur de la fin de la validité de l'autorisation temporaire de travail tout en précisant dans le texte que cette fin est – au sens de l'article 27 précité – constitutive d'un motif grave du fait du travailleur rendant définitivement impossible le maintien de la relation de travail;
- de prévoir la notification de cette résiliation pour motif grave au demandeur par l'employeur.

La Commission ajoute que le demandeur débouté dont la relation de travail a pris fin dans les conditions prédécrites suite au rejet définitif de sa demande peut toutefois une nouvelle fois accéder au marché de l'emploi s'il bénéficie d'une tolérance de séjour documentée par une attestation conformément à l'article 22 du projet.

### **6) Accès des demandeurs d'asile à un emploi correspondant à leur qualification sur le marché régulier du travail**

Le paragraphe (3) de l'article 14 ne prévoit que les critères présidant à l'octroi ou au renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire concernant la situation du marché de l'emploi en général et dans certaines branches professionnelles en particulier. Ces critères seront essentiellement ceux qui s'appliquent également pour l'octroi des permis de travail à des ressortissants de pays tiers hors Union européenne.

La Commission a examiné la question des difficultés éventuelles des demandeurs bénéficiaires d'une autorisation d'occupation temporaire d'accéder sur le marché régulier du travail à un emploi correspondant à leur qualification respectivement à leurs expériences professionnelles antérieures.

– Dans le cadre de ces discussions, certains membres de la Commission ont suggéré d'orienter les demandeurs vers une sorte de „deuxième marché de travail“, en les affectant de façon ciblée à des travaux d'intérêt général auprès de l'Etat et des services communaux. Cette façon de procéder permettrait d'éviter des conflits d'intérêts potentiels entre demandeurs d'asile et demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'ADEM, conflits qui pourraient surgir dès lors qu'ils entreraient en concurrence sur un marché de travail déjà caractérisé par un taux de chômage élevé.

– D'autres membres ont proposé d'étudier la possibilité d'orienter les demandeurs de protection vers les initiatives sociales pour l'emploi, où ils pourraient bénéficier d'un encadrement adéquat.

– Le Gouvernement a formulé de sérieuses réserves par rapport à ces propositions. Il ne saurait se prononcer en faveur de l'occupation systématique des demandeurs d'asile sur une sorte de deuxième marché de l'emploi comprenant des travaux d'utilité publique auprès de l'Etat et des communes et des initiatives sociales pour l'emploi. En premier lieu, le Gouvernement estime qu'il ne convient pas de conférer aux demandeurs d'asile, en matière de droit au travail, une quasi-garantie d'emploi dans ce secteur alors que parallèlement les demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'Administration de l'Emploi, le cas échéant depuis fort longtemps, ne bénéficient pas de pareille mesure. En d'autres termes, il est inopportun d'instaurer en l'occurrence une sorte de discrimination positive en faveur des demandeurs d'asile.

Ensuite et surtout il convient d'éviter de donner implicitement aux demandeurs potentiels la perspective d'une prise en charge d'office quant à leur accès sur notre marché de travail. Si cette perspective s'installait auprès des demandeurs potentiels, on aurait en fait créé une incitation à l'immigration économique clandestine.

\* Au terme de ses réflexions et compte tenu de l'argumentation pertinente du Gouvernement, la Commission a, à son tour, exprimé un avis défavorable par rapport à la proposition d'une prise en charge systématique des demandeurs de protection dans des structures existantes ou de nouvelles structures du „deuxième marché de travail“.



## 7) Situation du demandeur par rapport à la législation sociale

Le Conseil d'Etat constate que tous les problèmes éventuels du demandeur en rapport avec la législation sociale sont loin d'être élucidés et nécessiteront des adaptations législatives. Après avoir cité quelques exemples, le Conseil d'Etat propose au Gouvernement d'élaborer un statut de protection sociale global des demandeurs.

La Commission du Travail et de l'Emploi peut se rallier à cette idée.

La Commission rappelle que le remboursement respectivement le transfert des cotisations sociales payées par le demandeur débouté se fera suivant les règles du droit international de la sécurité sociale et, dans la plupart des cas, sur base des dispositions des conventions bilatérales sur la sécurité sociale conclues avec la plupart des pays entrant en ligne de compte.

## 8) Accès des demandeurs à la formation des adultes, aux cours de formation professionnels et aux stages en entreprises

– D'une façon générale, la Commission souligne qu'il y a lieu d'organiser l'encadrement des demandeurs en sorte que, quelle que soit l'issue de leur demande, le temps passé au Luxembourg puisse être utile pour leur avenir personnel. Il faudra donc leur donner la possibilité d'accomplir des formations professionnelles et d'accéder également à des stages rémunérés. En particulier les jeunes demandeurs pourront ainsi acquérir des qualifications susceptibles d'améliorer leurs chances de succès au moment du retour dans leur pays d'origine.

Dans cet ordre d'idées, il convient de se référer à l'article 12 de la directive qui prévoit que les „Etats membres peuvent autoriser l'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle, que ceux-ci aient ou non accès au marché du travail“. Cet article ajoute encore que „l'accès à la formation professionnelle liée à un contrat d'emploi est subordonné à la possibilité, pour le demandeur, d'accéder au marché du travail conformément à l'article 11“.

Au vu de ce texte de la directive, le projet gouvernemental prévoit au paragraphe 9 de l'article 14 qu'un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les demandeurs ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise.

– Le Conseil d'Etat demande que ce paragraphe soit précisé quant à sa portée. Selon le Conseil d'Etat le droit d'accès à la formation doit être introduit surtout et avant tout pour les mineurs au-delà de l'âge de la scolarité obligatoire. Le Conseil d'Etat estime également que le législateur devrait garantir un droit positif d'accès à la formation dans la loi plutôt que de renvoyer exclusivement à un futur règlement grand-ducal. Il propose dès lors le libellé suivant:

*„Les demandeurs ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise. Un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat peut en préciser les modalités d'accès.“*

La Commission constate que, contrairement à la proposition de texte du Conseil d'Etat, le projet gouvernemental ne consacre pas légalement le droit des demandeurs à la formation, mais se limite à déléguer à un règlement grand-ducal le soin de déterminer les conditions et modalités de cet accès. Toutefois, la Commission considère que, bien que traduisant des approches différentes, le texte gouvernemental et le texte proposé par le Conseil d'Etat ne présentent pas de différences fondamentales quant au fond et quant à la mise en oeuvre pratique de l'accès à la formation des demandeurs. Voilà pourquoi, sur proposition du Gouvernement, la Commission peut se rallier finalement au texte du Conseil d'Etat.

Elle propose donc à la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration de reprendre le paragraphe (9) de l'article 14 dans la version proposée par le Conseil d'Etat.

La Commission s'est également vu présenter par le représentant du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle une ébauche d'un avant-projet de règlement grand-ducal à prendre en exécution du paragraphe 9 précité.

La Commission en a pris connaissance, étant entendu qu'il ne s'agissait que d'une toute première ébauche et que la version définitive devra être adaptée en fonction du cadre légal retenu en définitive. Ainsi, le règlement grand-ducal devra se prononcer, pour les demandeurs majeurs, sur la question du

délai pendant lequel ils ne sont pas admissibles aux cours de formation, à l'apprentissage et aux stages en entreprise. L'ébauche présentée à la Commission se basant sur le projet gouvernemental initial prévoyait à cet égard un délai d'un an. Il va de soi que, compte tenu des recommandations formulées par la Commission du Travail et de l'Emploi dans le présent rapport pour avis, ce délai devra être ramené à 9 mois.

### **9) Application de la loi dans le temps**

Quant à l'application de la loi dans le temps, il est précisé que la durée du séjour du demandeur, écoulée au moment de l'entrée en vigueur de la loi, devrait être prise en compte pour la computation du délai déclenchant le droit du demandeur d'asile d'accéder au marché de l'emploi. En d'autres termes pour les demandeurs dont le dépôt de leur demande d'asile date depuis plus de neuf mois au moment de l'entrée en vigueur de la loi, le droit d'accéder, sous certaines conditions, au travail naît immédiatement.

La Commission considère que des dispositions transitoires pourraient utilement préciser ce point.

Luxembourg, le 19 juillet 2005

*Le Président-Rapporteur pour avis,*  
Marcel GLESENER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/08

N° 5437<sup>8</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AMENDEMENTS DE LA COMMISSION DES  
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(21.7.2005)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 19 (2) de la loi portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série de remarques et d'amendements au projet de loi sous rubrique adoptés par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

Une nouvelle version coordonnée du projet de loi tenant compte des amendements proposés est annexée à la présente, à titre indicatif.

\*

*Article 6*

La Commission parlementaire s'inspire des suggestions de l'UNHCR. L'amendement s'explique par la volonté de munir les demandeurs d'asile d'une pièce attestant, fut-ce provisoirement, le dépôt de la demande et de leur accorder l'aide sociale immédiatement après ledit dépôt.

Les termes „cette pièce“ sont remplacés par „l'attestation“ pour préciser que le document visé n'est pas la convocation du service de la police judiciaire évoquée à l'alinéa premier du paragraphe 5.

*Amendement 1*

L'article 6 se lira comme suit:

**„Art. 6.– (1) Tout demandeur de protection internationale, ci-après „le demandeur“, peut présenter sa demande, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays. La demande de protection internationale doit être déposée par le demandeur en personne sous peine d'irrecevabilité. Le ministre fait en sorte à ce que les autorités auxquelles est susceptible de s'adresser une personne souhaitant présenter une demande de protection internationale soient en mesure de lui indiquer où et comment elle peut présenter une telle demande.**

*(2) Toute personne adulte a le droit de déposer une demande de protection internationale distincte de celle du membre de famille dont il dépend.*

*(3) Le demandeur est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, du contenu de la procédure de protection internationale, de ses droits et obligations pendant cette procédure et des conséquences possibles en cas de non-respect de ses obligations et de non-coopération avec le ministre.*

(4) Le demandeur a l'obligation de remettre ses documents d'identité, ainsi que toute autre pièce utile à l'examen de la demande de protection internationale. Ces pièces sont conservées, contre récépissé, auprès du ministre. Les pièces sont restituées au demandeur si le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire lui est accordé. Si le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire lui sont refusés, elles lui sont restituées au moment où il est éloigné du territoire conformément à l'article 22 de la présente loi.

(5) Une pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Si cette pièce ne peut être remise immédiatement la convocation établie par le service de la police judiciaire tient lieu provisoirement et pendant une durée limitée de trois jours maximum de pièce donnant droit à l'aide sociale immédiate.

Néanmoins, ~~cette pièce~~ l'attestation n'est pas délivrée au demandeur faisant l'objet d'une mesure de placement arrêtée par le ministre conformément à l'article 10 de la présente loi, ainsi qu'à la personne qui dépose une nouvelle demande de protection internationale conformément à l'article 23 de la présente loi tant que cette nouvelle demande n'a pas été déclarée recevable. L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle a été visée par l'administration communale du lieu de séjour du demandeur. L'administration communale du lieu de séjour du demandeur a l'obligation de viser l'attestation. Le demandeur a l'obligation de se présenter auprès du ministre en vue de la prolongation de l'attestation au plus tard au jour de l'expiration de sa durée de validité.

(6) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

(7) L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal. Elle est à restituer au ministre en fin de procédure.

(8) Le demandeur a l'obligation d'élire domicile au pays pour les besoins de la procédure d'asile. Il a l'obligation de communiquer le domicile élu au ministre dans les cinq jours suivant le dépôt de sa demande de protection internationale. Toute modification du domicile élu doit être communiquée au ministre contre récépissé. A défaut d'élection de domicile, le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère. Lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 de la présente loi, il est réputé avoir élu domicile au lieu où il est placé.

(9) Le demandeur a l'obligation d'accepter toute communication du ministre à son domicile élu. Sans préjudice d'une notification à personne, toute notification est réputée valablement faite trois jours après l'envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste.

(10) Lorsque le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère conformément au paragraphe (8) du présent article, le ministre procède à une notification par affichage public. A cette fin, le ministre procède à l'affichage d'un avis au ministère pendant une durée de trente jours. L'affichage de l'avis par le ministre est constaté par le service de police judiciaire. L'avis mentionne la date de l'affichage et la nature de l'acte à notifier. Il indique en outre l'endroit où le demandeur peut se faire remettre l'acte. La notification est réputée valablement faite trente jours après le premier jour de l'affichage public.

(11) Sauf exception accordée par le ministre, le demandeur a l'obligation de demeurer sur le territoire. Sans préjudice de l'article 10 de la présente loi, il a le droit d'y circuler librement pendant l'instruction de sa demande de protection internationale par le ministre. Ce droit ne constitue pas un permis de séjour conformément à la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers.

(12) Par exception à ce qui précède, le demandeur peut être livré à ou extradé, le cas échéant, vers, soit un autre Etat membre de l'Union européenne en vertu des obligations découlant d'un mandat d'arrêt européen ou pour d'autres raisons, soit un pays tiers, soit une cour ou un tribunal pénal(e) international(e).

*(13) Toute demande de protection internationale est examinée dans un premier temps au regard des articles 15 et 16 de la présente loi.“*

#### Article 7

La Commission parlementaire souhaite que le demandeur soit informé non seulement sur le résultat de la décision et sur les voies de recours, mais aussi sur la motivation et propose par conséquent de substituer le terme „résultat“ par le terme „contenu“. Il est cependant entendu que le Ministre n'est pas obligé de procéder à une traduction intégrale de la décision.

#### Amendement 2

L'article 7 aura la teneur suivante:

*„Art. 7.– (1) Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats.*

*(2) Le fait que ladite information a été donnée au demandeur doit ressortir du dossier.*

*(3) Le demandeur doit être informé du résultat contenu de la décision prise par le ministre dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend lorsqu'il n'est pas assisté ni représenté par un avocat. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative.“*

#### Article 8

La Commission parlementaire suit la proposition de plusieurs ONG suggérant d'encadrer mieux la fouille corporelle, en précisant qu'une telle fouille ne peut être effectuée qu'en cas de nécessité et dans le respect de la dignité humaine.

#### Amendement 3

L'article 8 aura le libellé suivant:

*„Art. 8.– Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographies et dresse un rapport.“*

#### Article 9

La Commission parlementaire se rallie à l'avis du Conseil d'Etat.

#### Article 10

La Commission parlementaire est d'avis que l'atteinte au principe de la liberté contenue dans cet article se justifie plus particulièrement dans l'hypothèse fréquente où le refus de coopération du demandeur ne permet pas l'établissement de son identité. A partir du moment où ces éléments seront connus, le demandeur pourra le cas échéant recouvrer sa liberté du jour au lendemain. Par ailleurs, la rétention se justifie a fortiori de la même façon dans l'hypothèse particulière où les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas pu être établis. Il n'en reste pas moins que toutes les hypothèses de la rétention prévue à l'article 10 devront être examinées avec la plus grande circonspection.

#### Amendement 4

L'article 10 sera libellé comme suit:

*„Art. 10.– (1) Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:*

*a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;*

- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;
- c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;
- d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.

(2) La décision de placement visée au paragraphe (1) qui précède peut être reconduite par le ministre, chaque fois pour la durée d'un mois, si les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore été établis, sans que la durée totale du placement ne puisse excéder six mois. En principe la décision visée au paragraphe (1) peut, à titre exceptionnel, être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée maximale de trois mois dans l'hypothèse où les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore pu être établis ou dans l'hypothèse de l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe (1) sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

(3) Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.

(4) Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.“

#### Article 12

La Commission parlementaire se rallie à l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'article 12 (2) b), c) et d) et propose de rayer également l'article 12 (2) a), de manière à ne prévoir aucune exception en ce qui concerne la désignation obligatoire d'un tuteur au profit des demandeurs mineurs non accompagnés. Les paragraphes (3), (4) et (5) du texte initial du projet de loi deviendront par conséquent les paragraphes (2), (3) et (4).

#### Amendement 5

L'article 12 se lira comme suit:

„**Art. 12.-** (1) Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent.

(2) Le mineur non accompagné ne se verra pas obligatoirement désigner de tuteur conformément au paragraphe (1) qui précède lorsqu'il:

- a) atteindra selon toute vraisemblance sa majorité avant qu'une décision sur sa demande ne soit prise par le ministre;
- b) bénéficie de l'assistance d'un avocat;
- e) est marié ou l'a été;
- d) est âgé de 16 ans ou plus, à moins qu'il ne soit dans l'incapacité d'introduire sa demande sans le concours d'un tuteur.

(3) (2) L'entretien du mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs.

(4) (3) Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur. Dans ce cas, le demandeur est informé, préalablement à l'examen de sa demande de protection internationale et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, de la



possibilité qu'il ait à subir un examen médical visant à déterminer son âge; il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande de protection internationale, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus de subir un tel examen médical. Le demandeur devra consentir à cet examen médical. La décision de rejet de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne sera pas exclusivement fondée sur ce refus.

(5) (4) *Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas le ministre de se prononcer sur la demande de protection internationale.*

#### Article 13

La Commission parlementaire se rallie à l'avis du Conseil d'Etat.

#### Article 14

La Commission parlementaire suit le rapport pour l'avis de la Commission du Travail et de l'Emploi qui propose un compromis consistant à réduire le délai prévu aux paragraphes (1) et (2) de l'article 14 du texte initial du projet de loi à neuf mois, ceci aussi afin de rencontrer les soucis exprimés par le Conseil d'Etat et par certaines organisations représentatives des intérêts des demandeurs de protection.

La Commission parlementaire propose en outre que le principe de l'accès à la formation soit retenu dans la loi, les modalités étant à fixer par un règlement grand-ducal.

#### Amendement 6

L'article 14 sera libellé comme suit:

„**Art. 14.**– (1) *Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée d'un ~~un~~ ~~en~~ de neuf mois après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.*

(2) *Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale ~~un~~ ~~en~~ neuf mois après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.*

(3) *L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.*

(4) *A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 6 (5) qui précède.*

(5) *Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.*

(6) *L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée.*

(7) *L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexacts pour l'obtenir.*

(8) *Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.*

*(9) Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles (sic) les demandeurs ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise. Les demandeurs ont accès à la formation selon les conditions et les modalités à fixer par règlement grand-ducal qui sera pris sur avis du Conseil d'Etat.*

*Article 16*

La Commission parlementaire se rallie à l'avis du Conseil d'Etat.

*Article 17*

La Commission parlementaire ne suit pas le Conseil d'Etat en sa proposition de maintenir le double degré de juridiction et se rallie au Gouvernement qui souhaite réduire les délais de la procédure.

*Article 19*

La Commission parlementaire ne se rallie pas à l'avis du Conseil d'Etat. La Commission partage la volonté du Gouvernement de réduire les délais de la procédure.

*Article 20*

La Commission parlementaire ne suit pas le Conseil d'Etat en sa proposition de maintenir le double degré de juridiction et partage le but du Gouvernement de raccourcir les délais de la procédure.

*Article 23*

La Commission parlementaire maintient le texte initial du projet de loi, se ralliant à la volonté du Gouvernement d'accélérer la procédure.

*Article 45*

La Commission parlementaire se rallie à l'avis du Conseil d'Etat.

*Article 60*

La Commission parlementaire suit la proposition de plusieurs ONG suggérant de préciser qu'une fouille corporelle ne peut être effectuée qu'en cas de nécessité et dans le respect de la dignité humaine.

*Amendement 7*

L'article 60 aura le libellé suivant:

*„Art. 60.– (1) Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne sollicitant le bénéfice de la protection temporaire. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut être procédé à la prise d'empreintes digitales ainsi qu'à la prise de photographies de la personne concernée. Il procède à une audition de la personne concernée et dresse un rapport.*

*(2) Les documents d'identité des personnes sollicitant le bénéfice du régime de protection temporaire sont conservés, contre récépissé, auprès du ministère pendant la durée de la protection temporaire.*

*Article 72*

La Commission parlementaire suit l'avis du Conseil d'Etat, se ralliant aussi aux commentaires de la Haute Corporation, notamment en ce qui concerne la recommandation 1547 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité.

*Article 73*

La Commission parlementaire propose d'abroger aussi le règlement grand-ducal du 22 avril 1996 portant application des articles 8 et 9 de la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative

à l'examen d'une demande d'asile, qui n'a plus de base légale après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

*Amendement 8*

L'article 73 aura le libellé suivant:

„Art. 73.– La loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire, ~~est abrogée~~ et le règlement grand-ducal du 22 avril 1996 portant application des articles 8 et 9 de la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, sont abrogés.“

*Article 74 nouveau*

La Commission parlementaire suit la proposition de l'UNHCR de prévoir des dispositions transitoires.

*Amendement 9*

L'article 74 sera libellé comme suit:

„Art. 74.– (1) La présente loi entre en vigueur le troisième jour après sa publication au Mémorial.

(2) Sans préjudice du paragraphe (3) qui suit, elle s'applique avec effet immédiat aux demandes d'asile en cours d'instruction.

(3) Par exception au paragraphe (2) qui précède, les articles 6 paragraphes (1), (2), (3), (5), (8), (9) et (10), 7 paragraphes (1) et (2), 15, 16, 17, 19, 20 et 21 s'appliquent aux seules demandes de protection internationale formulées à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(4) Les dossiers individuels transmis pour avis à la commission consultative pour les réfugiés prévue par l'article 3 de la loi modifiée du 3 avril 1996 précitée et non encore avisés par cette commission au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont retournés sans autre forme de procédure au ministre.“

*Titre du chapitre 5*

La Commission parlementaire propose de modifier le titre du chapitre 5 pour mieux tenir compte du contenu des articles 73 et 74.

*Amendement 10*

Le titre du chapitre 5 se lira comme suit:

„Chapitre 5.– Dispositions ~~abrogatoires~~ transitoires et finales.“

\*

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration et à Madame la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Lucien WEILER

\*

## TEXTE COORDONNE

**Art. 1er.**– La présente loi a pour objet la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire ainsi que l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d’origine.

**Art. 2.**– Aux fins de la présente loi, on entend par:

- a) „protection internationale“, le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire;
- b) „Convention de Genève“, la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967;
- c) „réfugié“, tout ressortissant d’un pays tiers qui, parce qu’il craint avec raison d’être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n’entre pas dans le champ d’application de l’article 34;
- d) „statut de réfugié“, la reconnaissance, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d’un pays tiers ou apatride;
- e) „personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire“, tout ressortissant d’un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d’origine ou, dans le cas d’un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l’article 37, l’article 39, paragraphes (1) et (2), n’étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n’étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;
- f) „statut conféré par la protection subsidiaire“, la reconnaissance d’un ressortissant d’un pays tiers ou d’un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;
- g) „demande de protection internationale“, la demande de protection présentée par un ressortissant d’un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d’application de la présente loi et pouvant faire l’objet d’une demande séparée;
- h) „protection temporaire“, une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d’afflux massif ou d’afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d’origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d’asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d’effets contraires à son bon fonctionnement, dans l’intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection;
- i) „personnes déplacées“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d’origine ou ont été évacués, notamment à la suite d’un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d’application de l’article 1A de la Convention de Genève ou d’autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier:
  - a) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;
  - b) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l’homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard;
- j) „afflux massif“, l’arrivée dans l’Union européenne d’un nombre important de personnes déplacées, en provenance d’un pays ou d’une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans l’Union européenne soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d’un programme d’évacuation;
- k) „membres de la famille“, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d’origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la

protection subsidiaire qui sont présents au Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:

- a) le conjoint du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire;
- b) les enfants du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- l) „mineurs non accompagnés“, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire;
- m) „pays d'origine“, le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle;
- n) „regroupant“, un ressortissant de pays tiers qui bénéficie de la protection temporaire dans un Etat membre de l'Union européenne et qui souhaite être rejoint par un ou plusieurs membres de sa famille.

**Art. 3.–** Le ministre ayant l'asile dans ses attributions, ci-après „le ministre“, est compétent pour enregistrer et traiter les demandes de protection internationale et de protection temporaire ainsi que pour statuer sur celles-ci.

#### **Chapitre 1er.– De la procédure relative à l'examen d'une demande de protection internationale**

**Art. 4.–** Le présent chapitre a pour objet la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire.

**Art. 5.–** (1) Il est créé une commission consultative pour la protection internationale, dénommée ci-après „la commission“.

(2) La commission est l'organe consultatif qui peut donner son avis dans les délais fixés par le Gouvernement sur tout projet législatif et réglementaire relatif à la protection internationale. Elle présente au Gouvernement toute proposition qu'elle juge utile en matière de protection internationale et notamment à l'amélioration de la situation des demandeurs de protection internationale. Elle transmet ses avis au ministre.

(3) Le ministre peut soumettre à la commission pour avis un dossier individuel constitué à l'occasion d'une demande de protection internationale. La commission rend son avis dans un délai d'un mois à partir de sa saisine.

(4) La commission est composée:

- a) d'un magistrat de l'ordre judiciaire;
- b) d'un membre désigné par le Ministre ayant le Commissariat du Gouvernement aux étrangers dans ses compétences;
- c) d'un membre choisi en raison de son expérience en matière d'asile, nommé sur avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

Les membres de la commission sont nommés par le ministre pour un mandat de trois ans. Leur mandat est renouvelable. Des membres suppléants peuvent être nommés.

(5) La présidence de la commission est assurée par le magistrat. Un agent du ministère assume les fonctions de secrétaire. Les réunions de la commission se tiennent à huis clos.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire ont droit à des vacances horaires, dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

**Art. 6.–** (1) Tout demandeur de protection internationale, ci-après „le demandeur“, peut présenter sa demande, soit à la frontière, soit à l’intérieur du pays. La demande de protection internationale doit être déposée par le demandeur en personne sous peine d’irrecevabilité. Le ministre fait en sorte à ce que les autorités auxquelles est susceptible de s’adresser une personne souhaitant présenter une demande de protection internationale soient en mesure de lui indiquer où et comment elle peut présenter une telle demande.

(2) Toute personne adulte a le droit de déposer une demande de protection internationale distincte de celle du membre de famille dont il dépend.

(3) Le demandeur est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu’il la comprend, du contenu de la procédure de protection internationale, de ses droits et obligations pendant cette procédure et des conséquences possibles en cas de non-respect de ses obligations et de non-coopération avec le ministre.

(4) Le demandeur a l’obligation de remettre ses documents d’identité, ainsi que toute autre pièce utile à l’examen de la demande de protection internationale. Ces pièces sont conservées, contre récépissé, auprès du ministre. Les pièces sont restituées au demandeur si le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire lui est accordé. Si le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire lui sont refusés, elles lui sont restituées au moment où il est éloigné du territoire conformément à l’article 22 de la présente loi.

(5) Une pièce attestant l’enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Si cette pièce ne peut être remise immédiatement la convocation établie par le service de la police judiciaire tient lieu provisoirement et pendant une durée limitée de trois jours maximum de pièce donnant droit à l’aide sociale immédiate.

Néanmoins, l’attestation n’est pas délivrée au demandeur faisant l’objet d’une mesure de placement arrêtée par le ministre conformément à l’article 10 de la présente loi, ainsi qu’à la personne qui dépose une nouvelle demande de protection internationale conformément à l’article 23 de la présente loi tant que cette nouvelle demande n’a pas été déclarée recevable. L’attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle a été visée par l’administration communale du lieu de séjour du demandeur. L’administration communale du lieu de séjour du demandeur a l’obligation de viser l’attestation. Le demandeur a l’obligation de se présenter auprès du ministre en vue de la prolongation de l’attestation au plus tard au jour de l’expiration de sa durée de validité.

(6) L’attestation ne donne pas droit à la délivrance d’un certificat de résidence. Par dérogation, l’attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

(7) L’attestation confère le droit à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal. Elle est à restituer au ministre en fin de procédure.

(8) Le demandeur a l’obligation d’élire domicile au pays pour les besoins de la procédure d’asile. Il a l’obligation de communiquer le domicile élu au ministre dans les cinq jours suivant le dépôt de sa demande de protection internationale. Toute modification du domicile élu doit être communiquée au ministre contre récépissé. A défaut d’élection de domicile, le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère. Lorsque le demandeur fait l’objet d’une mesure de placement conformément à l’article 10 de la présente loi, il est réputé avoir élu domicile au lieu où il est placé.

(9) Le demandeur a l’obligation d’accepter toute communication du ministre à son domicile élu. Sans préjudice d’une notification à personne, toute notification est réputée valablement faite trois jours après l’envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste.

(10) Lorsque le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère conformément au paragraphe (8) du présent article, le ministre procède à une notification par affichage public. A cette fin, le ministre procède à l’affichage d’un avis au ministère pendant une durée de trente jours. L’affichage de l’avis par le ministre est constaté par le service de police judiciaire. L’avis mentionne la date de

l'affichage et la nature de l'acte à notifier. Il indique en outre l'endroit où le demandeur peut se faire remettre l'acte. La notification est réputée valablement faite trente jours après le premier jour de l'affichage public.

(11) Sauf exception accordée par le ministre, le demandeur a l'obligation de demeurer sur le territoire. Sans préjudice de l'article 10 de la présente loi, il a le droit d'y circuler librement pendant l'instruction de sa demande de protection internationale par le ministre. Ce droit ne constitue pas un permis de séjour conformément à la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers.

(12) Par exception à ce qui précède, le demandeur peut être livré à ou extradé, le cas échéant, vers, soit un autre Etat membre de l'Union européenne en vertu des obligations découlant d'un mandat d'arrêt européen ou pour d'autres raisons, soit un pays tiers, soit une cour ou un tribunal pénal(e) international(e).

(13) Toute demande de protection internationale est examinée dans un premier temps au regard des articles 15 et 16 de la présente loi.

**Art. 7.–** (1) Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit par un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats.

(2) Le fait que ladite information a été donnée au demandeur doit ressortir du dossier.

(3) Le demandeur doit être informé du contenu de la décision prise par le ministre dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend lorsqu'il n'est pas assisté ni représenté par un avocat. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative.

**Art. 8.–** Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographies et dresse un rapport.

**Art. 9.–** (1) Le demandeur a le droit d'être entendu par un agent du ministre. Il a l'obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre. Le ministre peut enregistrer, par les moyens techniques adaptés, les déclarations faites oralement par le demandeur, à condition que ce dernier en ait été préalablement informé. Le ministre peut soumettre le demandeur à un test linguistique. Lorsque le demandeur est accompagné par un avocat, il devra néanmoins répondre personnellement aux questions posées.

(2) Le demandeur a l'obligation de soumettre dans les meilleurs délais tous les éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de sa demande. Le demandeur est réputé avoir présenté tous les éléments nécessaires s'il a fourni des déclarations ainsi que tous les documents en sa possession concernant son âge, sa situation, y compris celle de sa famille, son identité, sa nationalité, ses pays et lieux de résidence antérieurs, ses demandes d'asile précédentes, son itinéraire de voyage, ses documents de voyage et les motifs à la base de sa demande de protection internationale.

(3) Le ministre veille à ce que chaque entretien fasse l'objet d'un rapport écrit contenant au moins les informations essentielles relatives à la demande. L'absence du demandeur ou de son avocat lors de l'entretien fixé par l'agent du ministère, ainsi que le refus de ces derniers de signer le rapport de l'entretien n'empêchent pas le ministre de statuer sur la demande de protection internationale. En cas de refus de signer le rapport de l'entretien, les motifs du refus doivent ressortir du dossier.

(4) Il ne sera pas procédé à un entretien du demandeur si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande.

(5) L'entretien peut également ne pas avoir lieu lorsqu'il n'est pas raisonnablement possible d'y procéder, en particulier lorsque le ministre estime que le demandeur n'est pas en état ou en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables indépendantes de sa volonté. En cas de doute, le ministre peut exiger un certificat attestant de l'état de santé physique ou psychique du demandeur. Lorsque le ministre n'offre pas la possibilité d'un entretien au demandeur en application du présent paragraphe, des efforts raisonnables doivent être déployés pour permettre au demandeur de fournir davantage d'informations.

(6) L'entretien a normalement lieu hors de la présence des membres de la famille, à moins que le ministre ne juge que la présence d'autres membres de la famille est nécessaire pour procéder à un examen adéquat. L'entretien doit avoir lieu dans des conditions garantissant la confidentialité. Le ministre fait en sorte que l'entretien soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. A cet effet, le ministre:

- a) veille à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit suffisamment compétente pour tenir compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle ou la vulnérabilité du demandeur, pour autant qu'il soit possible de le faire; et
- b) choisit un interprète capable d'assurer une communication appropriée entre le demandeur et la personne qui mène l'entretien. Il n'est pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur a manifesté une préférence s'il existe une autre langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et dans laquelle il est à même de communiquer.

**Art. 10.–** (1) Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:

- a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;
- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;
- c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;
- d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.

(2) En principe la décision visée au paragraphe (1) peut, à titre exceptionnel, être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée maximale de trois mois dans l'hypothèse où les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore pu être établis ou dans l'hypothèse de l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe (1) sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

(3) Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.

(4) Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.

**Art. 11.–** (1) La demande de protection internationale est considérée comme implicitement retirée lorsqu'il est établi que:

- a) le demandeur n'a pas fourni les éléments visés à l'article 9 (2) ou ne s'est pas rendu à l'audition fixée par l'agent du ministère et
- b) n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale pendant une durée de deux mois au moins.

(2) Lorsque le demandeur réapparaît par la suite, sa demande sera traitée conformément à l'article 23 de la présente loi.



**Art. 12.–** (1) Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent.

(2) L'entretien du mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs.

(3) Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur. Dans ce cas, le demandeur est informé, préalablement à l'examen de sa demande de protection internationale et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, de la possibilité qu'il ait à subir un examen médical visant à déterminer son âge; il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande de protection internationale, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus de subir un tel examen médical. Le demandeur devra consentir à cet examen médical. La décision de rejet de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne sera pas exclusivement fondée sur ce refus.

(4) Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas le ministre de se prononcer sur la demande de protection internationale.

**Art. 13.–** (1) Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les membres du Comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK) ainsi que toute organisation disposant d'un agrément sont autorisés:

- a) à avoir accès aux demandeurs, y compris ceux qui sont placés dans une structure fermée conformément à l'article 10 qui précède;
- b) à avoir accès aux informations concernant chaque demande de protection internationale, l'état d'avancement de la procédure et les décisions prises, sous réserve que le demandeur y consente;
- c) à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la Convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure.

(2) L'agrément peut être délivré aux organisations qui

- a) justifient d'une activité d'information et de soutien régulière et durable au profit des demandeurs de protection internationale;
- b) remplissent les conditions d'honorabilité, tant dans le chef des membres des organes dirigeants de l'organisation, que dans le chef des personnes physiques chargées de ces missions;
- c) s'engagent à garantir aux demandeurs la protection de leur vie privée et le respect de leurs convictions philosophiques et religieuses.

Les personnes physiques agissant au nom et pour compte des organisations agréées se verront délivrer une autorisation écrite par le ministre.

Les conditions et les modalités de délivrance et de retrait de l'agrément peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

**Art. 14.–** (1) Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée de neuf mois après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.

(2) Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale neuf mois après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(3) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

(4) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 6 (5) qui précède.

(5) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(6) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée.

(7) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

(8) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

(9) Les demandeurs ont accès à la formation selon les conditions à fixer par règlement grand-ducal qui sera pris sur avis du Conseil d'Etat.

**Art. 15.**– (1) Si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande, le ministre surseoit à statuer sur la demande jusqu'à décision du pays responsable sur la prise respectivement reprise en charge.

(2) Lorsque le pays responsable accepte la prise en charge, le ministre se déclare incompetent pour l'examen de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le demandeur est transféré vers le pays responsable de l'examen de sa demande.

**Art. 16.**– (1) Toute demande de protection internationale de la part d'un citoyen de l'Union européenne est irrecevable.

(2) Une demande de protection internationale peut être considérée comme irrecevable s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr.

(3) Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur particulier, si le demandeur:

- a) s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou
- b) jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de non-refoulement,

à condition qu'il soit réadmis dans ce pays. En appliquant le concept de premier pays d'asile à la situation personnelle d'un demandeur, le ministre peut tenir compte des dispositions du paragraphe (4) qui suit.

(4) Le ministre peut appliquer la notion de pays tiers sûr uniquement lorsqu'il a acquis la certitude que dans le pays tiers concerné, le demandeur sera traité conformément aux principes suivants:

- a) le demandeur n'a à craindre ni pour sa vie ni pour sa liberté en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques;

- b) le principe de non-refoulement est respecté conformément à la Convention de Genève;
- c) l'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée;
- d) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève.

(5) L'application de la notion de pays tiers sûr est subordonnée aux règles suivantes:

- a) un lien de connexion doit exister entre le demandeur et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays;
- b) le ministre doit s'assurer que la notion de pays tiers sûr peut être appliquée à un pays particulier ou à un demandeur particulier. A cet effet, il procède à un examen au cas par cas de la sécurité du pays pour un demandeur.

(6) Lorsqu'il exécute une décision uniquement fondée sur les paragraphes (2) à (5) qui précèdent, le ministre en informe le demandeur et lui fournit un document informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond. Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'entrer sur son territoire, la demande de protection internationale sera traitée au Luxembourg.

(7) Un règlement grand-ducal peut préciser les éléments à prendre en considération pour déterminer le pays tiers sûr.

(8) La décision d'irrecevabilité sera prise au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande de protection internationale. Sans préjudice du paragraphe (1) du présent article, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur n'ait eu l'occasion d'être entendu.

(9) Le ministre statue sur la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision.

**Art. 17.**– Contre les décisions prises par le ministre au titre des articles 15 et 16 qui précèdent, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

**Art. 18.**– Le ministre fait en sorte que les décisions sur les demandes de protection internationale soient prises à l'issue d'un examen approprié. A cet effet, il veille à ce que:

- a) les demandes soient examinées et les décisions soient prises individuellement, objectivement et impartialement;
- b) des informations précises et actualisées soient obtenues auprès de différentes sources, telles que le HCR, sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs et, le cas échéant, dans les pays par lesquels les demandeurs ont transité, et à ce que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait accès à ces informations.

**Art. 19.**– (1) Le ministre statue sur le bien-fondé de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le ministre veille à ce que la procédure soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans un délai de six mois, le demandeur concerné reçoit, lorsqu'il en fait la demande, des informations concernant le délai dans lequel sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Ces informations n'entraînent pour le ministre aucune obligation, envers le demandeur, de statuer dans le délai indiqué. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.

(2) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(3) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai de deux mois à dater de la signification de la requête introductive.

(4) Contre les décisions du tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative statuant comme juge de l'annulation. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel.

**Art. 20.**– (1) Le ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas suivants:

- a) le demandeur, en déposant sa demande et en exposant les faits, n'a soulevé que des questions sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- b) il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- c) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de l'article 21 de la présente loi;
- d) le demandeur a induit en erreur les autorités en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou documents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;
- e) le demandeur a introduit une autre demande de protection internationale mentionnant d'autres données personnelles;
- f) le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité;
- g) le demandeur a fait des déclarations incohérentes, contradictoires, improbables ou insuffisantes au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- h) le demandeur n'a pas introduit plus tôt sa demande, sans motif valable, alors qu'il avait la possibilité de le faire;
- i) le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire;
- j) le demandeur n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9(2) de la présente loi ou a gravement manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6(4) et 9(1) de la présente loi, à moins qu'il ne soit pas responsable du non-respect de ces obligations;
- k) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Grand-Duché et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou introduit sa demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire;
- l) le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou constitue un danger pour l'ordre public;
- m) le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales.

(2) Le ministre prend sa décision au plus tard dans un délai de deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas prévus au paragraphe (1) qui précède. Le ministre

statue par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité des dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.

(3) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(4) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête. Ce délai est d'office ramené à un mois lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 qui précède. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

(5) La décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours.

**Art. 21.**– (1) Un pays peut être désigné comme pays d'origine sûr pour les besoins de l'examen de la demande de protection internationale.

(2) Un pays qui est désigné comme pays d'origine sûr conformément aux paragraphes (3) et (4) du présent article peut uniquement, après examen individuel de la demande de protection internationale, être considéré comme étant un pays d'origine sûr pour un demandeur, s'il possède la nationalité de ce pays ou s'il avait précédemment sa résidence habituelle dans ce pays, et que le demandeur n'a soumis aucune raison valable permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle.

(3) Une demande de protection internationale est rejetée, sans préjudice du paragraphe (2) qui précède, lorsqu'un pays est désigné comme pays d'origine sûr soit par l'Union européenne, soit par règlement grand-ducal.

(4) Un règlement grand-ducal pourra désigner un pays comme pays d'origine sûr s'il est établi qu'il n'y existe généralement et de façon constante pas de persécution au sens de la Convention de Genève. Les critères suivants seront pris en considération pour la désignation d'un pays comme pays d'origine sûr:

- a) l'observation des droits et libertés prévus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international des droits civils et politiques ou la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- b) le respect du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève;
- c) la prévision d'un système de recours efficace contre les violations de ces droits et libertés.

**Art. 22.**– (1) Si le statut de réfugié est refusé au titre des articles 19 et 20 qui précèdent, le demandeur sera éloigné du territoire.

(2) Si l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait, le ministre peut décider de tolérer l'intéressé provisoirement sur le territoire jusqu'au moment où ces circonstances de fait auront cessé.

(3) Une attestation de tolérance est remise à l'intéressé. Elle précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si la pièce a été visée par l'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé, visa qui comprendra l'indication de l'adresse de l'intéressé. L'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé a l'obligation de viser l'attestation. L'attestation ne donne pas droit à la délivrance

d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du code civil.

(4) L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant les modalités à fixer par le règlement grand-ducal prévu à l'article 6 (7) qui précède.

(5) Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour la période de validité de l'attestation. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(6) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

(7) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le bénéficiaire de la tolérance doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée au paragraphe (3) qui précède.

(8) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(9) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où l'exécution matérielle de l'éloignement devient possible.

(10) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

(11) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

**Art. 23.**– (1) Le ministre considérera comme irrecevable la nouvelle demande d'une personne à laquelle la protection internationale a été définitivement refusée ou d'une personne qui a explicitement ou implicitement retiré sa demande de protection internationale, à moins que des éléments ou des faits nouveaux apparaissent ou soient présentés par le demandeur et qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire, à condition que le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de les faire valoir au cours de la précédente procédure, y compris durant la phase contentieuse.

(2) Le demandeur concerné devra indiquer les faits et produire les éléments de preuve à la base de sa nouvelle demande de protection internationale dans un délai de quinze jours à compter du moment où il a obtenu ces informations. Le ministre peut procéder à l'examen préliminaire prévu au paragraphe (1) en le limitant aux seules observations écrites présentées hors du cadre d'un entretien.

(3) La décision du ministre est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

**Art. 24.**– Afin de déterminer quel pays, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est responsable de l'examen d'une demande d'asile et afin de déterminer si un étranger a auparavant présenté une demande d'asile dans un autre pays, le service de police judiciaire peut

procéder à la prise d’empreintes digitales de tout étranger, âgé de quatorze ans au moins, qui se trouve illégalement sur le territoire luxembourgeois.

**Chapitre 2.– Des conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d’autres raisons, ont besoin d’une protection internationale**

**Art. 25.–** Le présent chapitre a pour objet d’établir des normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d’autres raisons, ont besoin d’une protection internationale.

**Art. 26.–** (1) Il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient au ministre d’évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

(2) Les éléments visés au paragraphe (1) correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d’asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d’identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

(3) Le ministre procède à l’évaluation individuelle d’une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants:

- a) tous les faits pertinents concernant le pays d’origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d’origine et la manière dont ils sont appliqués;
- b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur a fait ou pourrait faire l’objet de persécution ou d’atteintes graves;
- c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d’être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;
- d) le fait que, depuis qu’il a quitté son pays d’origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, pour déterminer si ces activités l’exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s’il retournait dans ce pays;
- e) le fait qu’il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d’un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.

(4) Le fait qu’un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l’objet de menaces directes d’une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d’être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s’il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.

(5) Lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:

- a) le demandeur s’est réellement efforcé d’étayer sa demande;
- b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l’absence d’autres éléments probants;
- c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;
- d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu’il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l’avoir fait; et

e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie.

**Art. 27.**– (1) Une crainte fondée d’être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s’appuyer sur des événements ayant eu lieu depuis le départ du demandeur du pays d’origine.

(2) Une crainte fondée d’être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s’appuyer sur des activités exercées par le demandeur depuis son départ du pays d’origine, en particulier s’il est établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l’expression et la prolongation de convictions ou d’orientations affichées dans le pays d’origine.

(3) Sans préjudice de la Convention de Genève, un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié, si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d’origine.

**Art. 28.**– Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être:

- a) l’Etat;
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l’Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci;
- c) des acteurs non étatiques, s’il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves.

**Art. 29.**– (1) La protection peut être accordée par:

- a) l’Etat, ou
- b) des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l’Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci.

(2) Une protection est généralement accordée lorsque les acteurs visés au paragraphe (1) prennent des mesures raisonnables pour empêcher la persécution ou des atteintes graves, entre autres lorsqu’ils disposent d’un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection.

(3) Lorsqu’il détermine si une organisation internationale contrôle un Etat ou une partie importante de son territoire et si elle fournit une protection au sens du paragraphe (2), le ministre tient compte des orientations éventuellement données par les actes du Conseil de l’Union européenne en la matière.

**Art. 30.**– (1) Dans le cadre de l’évaluation de la demande de protection internationale, le ministre peut estimer qu’un demandeur n’a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d’origine, il n’y a aucune raison de craindre d’être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu’il est raisonnable d’estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.

(2) Lorsqu’il examine si une partie du pays d’origine est conforme au paragraphe (1), le ministre tient compte, au moment où il statue sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur.

(3) Le paragraphe (1) peut s’appliquer nonobstant l’existence d’obstacles techniques au retour vers le pays d’origine.

**Art. 31.**– (1) Les actes considérés comme une persécution au sens de l’article 1A de la Convention de Genève doivent:

- a) être suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l’homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n’est possible en vertu de l’article 15, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales; ou



- b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a).

(2) Les actes de persécution, au sens du paragraphe (1), peuvent notamment prendre les formes suivantes:

- a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
- b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;
- c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires;
- d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;
- e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 34 paragraphe (2);
- f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants.

**Art. 32.-** (1) Lorsqu'il évalue les motifs de la persécution, le ministre tient compte des éléments suivants:

- a) la notion de race recouvre, en particulier, des considérations de couleur, d'ascendance ou d'appartenance à un certain groupe ethnique;
- b) la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances;
- c) la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté ou à l'inexistence de celle-ci, mais recouvre, en particulier, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre Etat;
- d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier:
  - ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce; et
  - ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation luxembourgeoise. Les aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes pourraient être pris en considération, sans pour autant constituer en soi une présomption d'applicabilité du présent article;

- e) la notion d'opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.

(2) Lorsque le ministre évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'agent de persécution.

**Art. 33.-** (1) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants:

- a) s'il s'est volontairement réclaté à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité; ou

- b) si, ayant perdu sa nationalité, il l'a volontairement recouvrée; ou
- c) s'il a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont il a acquis la nationalité; ou
- d) s'il est retourné volontairement s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté; ou
- e) s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister;
- f) si, s'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1), points e) et f), le ministre examine si le changement de circonstances est suffisamment significatif et non provisoire pour que la crainte du réfugié d'être persécuté ne puisse plus être considérée comme fondée.

**Art. 34.**– (1) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié:

- a) lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, de la Convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente loi;
- b) lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents.

(2) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser:

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du Luxembourg avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date d'obtention du titre de séjour délivré sur la base du statut de réfugié; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies.

(3) Le paragraphe (2) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

**Art. 35.**– Le ministre octroie le statut de réfugié à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié conformément aux articles qui précèdent.

**Art. 36.**– (1) Le ministre révoque le statut de réfugié octroyé à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride, lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de l'article 33.

(2) Sans préjudice de l'obligation faite au réfugié de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce que la personne concernée a cessé d'être ou n'a jamais été un réfugié.

(3) Le ministre révoque le statut de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride s'il établit, après lui avoir octroyé le statut de réfugié, que:

- a) le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 34,
- b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut de réfugié.

(4) Le ministre peut révoquer le statut octroyé à un réfugié,

- a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité du pays;
- b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du pays.

(5) Dans les situations décrites au paragraphe (4), le ministre peut décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.

(6) Les personnes auxquelles les paragraphes (4) et (5) s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la Convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 37.**– Les atteintes graves sont:

- a) la peine de mort ou l'exécution; ou
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine; ou
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

**Art. 38.**– (1) Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride cesse d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire lorsque les circonstances qui ont justifié l'octroi de cette protection cessent d'exister ou ont évolué dans une mesure telle que cette protection n'est plus nécessaire.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1), le ministre tient compte du changement de circonstances, en déterminant s'il est suffisamment important et non provisoire pour que la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ne coure plus de risque réel de subir des atteintes graves.

**Art. 39.**– (1) Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride est exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire s'il existe des motifs sérieux de considérer:

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies;
- d) qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité du Luxembourg.

(2) Le paragraphe (1) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

(3) Le ministre peut exclure tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire si, avant son admission au Luxembourg, il a commis un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application du paragraphe (1) et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis au Luxembourg, et s'il n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes.

**Art. 40.**– Le ministre octroie le statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride qui remplit les conditions pour être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire conformément aux articles qui précèdent.

**Art. 41.**– (1) Le ministre révoque le statut conféré par la protection subsidiaire lorsque l'intéressé a cessé d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 38.

(2) Le ministre peut révoquer le statut de réfugié lorsqu'il s'avère, après l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, que l'intéressé aurait dû être exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(3) Le ministre révoque le statut conféré par la protection subsidiaire si:

- a) après l'octroi de ce statut, il s'avère que la personne concernée est ou aurait dû être exclue des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 39, paragraphes (1) et (2);
- b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut conféré par la protection subsidiaire.

(4) Sans préjudice de l'obligation faite à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce qu'une personne a cessé de faire partie ou ne fait pas partie de celles qui peuvent bénéficier de la protection subsidiaire au titre des paragraphes (1), (2) et (3) du présent article.

### **Chapitre 3.– Du contenu de la protection internationale**

**Art. 42.–** (1) Le présent chapitre qui a pour objet le contenu de la protection internationale est sans préjudice des droits inscrits dans la Convention de Genève.

(2) Le présent chapitre s'applique à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire.

**Art. 43.–** (1) Le ministre respecte le principe de non-refoulement en vertu de ses obligations internationales.

(2) Lorsque cela ne lui est pas interdit en vertu des obligations internationales visées au paragraphe (1), le ministre peut refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel:

- a) lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité du Luxembourg; ou
- b) que, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du Luxembourg.

(3) Le ministre peut refuser d'octroyer un titre de séjour à un réfugié qui entre dans le champ d'application du paragraphe (2), le révoquer, ou refuser de le renouveler.

**Art. 44.–** Le ministre fournit aux personnes dont il est reconnu qu'elles ont besoin d'une protection internationale, dès que possible après que le statut de protection respectif leur a été octroyé, un accès aux informations précisant, dans une langue qu'elles sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations afférents aux statuts de protection respectifs.

**Art. 45.–** (1) Le ministre veille à ce que l'unité familiale puisse être maintenue. Il peut décider que les dispositions du présent article s'appliquent aux autres parents proches qui vivaient au sein de la famille du bénéficiaire à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à sa charge.

(2) Le ministre veille à ce que les membres de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir ce statut puissent prétendre aux avantages visés aux articles 47 à 55, dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille.

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne sont pas applicables lorsque le membre de la famille est ou serait exclu du bénéfice du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

(4) Nonobstant les paragraphes (1) et (2), le ministre peut refuser, limiter ou retirer les avantages qui y sont visés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

**Art. 46.–** (1) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouve-

lable, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne s'y opposent.

(2) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

**Art. 47.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un titre de voyage établi selon l'annexe à la Convention de Genève et destiné à leur permettre de voyager hors du territoire luxembourgeois, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

(2) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national obtiennent des documents qui leur permettent de voyager, au moins lorsque leur présence dans un autre Etat est requise pour des raisons humanitaires graves, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

**Art. 48.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut de réfugié a été octroyé.

(2) Des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail sont offertes aux bénéficiaires du statut de réfugié dans des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants luxembourgeois.

(3) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut conféré par la protection subsidiaire a été octroyé. Il peut être tenu compte de la situation du marché du travail, y compris pour fixer éventuellement des priorités d'accès à l'emploi pour une période de temps limitée, à déterminer par règlement grand-ducal.

(4) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail.

(5) La législation luxembourgeoise s'applique en ce qui concerne les rémunérations, l'accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l'emploi.

**Art. 49.**– (1) Les mineurs qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent le plein accès au système d'éducation, et ce dans les mêmes conditions que les ressortissants luxembourgeois.

(2) Les adultes qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire ont accès au système éducatif général ainsi qu'au perfectionnement ou au recyclage professionnels dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

(3) L'Etat garantit l'égalité de traitement entre les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire et les ressortissants luxembourgeois dans le cadre des procédures existantes de reconnaissance des diplômes, certificats ou autre titre de qualification formelle.

**Art. 50.**– Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire reçoivent la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants luxembourgeois.

**Art. 51.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès aux soins de santé dans les mêmes conditions d'accès que les ressortissants luxembourgeois.

(2) Sont garantis, dans les mêmes conditions d'accès qu'aux ressortissants luxembourgeois, les soins de santé appropriés aux bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui ont des besoins particuliers, tels que les femmes enceintes, les personnes handicapées, les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle ou les mineurs qui ont été victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés.

**Art. 52.**– (1) Dès que possible, après l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, la représentation des mineurs non accompagnés est assurée, par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation.

(2) Lors de la mise en œuvre de la présente loi, les besoins des mineurs non accompagnés seront dûment pris en considération par le tuteur désigné ou le représentant.

(3) Les mineurs non accompagnés sont hébergés:

- a) auprès de parents adultes; ou
- b) au sein d'une famille d'accueil; ou
- c) dans des centres spécialisés dans l'hébergement de mineurs; ou
- d) dans d'autres lieux d'hébergement adaptés aux mineurs.

Dans ce contexte, il y a lieu de tenir compte de l'avis de l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité.

(4) Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas de mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.

(5) Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les membres de sa famille seront recherchés dès que possible. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches serait menacée, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il sera fait en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient confidentiels.

(6) Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins.

**Art. 53.**– Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 54.**– Les personnes bénéficiant du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire peuvent circuler librement à l'intérieur du territoire luxembourgeois.

**Art. 55.**– Afin de faciliter l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire dans la société, le Gouvernement établit les programmes d'intégration qu'il juge appropriés ou crée les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes.

#### **Chapitre 4.– De la protection temporaire**

**Art. 56.**– Le présent chapitre a pour objet l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

**Art. 57.**– La protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut conféré par la protection internationale.

**Art. 58.**– (1) Le régime de protection temporaire est déclenché par une décision du Conseil de l'Union européenne prise dans les conditions définies par les articles 4 à 6 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

(2) Sans préjudice du paragraphe qui précède, la protection temporaire pourra être accordée, en toute situation, par règlement grand-ducal, avec les adaptations nécessaires au régime prévu par la présente loi.

**Art. 59.**– Afin de permettre l'application effective du présent chapitre, le ministre est autorisé à enregistrer entre autres les données à caractère personnel suivantes: nom, nationalité, date et lieu de naissance, situation familiale, liens de parenté.

**Art. 60.**– (1) Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne sollicitant le bénéfice de la protection temporaire. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut être procédé à la prise d'empreintes digitales ainsi qu'à la prise de photographies de la personne concernée. Il procède à une audition de la personne concernée et dresse un rapport.

(2) Les documents d'identité des personnes sollicitant le bénéfice du régime de protection temporaire sont conservés, contre récépissé, auprès du ministère pendant la durée de la protection temporaire.

**Art. 61.**– (1) Peuvent être exclues du bénéfice de la protection temporaire les personnes:

- a) dont on aura des raisons sérieuses de penser:
  - i) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
  - ii) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du Grand-Duché de Luxembourg avant d'y être admises en tant que bénéficiaires de la protection temporaire. La gravité de la persécution à laquelle il faut s'attendre doit être considérée par rapport à la nature du crime dont l'intéressé est soupçonné. Les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, peuvent recevoir la qualification de crimes graves de droit commun. Cela vaut pour les participants au crime comme pour les instigateurs de celui-ci;
  - iii) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies;
- b) dont on aura des motifs raisonnables de penser qu'elles représentent un danger pour la sécurité nationale ou, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, qu'elles constituent une menace pour la communauté luxembourgeoise.

(2) Les motifs d'exclusion visés au paragraphe (1) se fondent exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée. Les décisions d'exclusion respectent le principe de la proportionnalité.

**Art. 62.**– (1) Le ministre délivre une attestation spécifique au bénéficiaire du régime de protection temporaire. Cette attestation permet à son titulaire de demeurer sur le territoire luxembourgeois, mais ne confère pas un droit au séjour conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

(2) L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle aura été visée par l'administration communale du lieu de séjour du bénéficiaire de la protection temporaire, visa qui comprendra l'indication de l'adresse du bénéficiaire de la protection temporaire.

(3) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

**Art. 63.**– Les bénéficiaires de la protection temporaire recevront un document rédigé dans une langue susceptible d’être comprise par eux, dans lequel les dispositions relatives à la protection temporaire qui leur sont applicables sont clairement exposées.

**Art. 64.**– Lorsque la personne bénéficiant de la protection temporaire au Luxembourg séjourne irrégulièrement, pendant la durée de la protection temporaire, sur le territoire d’un autre Etat membre de l’Union européenne, elle sera réadmise sur le territoire du Luxembourg à la demande de l’Etat membre concerné.

**Art. 65.**– (1) Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, aux bénéficiaires de la protection temporaire une autorisation d’occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. Le ministre peut accorder priorité aux citoyens de l’Union européenne, aux citoyens des Etats liés par l’accord sur l’Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d’accords spécifiques ainsi qu’aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d’allocations de chômage. L’autorisation d’occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(2) A l’appui de la demande en obtention d’une autorisation d’occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l’Administration de l’emploi une copie certifiée conforme de l’attestation visée à l’article 62 qui précède.

(3) Le bénéfice de l’autorisation d’occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(4) L’autorisation d’occupation temporaire perd sa validité soit à l’échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la protection temporaire prend fin.

(5) L’autorisation d’occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexacts pour l’obtenir.

(6) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l’autorisation d’occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

**Art. 66.**– (1) Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise.

(2) Les bénéficiaires de la protection temporaire mineurs ont accès au système éducatif.

**Art. 67.**– Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à une aide sociale, y compris l’hébergement.

**Art. 68.**– (1) Le bénéficiaire de la protection temporaire peut solliciter le regroupement familial en faveur d’un ou plusieurs membres de sa famille si la famille était déjà constituée dans l’Etat d’origine et qu’elle a été séparée en raison de circonstances entourant l’afflux massif.

(2) Sont considérés comme membre de la famille au sens du présent article:

- a) le conjoint du regroupant;
- b) les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, qu’ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- c) d’autres parents proches qui vivaient au sein de l’unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l’afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à charge du regroupant.

(3) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d’une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l’Union européenne, dont



il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, tout en tenant compte des souhaits des membres de la famille.

(4) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d'une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, et en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

(5) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b).

(6) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

(7) Le ministre tient compte dans sa décision de l'intérêt supérieur de l'enfant.

(8) Le ministre délivre aux membres de la famille ayant bénéficié d'une mesure de regroupement l'attestation visée à l'article 62.

(9) Lorsque des personnes se voient accorder le bénéfice d'un régime de protection temporaire dans un autre Etat membre, que ce soit à titre personnel ou au titre d'un regroupement familial, elles perdent de plein droit le bénéfice du régime de protection temporaire au Luxembourg et leur attestation visée à l'article 62 devient caduque.

(10) Le ministre fournit, à la demande d'un autre Etat membre, les informations et documents relatifs à un bénéficiaire de la protection temporaire jugés nécessaires pour traiter un cas en vertu du présent article.

**Art. 69.**– La représentation et le placement des mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection temporaire sont régis par la législation en matière de protection de la jeunesse.

**Art. 70.**– (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment déposer une demande en obtention d'une protection internationale.

(2) Le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur de protection internationale pendant l'examen de cette demande.

(3) Lorsque, à l'issue de l'examen de protection internationale, cette protection n'est pas accordée au bénéficiaire de la protection temporaire, le bénéfice de la protection temporaire lui reste acquis pour la durée de cette protection restant à courir.

(4) L'examen des demandes de protection internationale, qui n'ont pas été traitées avant l'expiration de la période de protection temporaire, est achevé après l'expiration de cette période.

**Art. 71.**– Les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre de l'Union européenne responsable de l'examen d'une demande d'asile s'appliquent. En particulier, l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par une personne bénéficiant de la protection temporaire est l'Etat qui a accepté le transfert de ladite personne sur son territoire.

**Art. 72.**– (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment renoncer à cette protection en vue d'un retour volontaire dans leur pays d'origine. Aussi longtemps que le régime de protection temporaire n'a pas pris fin, le ministre accueille favorablement, compte tenu de la situation

régnant dans le pays d'origine, les demandes de retour vers le Luxembourg présentées par les personnes ayant bénéficié de la protection temporaire et qui sont volontairement retournées dans leur pays d'origine.

(2) Les personnes dont la protection temporaire a pris fin seront invitées par le ministre à retourner volontairement dans leur pays d'origine.

(3) Le ministre veille à ce que les personnes visées aux paragraphes (1) et (2) prennent la décision du retour au pays d'origine en pleine connaissance de cause.

(4) Un programme de retour volontaire au pays d'origine pourra être mis en place, le cas échéant en coopération avec les organisations internationales concernées.

(5) Les personnes qui ne sont pas retournées volontairement au pays d'origine après un délai imparti par le ministre seront éloignées du territoire en conformité à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

(6) Le retour forcé se déroulera dans le respect de la dignité humaine. Le ministre examinera les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.

(7) Le ministre prend les mesures nécessaires concernant les conditions de séjour des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire dont on ne saurait raisonnablement, en raison de leur état de santé, s'attendre à ce qu'elles voyagent. Tant que cette situation perdure, ces personnes ne sont pas éloignées.

Le ministre peut autoriser les familles dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité au pays de bénéficier de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer la période scolaire en cours.

#### **Chapitre 5.– Dispositions transitoires et finales**

**Art. 73.–** La loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire et le règlement grand-ducal du 22 avril 1996 portant application des articles 8 et 9 de la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, sont abrogés.

**Art. 74.–** (1) La présente loi entre en vigueur le troisième jour après sa publication au Mémorial.

(2) Sans préjudice du paragraphe (3) qui suit, elle s'applique avec effet immédiat aux demandes d'asile en cours d'instruction.

(3) Par exception au paragraphe (2) qui précède, les articles 6 paragraphes (1), (2), (3), (5), (8), (9) et (10), 7 paragraphes (1) et (2), 15, 16, 17, 19, 20 et 21 s'appliquent aux seules demandes de protection internationale formulées à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(4) Les dossiers individuels transmis pour avis à la commission consultative pour les réfugiés prévue par l'article 3 de la loi modifiée du 3 avril 1996 précitée et non encore avisés par cette commission au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont retournés sans autre forme de procédure au ministre.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/09

**N° 5437<sup>9</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(27.9.2005)

Par dépêche en date du 21 juillet 2005, le Président de la Chambre des députés a, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Au texte des amendements, adoptés par la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés, étaient joints un commentaire succinct ainsi qu'une nouvelle version coordonnée du projet de loi.

Selon les articles 2 et 19 conjugués de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat avise les amendements proposés à un projet de loi par la Chambre des députés. Le Conseil d'Etat maintient dès lors ses observations et ses oppositions formelles par rapport aux dispositions analysées dans son avis du 3 mai 2005, pour autant qu'il n'a pas été suivi par la commission parlementaire.

Il en est ainsi:

- de la suppression du double degré de juridiction (articles 17, 20 et 23 du projet);
- de l'exclusion de tout recours juridictionnel contre la décision du ministre de recourir à la procédure accélérée (article 20 du projet).

Il y a lieu de relever que l'argumentation des auteurs des amendements tendant à justifier le refus d'un recours juridictionnel par le souci de réduire les délais de procédure est erroné, dans la mesure où le libellé de l'article 20, paragraphe 5, tel que proposé par le Conseil d'Etat, obligerait le requérant à joindre le recours contre cette décision au recours exercé, le cas échéant, dans le cadre de l'article 20, paragraphe 4.

*Quant à la structure du projet de loi*

Le Conseil d'Etat observe que les auteurs des amendements n'ont pas tenu compte des critiques adressées au projet de loi quant à l'agencement des dispositions dans un texte normatif.

Il n'est pas indiqué de présenter un projet de loi subdivisé en chapitres, tout en omettant de regrouper les articles 1er à 3 dans un chapitre. Le Conseil d'Etat avait proposé de regrouper les articles 1er, 2, 3 et 5 (4 selon le Conseil d'Etat) dans un chapitre 1er intitulé „Objet, définitions et compétence“. L'actuel chapitre 1er (chapitre 2 selon le Conseil d'Etat) regrouperait dès lors les articles 4 (5 selon le Conseil d'Etat) et 6 à 24 du projet. La numérotation des chapitres subséquents serait adaptée en conséquence.

Le Conseil d'Etat ne peut que recommander de respecter les règles légistiques communément admises et de soumettre le projet de loi à un toilettage général. Ainsi, les articles sont, le cas échéant, à diviser en alinéas regroupés en paragraphes. Les énumérations en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1. 2. ...) peuvent en cas de besoin être complétées par des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante [a), b), c) ...].

A l'article 2(k) du projet de loi, la définition des membres de la famille est plus restrictive que celle figurant sous l'article d), point i) de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 (directive „Conditions d'accueil“), dans la mesure où la directive inclut le partenaire non marié „engagé dans

une relation stable lorsque la pratique de l'Etat membre réserve au couple non marié un traitement comparable à celui réservé au couple marié, en vertu de sa législation sur les étrangers". Eu égard à la pratique suivie au Luxembourg, une transposition correcte de la directive exige de reformuler l'article 2(k), point a) comme suit: „Le conjoint du bénéficiaire d'un statut de protection internationale ou son partenaire non marié engagé dans une relation stable“ (voir à ce sujet également les avis convergents du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés du 7 mars 2005 et de la Commission consultative des Droits de l'Homme communiqués au Conseil d'Etat par dépêche du 28 avril 2005).

L'*amendement 1* proposé à l'article 6, paragraphe 5, rejoint le souci exprimé par le Conseil d'Etat et n'appelle pas d'observation.

L'*amendement 2* trouve également l'accord du Conseil d'Etat.

L'*amendement 3* tient compte des observations formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 8. Le Conseil d'Etat note que la Commission s'est également ralliée à la modification de texte proposée à l'endroit de l'article 9.

L'*amendement 4* est surprenant.

Le texte de l'article 10 du projet initial autorise le placement en rétention pour une durée de trois mois avec possibilité de prolonger cette mesure jusqu'à six mois au maximum. Le Conseil d'Etat a avisé favorablement ces dispositions. Pour des raisons qui ne sont nullement explicitées, la commission parlementaire a adopté un texte remodelé permettant le maintien en rétention jusqu'à douze mois dans deux hypothèses:

- les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore pu être établis;
- le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité.

L'extension de la période de rétention à douze mois vise manifestement à décourager des demandes de protection internationale de la part de demandeurs susceptibles d'être déboutés de leur demande. Dorénavant la prolongation au-delà de trois mois serait également possible dans deux hypothèses alors que la rétention jusqu'à six mois était possible exclusivement dans l'hypothèse où les documents de voyage n'étaient pas encore établis.

Le texte proposé ne précise pas les conditions de forme qui doivent être remplies et dont la réunion constituerait la situation exceptionnelle permettant la reconduction de la décision de placement dans un centre fermé. Il suffirait dès lors qu'un demandeur de protection ne soit pas en mesure d'établir „avec une certitude suffisante“ son identité pour déclencher la rétention pendant douze mois.

Il est également difficilement acceptable qu'un demandeur de protection internationale puisse être traité moins favorablement qu'un étranger se trouvant illégalement au pays. Dans cette dernière situation, régie par l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant

1. l'entrée et le séjour des étrangers;
2. le contrôle médical des étrangers;
3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère,

la rétention administrative ne peut en effet être ordonnée que pour un mois et ne peut être reconduite qu'en cas de „nécessité absolue“ à deux reprises chaque fois pour un mois.

Les juridictions administratives luxembourgeoises, statuant dans le cadre d'un recours en réformation, ont à ce jour toujours décidé que la prorogation d'une mesure de placement doit rester exceptionnelle et ne peut être décidée que lorsque des circonstances particulièrement graves la rendent nécessaire (cf. Tribunal administratif, 6 novembre 2002, numéro 15.509, confirmé par la Cour administrative le 21 novembre 2002, 15.539C; voir aussi Tribunal administratif, 13 juillet 2005, numéro 20.081). L'obligation d'établir une „absolue nécessité“ est remplacée dans le texte proposé par les auteurs des amendements par des „hypothèses“.

Par ailleurs, la formulation de texte proposée est énigmatique. L'emploi de la formule „en principe“ dans ce contexte, locution qui sert à introduire une règle générale à laquelle on constate ensuite une exception, est mal à propos. Que veut dire „en principe ... à titre exceptionnel“?

La mesure proposée viole également le principe de proportionnalité qui doit régir toute atteinte aux libertés fondamentales. En effet, si la loi peut limiter la liberté individuelle, garantie à l'article 12 de la Constitution, elle ne saurait porter atteinte à ce droit au-delà de ce qui est strictement nécessaire et utile.

Or, la nécessité de quadrupler la durée de rétention n'est aucunement établie ni même argumentée par les auteurs des amendements. A cela s'ajoute que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier [référence COM (2005) 391 final] adoptée le 1er septembre 2005, vise également à appliquer limitativement la garde temporaire. Plutôt que de recourir à cette mesure extrême pour prévenir le risque de fuite, il est proposé d'appliquer des mesures moins coercitives pour atteindre cet objectif, telle par exemple l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière, de remettre les documents ou de demeurer à un endroit déterminé. La proposition de directive suscitée prévoit une durée de rétention maximale de six mois.

Dans ses commentaires du 7 mars 2005 sur le projet gouvernemental, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés avait également critiqué la mesure de rétention administrative et avait notamment exprimé son inquiétude par rapport à l'allongement de la période de rétention à six mois (voir: *doc. parl. No 5437<sup>4</sup>*). Le Conseil d'Etat est d'avis que la possibilité offerte au Gouvernement de retenir dorénavant pendant douze mois un demandeur de protection qui, par définition, n'a commis aucun acte pénalement répréhensible, est inacceptable. Il s'y oppose dès lors formellement.

Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que dans l'*amendement 5* relatif à l'article 12 il a été tenu compte de ses observations. Le texte proposé assurera une protection efficace au demandeur mineur non accompagné.

Quant à l'article 13, le Conseil d'Etat note que la commission parlementaire s'est ralliée à son avis et a adopté sa proposition de texte.

#### *Amendement 6*

Le Conseil d'Etat peut accepter le compromis proposé par la Commission du travail et de l'emploi de la Chambre des députés.

Il approuve également la formulation proposée à l'endroit de l'article 14, paragraphe 9 qui ouvre ainsi un droit positif d'accès à la formation, en renvoyant par ailleurs à un règlement grand-ducal pour en fixer les conditions et les modalités.

Tout en affirmant dans son commentaire se rallier à l'avis du Conseil d'Etat pour ce qui est de l'article 16, le texte coordonné proposé par les auteurs des amendements omet de faire figurer le renvoi à l'article 9, paragraphe 5 dans l'article 16, paragraphe 8.

Ce renvoi paraît néanmoins utile.

#### *Amendement 7*

La commission parlementaire a tenu compte des observations du Conseil d'Etat et des ONG à l'endroit de l'article 60. L'amendement n'appelle pas d'observation.

#### *Amendement 8*

La commission parlementaire propose d'abroger le règlement grand-ducal du 22 avril 1996 portant application des articles 8 et 9 de la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile dans le texte de loi.

Or, en vertu du principe de la hiérarchie des normes dont découle la règle du parallélisme des formes, une loi ne peut procéder à l'abrogation d'un règlement grand-ducal. Il y a donc lieu de faire abstraction de cet amendement sous peine d'opposition formelle.

#### *Article 73*

Au vu de l'introduction du nouvel article 74, il y a lieu d'insérer une réserve expresse aux dispositions abrogatoires figurant dans l'article 73. Cet article se lira comme suit:

„**Art. 73.** Sous réserve des dispositions transitoires figurant à l'article 74, la loi modifiée du 3 avril 1996 ...“

*Amendement 9*

Le Conseil d'Etat approuve l'introduction de mesures transitoires dans le projet de loi.

Le paragraphe 1er du nouvel article 74 tel que proposé est toutefois superfétatoire dans la mesure où il ne fait que reproduire, de manière imparfaite, le droit commun tel qu'il se dégage de l'article 2 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois combiné avec l'article 5 de la loi du 30 mai 1984 approuvant la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1972.

Selon le paragraphe 2, la loi s'applique avec effet immédiat aux demandes d'asile en cours. L'expression „demande d'asile“ est à remplacer par „demande de protection internationale“. La précision comme quoi la loi s'applique „avec effet immédiat“ est surabondante.

Vu qu'il ne s'agit pas d'une simple loi de procédure qui serait d'application immédiate selon le droit commun, la précision fournie par le législateur permettra d'écarter certaines incertitudes quant à l'application du texte aux situations en cours.

Le Conseil d'Etat se demande toutefois si les dispositions nouvelles prévues à l'article 10, et plus particulièrement la version telle que proposée par la commission parlementaire qui, appliquée aux procédures en cours, permettrait de prolonger de neuf mois par rapport à la situation actuelle la rétention (c'est-à-dire la privation de liberté) d'un demandeur d'asile, est compatible avec l'article 14 de la Constitution. En d'autres termes, une mesure de rétention ordonnée par le ministre à la suite d'un comportement d'un demandeur jugé fautif – tel que le reproche de s'être de mauvaise foi défilé de pièces d'identité – peut-elle être prolongée de neuf mois par suite de l'application immédiate de la loi nouvelle par rapport à un agissement intervenu antérieurement à cette loi? Même si la mesure de rétention ne constitue pas une „peine“ au sens pénal, il n'en demeure pas moins que toute nouvelle restriction à la liberté individuelle ne saurait être applicable aux procédures en cours. Le Conseil d'Etat exprime ses réserves les plus formelles à ce sujet et suggère au législateur d'inclure l'article 10 dans les exceptions prévues au paragraphe 3 (paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat). Dans le même esprit, les auteurs de l'amendement ont certainement souhaité maintenir le double degré de juridiction pour les procédures en cours dans le cadre des mesures transitoires en exceptant notamment l'article 17 de l'application immédiate.

L'article 74 se lira dès lors comme suit:

„**Art. 74.** (1) Sans préjudice du paragraphe 2, la présente loi s'applique aux demandes de protection internationale en cours d'instruction.

(2) Par exception au paragraphe 1er, les articles 6, paragraphes 1er, 2, 3, 5, 8, 9 et 10, 7, paragraphes 1er et 2, 10, 15, 16, 17, 19, 20 et 21 s'appliquent aux seules demandes de protection internationale formulées à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les dossiers individuels transmis pour avis à la commission consultative pour les réfugiés prévue à l'article 3 de la loi modifiée du 3 avril 1996 précitée et non encore avisés par cette commission au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont retournés sans autre forme de procédure au ministre.“

*Amendement 10*

Le Conseil d'Etat estime que l'intitulé du chapitre 5 (chapitre 6 selon le Conseil d'Etat) devrait se lire comme suit:

„Chapitre 6. Dispositions abrogatoires et transitoires“.

En effet, l'article 73 contient des dispositions abrogatoires et l'article 74 des dispositions transitoires, sans aucune autre disposition finale.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 septembre 2005.

*Pour le Secrétaire général,*  
*L'Attaché premier en rang,*  
Vincent SYBERTZ

*Le Président,*  
Pierre MORES



5437/10

N° 5437<sup>10</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**COMMENTAIRES COMPLEMENTAIRES  
DU HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES  
POUR LES REFUGIES**

(11.10.2005)

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a pris note des amendements au projet de loi soumis en date du 21 juillet 2005 par la Commission parlementaire des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'Immigration au Président du Conseil d'Etat ainsi que de l'avis complémentaire rendu le 27 septembre par le Conseil d'Etat<sup>1</sup>.

Le HCR salue les divers développements positifs rencontrés dans le projet amendé notamment en ce qui concerne l'attestation confirmant le dépôt de la demande d'asile et les mineurs séparés. Le HCR maintient toutefois les observations déjà formulées dans son précédent avis<sup>2</sup> dans la mesure où elles n'auraient pas été suivies par la Commission parlementaire.

Le HCR désire insister plus particulièrement sur trois sujets qui suscitent sa vive préoccupation, à savoir la détention des demandeurs d'asile, les recours et le régime „national“ de protection temporaire.

\*

**LA DETENTION DES DEMANDEURS D'ASILE**

En ce qui concerne la détention des demandeurs d'asile, le HCR réitère les observations déjà fournies dans son premier avis concernant l'article 10 du projet de loi. Il partage particulièrement sur ce point l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 27 septembre 2005.

Il désire insister notamment sur le fait que la détention des demandeurs d'asile<sup>3</sup> est indésirable en soi.

De plus, conformément au droit international des réfugiés et aux instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme tels que la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle le Grand-Duché de Luxembourg est partie, il ne doit être recouru à la détention qu'en cas de *nécessité*, afin d'atteindre un but légal et légitime, *proportionné* aux objectifs visés. Cette mesure ne peut être appliquée que de manière non discriminatoire et pour une *période minimale*. Il est aussi

1 Projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection – Avis complémentaire du Conseil d'Etat, No 46.884, Doc. parl. 5302, 27 septembre 2005.

2 Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi No 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 7 mars 2005.

3 De nombreuses informations concernant les normes existantes et les recommandations applicables à la détention des demandeurs d'asile peuvent être trouvées dans les documents suivants: UNHCR, „Principes directeurs sur les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile“, février 1999, Genève; Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport du groupe de travail sur la détention arbitraire, E/CN.4/2000/4, Annexe II, Délibération No 5, 28 Décembre 1999; Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2000/L.26, 18 août 2000; Comité des droits de l'homme, Fiche d'information No 2, (Rev. 6), 12 mai 2003; Conseil d'Europe, Recommandation Rec (2003)5, 16 Avril 2003; Conseil d'Europe, Recommandation Rec (1994)5, 21 juin 1994.

impératif, avant d'envisager une détention, de considérer des *alternatives*, à moins qu'il n'existe des éléments tangibles suggérant que de telles options ne seront pas efficaces dans le cas particulier traité.

Bien qu'elle ne couvre pas la détention des demandeurs d'asile en procédure mais celle des demandeurs d'asile rejetés, il est intéressant de souligner que la Proposition de directive relative aux normes communes applicables au retour, récemment publiée par la Commission européenne reprend un certain nombre des principes énumérés ci-dessus<sup>4</sup>. Ceux-ci visent les migrants résidant irrégulièrement dans les Etats Membres, en ce compris des demandeurs d'asile rejetés et devraient donc être applicables *a fortiori* à ceux qui sont encore dans la procédure d'asile.

Le HCR est donc vivement préoccupé par l'allongement de la durée maximale de rétention prévue au par. 2 de l'article 10, à douze mois (allongement par rapport auquel il avait déjà émis des réserves lorsque celui-ci avait été limité à six mois). La possibilité de détenir, pour des périodes prolongées, des demandeurs d'asile qui ne sont pas des délinquants ou criminels, pour des raisons uniquement d'ordre migratoire lui paraît excessive et inappropriée.

Le HCR est également inquiet de l'introduction d'un critère additionnel permettant le rallongement de la détention: l'alinéa f de l'article 20 par. (1) c'est-à-dire le cas où „le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité“. Outre les considérations de principe évoquées plus haut concernant la détention de demandeurs d'asile en général, le HCR désire souligner que de par la nature même de leur condition, très souvent, des demandeurs d'asile de bonne foi ne seront en effet pas en mesure de produire des „*informations permettant d'établir, avec une certitude suffisante*“ leur identité ou leur nationalité. Les documents de nombre d'entre eux sont, par exemple, susceptibles d'être retenus par des passeurs. Cette disposition pourrait donc conduire à une détention d'un nombre très important de personnes de bonne foi pour des durées très longues.

Enfin, le HCR désire réaffirmer concernant le point (d) du paragraphe 1er de l'article 10 qui vise les cas „Dublin“ que la nécessité de la détention doit être établie individuellement et qu'il ne peut être nécessaire, afin de ne pas compromettre leur transfert vers l'Etat responsable de l'examen de leur demande d'asile, de détenir *tous* les demandeurs d'asile étant dans cette situation.

Dans les cas „Dublin“ où il s'avérerait toutefois nécessaire de détenir un demandeur d'asile, la détention devant être de courte durée, elle devrait, dans la majorité des cas, être restreinte à la période précédant le transfert et ne pas avoir lieu durant toute la période de négociation de reprise éventuelle de ce demandeur par un autre Etat.

\*

## LES RECOURS

Le second sujet par rapport auquel le HCR désire insister concerne les recours. En effet, tels qu'ils sont actuellement prévus dans le projet de loi, ils pourraient laisser la place à des violations des obligations internationales du Grand-Duché et en particulier, du principe du non-refoulement.

Si le HCR n'exige pas de double degré d'appel, il s'inquiète sérieusement du fait que l'effet suspensif du recours ne soit pas toujours prévu, notamment en cas de décision d'irrecevabilité prise sur la base de l'existence d'un pays tiers sûr (articles 16 et 17) ou en l'absence d'élément nouveau en cas de nouvelle demande introduite après un retrait implicite de la demande (articles 11 et 23).

Beaucoup de réfugiés en Europe ne sont reconnus comme tels que suite à un recours. Etant donné les conséquences potentiellement sérieuses d'une détermination erronée du besoin de protection dans la phase non contentieuse de l'examen de la demande d'asile, l'effet suspensif d'un recours constitue

4 Le recours à la garde temporaire doit être limité et subordonné au respect du principe de *proportionnalité*. Cela implique que la garde temporaire ne sera utilisée que si elle est nécessaire pour prévenir le risque de fuite et si l'application de mesures moins coercitives (comme l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière, de remettre des documents ou de demeurer en un endroit déterminé) ne suffit pas (Article 14, §1). Les motifs justifiant le maintien en garde temporaire doivent faire l'objet d'un *réexamen régulier* par une autorité judiciaire *une fois par mois* (Article 14, §3) et les *durées maximales fixées à six mois* permettront d'éviter toute prolongation excessive de la garde temporaire (Article 14, §4). Les ressortissants de pays tiers qui sont placés en garde temporaire doivent être traités humainement et dignement *dans le respect de leurs droits fondamentaux* (Article 15, §1).

une garantie essentielle du respect du principe de non-refoulement. Le recours contentieux est dépourvu d'efficacité si le demandeur n'est pas autorisé à attendre, sur le territoire de l'Etat, le résultat de l'appel introduit.

Concernant les recours contre les décisions d'incompétence ou d'irrecevabilité (art. 17), le HCR a aussi recommandé l'existence d'un recours couvrant tous les aspects du dossier en ce compris l'appréciation des faits. Le HCR est d'avis qu'un recours utile doit couvrir non seulement l'examen de la légalité de la décision du ministre mais aussi le fond du dossier et l'appréciation de ses faits. Or, regrettamment, il semble que le recours en annulation ne s'attache que de manière limitée à l'appréciation des faits du dossier. Bien que cette différenciation avec le recours en réformation tende à s'amenuiser dans la pratique, le recours en annulation ne prend en considération que les éléments présents dans le dossier au moment de la prise de la première décision. Un demandeur d'asile qui désirerait se prévaloir d'éléments nouveaux devrait alors introduire une nouvelle demande ce qui reviendrait à alourdir et rallonger considérablement la procédure.

Enfin, est liée à cette problématique des recours, celle du retrait de la demande de protection (art. 11). Le HCR recommande qu'il débouche sur une clôture du dossier et non sur un rejet, d'autant plus que selon l'article 23, la réactivation d'une telle demande sera en principe considérée comme irrecevable, avec pour conséquence un recours en annulation, sans effet suspensif (comme exposé *supra*). Le Grand-Duché de Luxembourg court ainsi le risque, si un examen complet du dossier n'est pas garanti et si le recours n'est pas suspensif, que des besoins réels de protection ne soient pas reconnus. Dans l'état actuel du texte, il est susceptible de violer ses obligations internationales.

\*

### LE REGIME „NATIONAL“ DE PROTECTION TEMPORAIRE

Le dernier point sur lequel le HCR désire attirer l'attention concerne la protection temporaire. Le HCR s'inquiète de ce que le Grand-Duché de Luxembourg se réserve la possibilité d'accorder la protection temporaire „en toute situation“ (article 58). Si le HCR ne s'oppose pas à l'instauration par le Grand-Duché d'un système de protection temporaire dans des conditions bien spécifiques, similaires à celles prévues dans la directive européenne<sup>5</sup> relative à ce type de protection, il est en revanche opposé à sa création „en toute situation“. La protection temporaire est une mesure d'urgence utilisée en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Il s'agit d'une méthode pragmatique et flexible d'octroi de la protection internationale dans des situations où les procédures de détermination du statut de réfugié classiques ne peuvent traiter des nombreuses demandes de protection. En aucun cas, il ne peut donc s'agir d'une méthode appliquée „en toute situation“. En conséquence, le HCR recommande que cette disposition soit revue. En outre, en cas de protection temporaire accordée par règlement grand-ducal, des éléments fondamentaux tels que la durée et la fin de ce régime ne sont pas couverts par le texte de loi actuel. Il est impératif d'y remédier.

UNHCR

Le 11 octobre 2005

<sup>5</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (OJ L 212/12 du 7 août 2001).

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437 - Dossier consolidé : 277

5437/11

N° 5437<sup>11</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION DES  
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(27.10.2005)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 19 (2) de la loi portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une deuxième série d'amendements au projet de loi sous rubrique adoptés par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

Une nouvelle version coordonnée du projet de loi tenant compte des amendements proposés est annexée à la présente, à titre indicatif.

\*

*Article 2*

La Commission entend prendre en considération une jurisprudence récente du Tribunal administratif, et en particulier l'arrêt prononcé le 3 octobre 2005, pour proposer de considérer comme „membre de la famille“ non seulement le conjoint du bénéficiaire du statut de protection internationale, mais aussi son (sa) partenaire non marié(e), engagé(e) dans une communauté de vie reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires.

*Amendement 1*

L'article 2 se lira comme suit:

**„Art. 2.– Aux fins de la présente loi, on entend par:**

- a) „protection internationale“, le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire;
- b) „Convention de Genève“, la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967;
- c) „réfugié“, tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 34;
- d) „statut de réfugié“, la reconnaissance, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride;

- e) „personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire“, tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 37, l'article 39, paragraphes (1) et (2), n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;
- f) „statut conféré par la protection subsidiaire“, la reconnaissance d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;
- g) „demande de protection internationale“, la demande de protection présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente loi et pouvant faire l'objet d'une demande séparée;
- h) „protection temporaire“, une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection;
- i) „personnes déplacées“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la Convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier:
- a) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;
- b) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard;
- j) „afflux massif“, l'arrivée dans l'Union européenne d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans l'Union européenne soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation;
- k) „membres de la famille“, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui sont présents au Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:
- a) le conjoint du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire; protection internationale ou son (sa) partenaire non marié(e) engagé(e) dans une communauté de vie reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires;
- b) les enfants du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- l) „mineurs non accompagnés“, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire;
- m) „pays d'origine“, le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle;
- n) „regroupant“, un ressortissant de pays tiers qui bénéficie de la protection temporaire dans un Etat membre de l'Union européenne et qui souhaite être rejoint par un ou plusieurs membres de sa famille.“



#### Article 10

La Commission a décidé de maintenir une seule hypothèse dans laquelle la décision de placement dans une structure fermée peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

Il s'agit de l'hypothèse prévue à l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe 1, lorsque „le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité et sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité“.

Il appartient par conséquent au demandeur de fournir des éléments concordants permettant d'établir son identité et sa nationalité. La prolongation exceptionnelle du délai de rétention est considérée comme un moyen dissuasif pour les demandeurs qui pourraient être tentés de cacher leur véritable identité. Dès que cette dernière aura été établie à suffisance de droit la rétention pourra prendre fin.

#### Amendement 2

L'article 10 sera libellé de la manière suivante:

*„Art. 10.– (1) Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:*

- a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;*
- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;*
- c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;*
- d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.*

*(2) ~~En principe la décision visée au paragraphe (1) peut, à titre exceptionnel, être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée maximale de trois mois dans l'hypothèse où les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore pu être établis ou dans l'hypothèse de l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe (1) sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.~~*

*La décision visée au paragraphe (1) peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois dans l'hypothèse de l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe (1) sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.*

*(3) Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.*

*(4) Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.“*

#### Article 16

La Commission se rallie à l'avis du Conseil d'Etat et ajoute à l'article 16 paragraphe 8 un renvoi à l'article 9 paragraphe 5.

#### Article 17

La Commission maintient sa position de ne pas donner suite à l'avis du Conseil d'Etat.

#### Article 20

La Commission maintient sa position de ne pas donner suite à l'avis du Conseil d'Etat.

#### Article 23

La Commission maintient sa position de ne pas donner suite à l'avis du Conseil d'Etat.

*Article 58*

La Commission suit l'avis complémentaire de l'UNHCR du 11 octobre 2005 et raie par conséquent les termes „en toute situation“.

*Amendement 3*

L'article 58 sera par conséquent libellé comme suit:

„**Art. 58.**– (1) Le régime de protection temporaire est déclenché par une décision du Conseil de l'Union européenne prise dans les conditions définies par les articles 4 à 6 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

(2) Sans préjudice du paragraphe qui précède, la protection temporaire pourra être accordée, ~~en toute situation,~~ dans des conditions à préciser par règlement grand-ducal, ~~avec les adaptations nécessaires au régime prévu par la présente loi.~~“

*Article 73*

La Commission se rallie à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

*Article 74*

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat.

*Titre du nouveau chapitre 6*

La Commission suit la proposition du Conseil d'Etat.

*Agencement des dispositions du projet de loi*

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat.

\*

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration et à Madame la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Lucien WEILER

\*

**TEXTE COORDONNE**

**PROJET DE LOI**

**relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection  
(doc. parl. 5437)**

**Chapitre 1er. – *Objet, définitions et compétence***

**Art. 1er.**– La présente loi a pour objet la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire ainsi que l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

**Art. 2.**– Aux fins de la présente loi, on entend par:

- a) „protection internationale“, le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire;
- b) „Convention de Genève“, la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967;
- c) „réfugié“, tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 34;
- d) „statut de réfugié“, la reconnaissance, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride;
- e) „personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire“, tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 37, l'article 39, paragraphes (1) et (2), n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;
- f) „statut conféré par la protection subsidiaire“, la reconnaissance d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;
- g) „demande de protection internationale“, la demande de protection présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente loi et pouvant faire l'objet d'une demande séparée;
- h) „protection temporaire“, une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection;
- i) „personnes déplacées“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la Convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier:
  - a) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;
  - b) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard;

- j) „afflux massif“, l'arrivée dans l'Union européenne d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans l'Union européenne soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation;
- k) „membres de la famille“, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui sont présents au Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:
  - a) le conjoint du bénéficiaire du statut de protection internationale ou son (sa) partenaire non marié(e) engagé(e) dans une communauté de vie reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires;
  - b) les enfants du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- l) „mineurs non accompagnés“, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire;
- m) „pays d'origine“, le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle;
- n) „regroupant“, un ressortissant de pays tiers qui bénéficie de la protection temporaire dans un Etat membre de l'Union européenne et qui souhaite être rejoint par un ou plusieurs membres de sa famille.

**Art. 3.**– Le ministre ayant l'asile dans ses attributions, ci-après „le ministre“, est compétent pour enregistrer et traiter les demandes de protection internationale et de protection temporaire ainsi que pour statuer sur celles-ci.

**Art. 4.**– (1) Il est créé une commission consultative pour la protection internationale, dénommée ci-après „la commission“.

(2) La commission est l'organe consultatif qui peut donner son avis dans les délais fixés par le Gouvernement sur tout projet législatif et réglementaire relatif à la protection internationale. Elle présente au Gouvernement toute proposition qu'elle juge utile en matière de protection internationale et notamment à l'amélioration de la situation des demandeurs de protection internationale. Elle transmet ses avis au ministre.

(3) Le ministre peut soumettre à la commission pour avis un dossier individuel constitué à l'occasion d'une demande de protection internationale. La commission rend son avis dans un délai d'un mois à partir de sa saisine.

(4) La commission est composée:

- a) d'un magistrat de l'ordre judiciaire;
- b) d'un membre désigné par le Ministre ayant le Commissariat du Gouvernement aux étrangers dans ses compétences;
- c) d'un membre choisi en raison de son expérience en matière d'asile, nommé sur avis du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

Les membres de la commission sont nommés par le ministre pour un mandat de trois ans. Leur mandat est renouvelable. Des membres suppléants peuvent être nommés.

(5) La présidence de la commission est assurée par le magistrat. Un agent du ministère assume les fonctions de secrétaire. Les réunions de la commission se tiennent à huis clos.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire ont droit à des vacances horaires, dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

## **Chapitre 2.– De la procédure relative à l'examen d'une demande de protection internationale**

**Art. 5.–** Le présent chapitre a pour objet la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire.

**Art. 6.–** (1) Tout demandeur de protection internationale, ci-après „le demandeur“, peut présenter sa demande, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays. La demande de protection internationale doit être déposée par le demandeur en personne sous peine d'irrecevabilité. Le ministre fait en sorte à ce que les autorités auxquelles est susceptible de s'adresser une personne souhaitant présenter une demande de protection internationale soient en mesure de lui indiquer où et comment elle peut présenter une telle demande.

(2) Toute personne adulte a le droit de déposer une demande de protection internationale distincte de celle du membre de famille dont il dépend.

(3) Le demandeur est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, du contenu de la procédure de protection internationale, de ses droits et obligations pendant cette procédure et des conséquences possibles en cas de non-respect de ses obligations et de non-coopération avec le ministre.

(4) Le demandeur a l'obligation de remettre ses documents d'identité, ainsi que toute autre pièce utile à l'examen de la demande de protection internationale. Ces pièces sont conservées, contre récépissé, auprès du ministre. Les pièces sont restituées au demandeur si le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire lui est accordé. Si le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire lui sont refusés, elles lui sont restituées au moment où il est éloigné du territoire conformément à l'article 22 de la présente loi.

(5) Une pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Si cette pièce ne peut être remise immédiatement la convocation établie par le service de la police judiciaire tient lieu provisoirement et pendant une durée limitée de trois jours maximum de pièce donnant droit à l'aide sociale immédiate.

Néanmoins, l'attestation n'est pas délivrée au demandeur faisant l'objet d'une mesure de placement arrêtée par le ministre conformément à l'article 10 de la présente loi, ainsi qu'à la personne qui dépose une nouvelle demande de protection internationale conformément à l'article 23 de la présente loi tant que cette nouvelle demande n'a pas été déclarée recevable. L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle a été visée par l'administration communale du lieu de séjour du demandeur. L'administration communale du lieu de séjour du demandeur a l'obligation de viser l'attestation. Le demandeur a l'obligation de se présenter auprès du ministre en vue de la prolongation de l'attestation au plus tard au jour de l'expiration de sa durée de validité.

(6) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

(7) L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal. Elle est à restituer au ministre en fin de procédure.

(8) Le demandeur a l'obligation d'élire domicile au pays pour les besoins de la procédure d'asile. Il a l'obligation de communiquer le domicile élu au ministre dans les cinq jours suivant le dépôt de sa demande de protection internationale. Toute modification du domicile élu doit être communiquée au ministre contre récépissé. A défaut d'élection de domicile, le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère. Lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 de la présente loi, il est réputé avoir élu domicile au lieu où il est placé.

(9) Le demandeur a l'obligation d'accepter toute communication du ministre à son domicile élu. Sans préjudice d'une notification à personne, toute notification est réputée valablement faite trois jours après l'envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste.

(10) Lorsque le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère conformément au paragraphe (8) du présent article, le ministre procède à une notification par affichage public. A cette fin, le ministre procède à l’affichage d’un avis au ministère pendant une durée de trente jours. L’affichage de l’avis par le ministre est constaté par le service de police judiciaire. L’avis mentionne la date de l’affichage et la nature de l’acte à notifier. Il indique en outre l’endroit où le demandeur peut se faire remettre l’acte. La notification est réputée valablement faite trente jours après le premier jour de l’affichage public.

(11) Sauf exception accordée par le ministre, le demandeur a l’obligation de demeurer sur le territoire. Sans préjudice de l’article 10 de la présente loi, il a le droit d’y circuler librement pendant l’instruction de sa demande de protection internationale par le ministre. Ce droit ne constitue pas un permis de séjour conformément à la législation concernant l’entrée et le séjour des étrangers.

(12) Par exception à ce qui précède, le demandeur peut être livré à ou extradé, le cas échéant, vers, soit un autre Etat membre de l’Union européenne en vertu des obligations découlant d’un mandat d’arrêt européen ou pour d’autres raisons, soit un pays tiers, soit une cour ou un tribunal pénal(e) international(e).

(13) Toute demande de protection internationale est examinée dans un premier temps au regard des articles 15 et 16 de la présente loi.

**Art. 7.–** (1) Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit d’un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu’il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l’un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l’ordre des avocats.

(2) Le fait que ladite information a été donnée au demandeur doit ressortir du dossier.

(3) Le demandeur doit être informé du contenu de la décision prise par le ministre dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu’il la comprend lorsqu’il n’est pas assisté ni représenté par un avocat. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative.

**Art. 8.–** Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l’établissement de l’identité et de l’itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l’enquête. Il procède à la prise d’empreintes digitales du demandeur ainsi qu’à la prise de photographies et dresse un rapport.

**Art. 9.–** (1) Le demandeur a le droit d’être entendu par un agent du ministre. Il a l’obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre. Le ministre peut enregistrer, par les moyens techniques adaptés, les déclarations faites oralement par le demandeur, à condition que ce dernier en ait été préalablement informé. Le ministre peut soumettre le demandeur à un test linguistique. Lorsque le demandeur est accompagné par un avocat, il devra néanmoins répondre personnellement aux questions posées.

(2) Le demandeur a l’obligation de soumettre dans les meilleurs délais tous les éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de sa demande. Le demandeur est réputé avoir présenté tous les éléments nécessaires s’il a fourni des déclarations ainsi que tous les documents en sa possession concernant son âge, sa situation, y compris celle de sa famille, son identité, sa nationalité, ses pays et lieux de résidence antérieurs, ses demandes d’asile précédentes, son itinéraire de voyage, ses documents de voyage et les motifs à la base de sa demande de protection internationale.

(3) Le ministre veille à ce que chaque entretien fasse l’objet d’un rapport écrit contenant au moins les informations essentielles relatives à la demande. L’absence du demandeur ou de son avocat lors de l’entretien fixé par l’agent du ministère, ainsi que le refus de ces derniers de signer le rapport de l’en-

retien n'empêchent pas le ministre de statuer sur la demande de protection internationale. En cas de refus de signer le rapport de l'entretien, les motifs du refus doivent ressortir du dossier.

(4) Il ne sera pas procédé à un entretien du demandeur si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande.

(5) L'entretien peut également ne pas avoir lieu lorsqu'il n'est pas raisonnablement possible d'y procéder, en particulier lorsque le ministre estime que le demandeur n'est pas en état ou en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables indépendantes de sa volonté. En cas de doute, le ministre peut exiger un certificat attestant de l'état de santé physique ou psychique du demandeur. Lorsque le ministre n'offre pas la possibilité d'un entretien au demandeur en application du présent paragraphe, des efforts raisonnables doivent être déployés pour permettre au demandeur de fournir davantage d'informations.

(6) L'entretien a normalement lieu hors de la présence des membres de la famille, à moins que le ministre ne juge que la présence d'autres membres de la famille est nécessaire pour procéder à un examen adéquat. L'entretien doit avoir lieu dans des conditions garantissant la confidentialité. Le ministre fait en sorte que l'entretien soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. A cet effet, le ministre:

- a) veille à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit suffisamment compétente pour tenir compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle ou la vulnérabilité du demandeur, pour autant qu'il soit possible de le faire; et
- b) choisit un interprète capable d'assurer une communication appropriée entre le demandeur et la personne qui mène l'entretien. Il n'est pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur a manifesté une préférence s'il existe une autre langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et dans laquelle il est à même de communiquer.

**Art. 10.**– (1) Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:

- a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;
- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;
- c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;
- d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.

(2) La décision visée au paragraphe (1) peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois dans l'hypothèse de l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe (1) sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

(3) Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.

(4) Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.

**Art. 11.**– (1) La demande de protection internationale est considérée comme implicitement retirée lorsqu'il est établi que:

- a) le demandeur n'a pas fourni les éléments visés à l'article 9 (2) ou ne s'est pas rendu à l'audition fixée par l'agent du ministère et

b) n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale pendant une durée de deux mois au moins.

(2) Lorsque le demandeur réapparaît par la suite, sa demande sera traitée conformément à l'article 23 de la présente loi.

**Art. 12.**– (1) Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent.

(2) L'entretien du mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs.

(3) Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur. Dans ce cas, le demandeur est informé, préalablement à l'examen de sa demande de protection internationale et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, de la possibilité qu'il ait à subir un examen médical visant à déterminer son âge; il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande de protection internationale, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus de subir un tel examen médical. Le demandeur devra consentir à cet examen médical. La décision de rejet de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne sera pas exclusivement fondée sur ce refus.

(4) Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas le ministre de se prononcer sur la demande de protection internationale.

**Art. 13.**– Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les membres du Comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK) ainsi que toute organisation disposant d'un agrément sont autorisés:

- a) à avoir accès aux demandeurs, y compris ceux qui sont placés dans une structure fermée conformément à l'article 10 qui précède;
- b) à avoir accès aux informations concernant chaque demande de protection internationale, l'état d'avancement de la procédure et les décisions prises, sous réserve que le demandeur y consente;
- c) à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la Convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure.

(2) L'agrément peut être délivré aux organisations qui

- a) justifient d'une activité d'information et de soutien régulière et durable au profit des demandeurs de protection internationale;
- b) remplissent les conditions d'honorabilité, tant dans le chef des membres des organes dirigeants de l'organisation, que dans le chef des personnes physiques chargées de ces missions;
- c) s'engagent à garantir aux demandeurs la protection de leur vie privée et le respect de leurs convictions philosophiques et religieuses.

Les personnes physiques agissant au nom et pour compte des organisations agréées se verront délivrer une autorisation écrite par le ministre.

Les conditions et les modalités de délivrance et de retrait de l'agrément peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

**Art. 14.**– (1) Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée de neuf mois après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.



(2) Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale neuf mois après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(3) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des États liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

(4) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 6 (5) qui précède.

(5) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(6) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée.

(7) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexacts pour l'obtenir.

(8) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

(9) Les demandeurs ont accès à la formation selon les conditions à fixer par règlement grand-ducal qui sera pris sur avis du Conseil d'Etat.

**Art. 15.**– (1) Si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande, le ministre surseoit à statuer sur la demande jusqu'à décision du pays responsable sur la prise respectivement reprise en charge.

(2) Lorsque le pays responsable accepte la prise en charge, le ministre se déclare incompétent pour l'examen de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le demandeur est transféré vers le pays responsable de l'examen de sa demande.

**Art. 16.**– (1) Toute demande de protection internationale de la part d'un citoyen de l'Union européenne est irrecevable.

(2) Une demande de protection internationale peut être considérée comme irrecevable s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr.

(3) Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur particulier, si le demandeur:

- a) s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou
- b) jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de non-refoulement,

à condition qu'il soit réadmis dans ce pays. En appliquant le concept de premier pays d'asile à la situation personnelle d'un demandeur, le ministre peut tenir compte des dispositions du paragraphe (4) qui suit.

(4) Le ministre peut appliquer la notion de pays tiers sûr uniquement lorsqu'il a acquis la certitude que dans le pays tiers concerné, le demandeur sera traité conformément aux principes suivants:

- a) le demandeur n'a à craindre ni pour sa vie ni pour sa liberté en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques;
- b) le principe de non-refoulement est respecté conformément à la Convention de Genève;
- c) l'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée;
- d) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève.

(5) L'application de la notion de pays tiers sûr est subordonnée aux règles suivantes:

- a) un lien de connexion doit exister entre le demandeur et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays;
- b) le ministre doit s'assurer que la notion de pays tiers sûr peut être appliquée à un pays particulier ou à un demandeur particulier. A cet effet, il procède à un examen au cas par cas de la sécurité du pays pour un demandeur.

(6) Lorsqu'il exécute une décision uniquement fondée sur les paragraphes (2) à (5) qui précèdent, le ministre en informe le demandeur et lui fournit un document informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond. Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'entrer sur son territoire, la demande de protection internationale sera traitée au Luxembourg.

(7) Un règlement grand-ducal peut préciser les éléments à prendre en considération pour déterminer le pays tiers sûr.

(8) La décision d'irrecevabilité sera prise au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande de protection internationale. Sans préjudice du paragraphe 1er du présent article et de l'article 9, paragraphe 5, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur n'ait eu l'occasion d'être entendu.

(9) Le ministre statue sur la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision.

**Art. 17.**— Contre les décisions prises par le ministre au titre des articles 15 et 16 qui précèdent, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

**Art. 18.**— Le ministre fait en sorte que les décisions sur les demandes de protection internationale soient prises à l'issue d'un examen approprié. A cet effet, il veille à ce que:

- a) les demandes soient examinées et les décisions soient prises individuellement, objectivement et impartialement;
- b) des informations précises et actualisées soient obtenues auprès de différentes sources, telles que le HCR, sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs et, le cas échéant, dans les pays par lesquels les demandeurs ont transité, et à ce que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait accès à ces informations.

**Art. 19.**— (1) Le ministre statue sur le bien-fondé de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le ministre veille à ce que la procédure soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans un délai de six mois, le demandeur concerné reçoit, lorsqu'il en fait la demande, des informations concernant le délai dans lequel sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Ces informations n'entraînent pour le ministre

aucune obligation, envers le demandeur, de statuer dans le délai indiqué. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.

(2) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(3) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai de deux mois à dater de la signification de la requête introductive.

(4) Contre les décisions du tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative statuant comme juge de l'annulation. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel.

**Art. 20.**– (1) Le ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas suivants:

- a) le demandeur, en déposant sa demande et en exposant les faits, n'a soulevé que des questions sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- b) il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- c) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de l'article 21 de la présente loi;
- d) le demandeur a induit en erreur les autorités en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou documents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;
- e) le demandeur a introduit une autre demande de protection internationale mentionnant d'autres données personnelles;
- f) le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité;
- g) le demandeur a fait des déclarations incohérentes, contradictoires, improbables ou insuffisantes au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- h) le demandeur n'a pas introduit plus tôt sa demande, sans motif valable, alors qu'il avait la possibilité de le faire;
- i) le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire;
- j) le demandeur n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9(2) de la présente loi ou a gravement manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6(4) et 9(1) de la présente loi, à moins qu'il ne soit pas responsable du non-respect de ces obligations;
- k) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Grand-Duché, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou introduit sa demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire;
- l) le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou constitue un danger pour l'ordre public;

m) le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales.

(2) Le ministre prend sa décision au plus tard dans un délai de deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas prévus au paragraphe (1) qui précède. Le ministre statue par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité des dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.

(3) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(4) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête. Ce délai est d'office ramené à un mois lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 qui précède. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

(5) La décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours.

**Art. 21.**— (1) Un pays peut être désigné comme pays d'origine sûr pour les besoins de l'examen de la demande de protection internationale.

(2) Un pays qui est désigné comme pays d'origine sûr conformément aux paragraphes (3) et (4) du présent article peut uniquement, après examen individuel de la demande de protection internationale, être considéré comme étant un pays d'origine sûr pour un demandeur, s'il possède la nationalité de ce pays ou s'il avait précédemment sa résidence habituelle dans ce pays, et que le demandeur n'a soumis aucune raison valable permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle.

(3) Une demande de protection internationale est rejetée, sans préjudice du paragraphe (2) qui précède, lorsqu'un pays est désigné comme pays d'origine sûr soit par l'Union européenne soit par règlement grand-ducal.

(4) Un règlement grand-ducal pourra désigner un pays comme pays d'origine sûr s'il est établi qu'il n'y existe généralement et de façon constante pas de persécution au sens de la Convention de Genève. Les critères suivants seront pris en considération pour la désignation d'un pays comme pays d'origine sûr:

- a) l'observation des droits et libertés prévus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international des droits civils et politiques ou la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- b) le respect du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève;
- c) la prévision d'un système de recours efficace contre les violations de ces droits et libertés.

**Art. 22.**— (1) Si le statut de réfugié est refusé au titre des articles 19 et 20 qui précèdent, le demandeur sera éloigné du territoire.

(2) Si l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait, le ministre peut décider de tolérer l'intéressé provisoirement sur le territoire jusqu'au moment où ces circonstances de fait auront cessé.

(3) Une attestation de tolérance est remise à l'intéressé. Elle précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si la pièce a été visée par l'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé,

visa qui comprendra l'indication de l'adresse de l'intéressé. L'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé a l'obligation de viser l'attestation. L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du code civil.

(4) L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant les modalités à fixer par le règlement grand-ducal prévu à l'article 6 (7) qui précède.

(5) Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour la période de validité de l'attestation. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(6) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

(7) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le bénéficiaire de la tolérance doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée au paragraphe (3) qui précède.

(8) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(9) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où l'exécution matérielle de l'éloignement devient possible.

(10) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

(11) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité où est retirée.

**Art. 23.**– (1) Le ministre considérera comme irrecevable la nouvelle demande d'une personne à laquelle la protection internationale a été définitivement refusée ou d'une personne qui a explicitement ou implicitement retiré sa demande de protection internationale, à moins que des éléments ou des faits nouveaux apparaissent ou sont présentés par le demandeur et qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire, à condition que le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de les faire valoir au cours de la précédente procédure, y compris durant la phase contentieuse.

(2) Le demandeur concerné devra indiquer les faits et produire les éléments de preuve à la base de sa nouvelle demande de protection internationale dans un délai de quinze jours à compter du moment où il a obtenu ces informations. Le ministre peut procéder à l'examen préliminaire prévu au paragraphe (1) en le limitant aux seules observations écrites présentées hors du cadre d'un entretien.

(3) La décision du ministre est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

**Art. 24.**– Afin de déterminer quel pays, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est responsable de l'examen d'une demande d'asile et afin de déterminer si un

étranger a auparavant présenté une demande d'asile dans un autre pays, le service de police judiciaire peut procéder à la prise d'empreintes digitales de tout étranger, âgé de quatorze ans au moins, qui se trouve illégalement sur le territoire luxembourgeois.

**Chapitre 3.– Des conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale**

**Art. 25.**– Le présent chapitre a pour objet d'établir des normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale.

**Art. 26.**– (1) Il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient au ministre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

(2) Les éléments visés au paragraphe (1) correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d'identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

(3) Le ministre procède à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants:

- a) tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués;
- b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur a fait ou pourrait faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves;
- c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;
- d) le fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, pour déterminer si ces activités l'exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s'il retournait dans ce pays;
- e) le fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.

(4) Le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.

(5) Lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:

- a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;
- b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;
- c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;

- d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait; et
- e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie.

**Art. 27.**– (1) Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des événements ayant eu lieu depuis le départ du demandeur du pays d'origine.

(2) Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des activités exercées par le demandeur depuis son départ du pays d'origine, en particulier s'il est établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine.

(3) Sans préjudice de la Convention de Genève, un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié, si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine.

**Art. 28.**– Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être:

- a) l'Etat;
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci;
- c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves.

**Art. 29.**– (1) La protection peut être accordée par:

- a) l'Etat, ou
- b) des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci.

(2) Une protection est généralement accordée lorsque les acteurs visés au paragraphe (1) prennent des mesures raisonnables pour empêcher la persécution ou des atteintes graves, entre autres lorsqu'ils disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection.

(3) Lorsqu'il détermine si une organisation internationale contrôle un Etat ou une partie importante de son territoire et si elle fournit une protection au sens du paragraphe (2), le ministre tient compte des orientations éventuellement données par les actes du Conseil de l'Union européenne en la matière.

**Art. 30.**– (1) Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, le ministre peut estimer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.

(2) Lorsqu'il examine si une partie du pays d'origine est conforme au paragraphe (1), le ministre tient compte, au moment où il statue sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur.

(3) Le paragraphe (1) peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine.

**Art. 31.**– (1) Les actes considérés comme une persécution au sens de l'article 1A de la Convention de Genève doivent:

- a) être suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune déro-

gation n'est possible en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; ou

- b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a).

(2) Les actes de persécution, au sens du paragraphe (1), peuvent notamment prendre les formes suivantes:

- a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
- b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;
- c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires;
- d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;
- e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 34 paragraphe (2);
- f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants.

**Art. 32.**– (1) Lorsqu'il évalue les motifs de la persécution, le ministre tient compte des éléments suivants:

- a) la notion de race recouvre, en particulier, des considérations de couleur, d'ascendance ou d'appartenance à un certain groupe ethnique;
- b) la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances;
- c) la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté ou à l'inexistence de celle-ci, mais recouvre, en particulier, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre Etat;
- d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier:
  - ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce; et
  - ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation luxembourgeoise. Les aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes pourraient être pris en considération, sans pour autant constituer en soi une présomption d'applicabilité du présent article;

- e) la notion d'opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.

(2) Lorsque le ministre évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'agent de persécution.

**Art. 33.**– (1) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants:



- a) s'il s'est volontairement réclamé à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité; ou
- b) si, ayant perdu sa nationalité, il l'a volontairement recouvrée; ou
- c) s'il a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont il a acquis la nationalité; ou
- d) s'il est retourné volontairement s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté; ou
- e) s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister;
- f) si, s'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1), points e) et f), le ministre examine si le changement de circonstances est suffisamment significatif et non provisoire pour que la crainte du réfugié d'être persécuté ne puisse plus être considérée comme fondée.

**Art. 34.**– (1) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié:

- a) lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, de la Convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente loi;
- b) lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents.

(2) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser:

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du Luxembourg avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date d'obtention du titre de séjour délivré sur la base du statut de réfugié; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies.

(3) Le paragraphe (2) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

**Art. 35.**– Le ministre octroie le statut de réfugié à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié conformément aux articles qui précèdent.

**Art. 36.**– (1) Le ministre révoque le statut de réfugié octroyé à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride, lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de l'article 33.

(2) Sans préjudice de l'obligation faite au réfugié de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce que la personne concernée a cessé d'être ou n'a jamais été un réfugié.

(3) Le ministre révoque le statut de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride s'il établit, après lui avoir octroyé le statut de réfugié, que:

- a) le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 34,

b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut de réfugié.

(4) Le ministre peut révoquer le statut octroyé à un réfugié,

- a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité du pays;
- b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du pays.

(5) Dans les situations décrites au paragraphe (4), le ministre peut décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.

(6) Les personnes auxquelles les paragraphes (4) et (5) s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la Convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 37.**– Les atteintes graves sont:

- a) la peine de mort ou l'exécution; ou
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine; ou
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

**Art. 38.**– (1) Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride cesse d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire lorsque les circonstances qui ont justifié l'octroi de cette protection cessent d'exister ou ont évolué dans une mesure telle que cette protection n'est plus nécessaire.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1), le ministre tient compte du changement de circonstances, en déterminant s'il est suffisamment important et non provisoire pour que la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ne coure plus de risque réel de subir des atteintes graves.

**Art. 39.**– (1) Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride est exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire s'il existe des motifs sérieux de considérer:

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies;
- d) qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité du Luxembourg.

(2) Le paragraphe (1) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

(3) Le ministre peut exclure tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire si, avant son admission au Luxembourg, il a commis un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application du paragraphe (1) et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis au Luxembourg, et s'il n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes.

**Art. 40.**– Le ministre octroie le statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride qui remplit les conditions pour être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire conformément aux articles qui précèdent.

**Art. 41.**– (1) Le ministre révoque le statut conféré par la protection subsidiaire lorsque l'intéressé a cessé d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 38.

(2) Le ministre peut révoquer le statut de réfugié lorsqu'il s'avère, après l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, que l'intéressé aurait dû être exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(3) Le ministre révoque le statut conféré par la protection subsidiaire si:

- a) après l'octroi de ce statut, il s'avère que la personne concernée est ou aurait dû être exclue des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 39, paragraphes (1) et (2);
- b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut conféré par la protection subsidiaire.

(4) Sans préjudice de l'obligation faite à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce qu'une personne a cessé de faire partie ou ne fait pas partie de celles qui peuvent bénéficier de la protection subsidiaire au titre des paragraphes (1), (2) et (3) du présent article.

#### **Chapitre 4.– Du contenu de la protection internationale**

**Art. 42.–** (1) Le présent chapitre qui a pour objet le contenu de la protection internationale est sans préjudice des droits inscrits dans la Convention de Genève.

(2) Le présent chapitre s'applique à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire.

**Art. 43.–** (1) Le ministre respecte le principe de non-refoulement en vertu de ses obligations internationales.

(2) Lorsque cela ne lui est pas interdit en vertu des obligations internationales visées au paragraphe (1), le ministre peut refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel:

- a) lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité du Luxembourg; ou
- b) que, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du Luxembourg.

(3) Le ministre peut refuser d'octroyer un titre de séjour à un réfugié qui entre dans le champ d'application du paragraphe (2), le révoquer, ou refuser de le renouveler.

**Art. 44.–** Le ministre fournit aux personnes dont il est reconnu qu'elles ont besoin d'une protection internationale, dès que possible après que le statut de protection respectif leur a été octroyé, un accès aux informations précisant, dans une langue qu'elles sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations afférents aux statuts de protection respectifs.

**Art. 45.–** (1) Le ministre veille à ce que l'unité familiale puisse être maintenue. Il peut décider que les dispositions du présent article s'appliquent aux autres parents proches qui vivaient au sein de la famille du bénéficiaire à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à sa charge.

(2) Le ministre veille à ce que les membres de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir ce statut puissent prétendre aux avantages visés aux articles 47 à 55, dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille.

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne sont pas applicables lorsque le membre de la famille est ou serait exclu du bénéfice du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

(4) Nonobstant les paragraphes (1) et (2), le ministre peut refuser, limiter ou retirer les avantages qui y sont visés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

**Art. 46.**– (1) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d’au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l’ordre public ne s’y opposent.

(2) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d’au moins un an et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d’ordre public ne s’y opposent.

**Art. 47.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un titre de voyage établi selon l’annexe à la Convention de Genève et destiné à leur permettre de voyager hors du territoire luxembourgeois, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d’ordre public ne s’y opposent.

(2) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire se trouvant dans l’impossibilité d’obtenir un passeport national obtiennent des documents qui leur permettent de voyager, au moins lorsque leur présence dans un autre Etat est requise pour des raisons humanitaires graves, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d’ordre public ne s’y opposent.

**Art. 48.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d’activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut de réfugié a été octroyé.

(2) Des activités telles que des possibilités de formation liée à l’emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail sont offertes aux bénéficiaires du statut de réfugié dans des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants luxembourgeois.

(3) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d’activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut conféré par la protection subsidiaire a été octroyé. Il peut être tenu compte de la situation du marché du travail, y compris pour fixer éventuellement des priorités d’accès à l’emploi pour une période de temps limitée, à déterminer par règlement grand-ducal.

(4) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à des activités telles que des possibilités de formation liée à l’emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail.

(5) La législation luxembourgeoise s’applique en ce qui concerne les rémunérations, l’accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l’emploi.

**Art. 49.**– (1) Les mineurs qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent le plein accès au système d’éducation, et ce dans les mêmes conditions que les ressortissants luxembourgeois.

(2) Les adultes qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire ont accès au système éducatif général ainsi qu’au perfectionnement ou au recyclage professionnels dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

(3) L’Etat garantit l’égalité de traitement entre les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire et les ressortissants luxembourgeois dans le cadre des procédures existantes de reconnaissance des diplômes, certificats ou autre titre de qualification formelle.

**Art. 50.**– Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire reçoivent la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants luxembourgeois.

**Art. 51.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès aux soins de santé dans les mêmes conditions d'accès que les ressortissants luxembourgeois.

(2) Sont garantis, dans les mêmes conditions d'accès qu'aux ressortissants luxembourgeois, les soins de santé appropriés aux bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui ont des besoins particuliers, tels que les femmes enceintes, les personnes handicapées, les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle ou les mineurs qui ont été victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés.

**Art. 52.**– (1) Dès que possible, après l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, la représentation des mineurs non accompagnés est assurée, par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation.

(2) Lors de la mise en œuvre de la présente loi, les besoins des mineurs non accompagnés seront dûment pris en considération par le tuteur désigné ou le représentant.

(3) Les mineurs non accompagnés sont hébergés:

- a) auprès de parents adultes; ou
- b) au sein d'une famille d'accueil; ou
- c) dans des centres spécialisés dans l'hébergement de mineurs; ou
- d) dans d'autres lieux d'hébergement adaptés aux mineurs.

Dans ce contexte, il y a lieu de tenir compte de l'avis de l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité.

(4) Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas de mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.

(5) Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les membres de sa famille seront recherchés dès que possible. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches serait menacée, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il sera fait en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient confidentiels.

(6) Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins.

**Art. 53.**– Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 54.**– Les personnes bénéficiant du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire peuvent circuler librement à l'intérieur du territoire luxembourgeois.

**Art. 55.**– Afin de faciliter l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire dans la société, le Gouvernement établit les programmes d'intégration qu'il juge appropriés ou crée les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes.

### **Chapitre 5.– De la protection temporaire**

**Art. 56.**– Le présent chapitre a pour objet l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

**Art. 57.**– La protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut conféré par la protection internationale.

**Art. 58.**– (1) Le régime de protection temporaire est déclenché par une décision du Conseil de l'Union européenne prise dans les conditions définies par les articles 4 à 6 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

(2) Sans préjudice du paragraphe qui précède, la protection temporaire pourra être accordée dans des conditions à préciser par règlement grand-ducal.

**Art. 59.**– Afin de permettre l'application effective du présent chapitre, le ministre est autorisé à enregistrer entre autres les données à caractère personnel suivantes: nom, nationalité, date et lieu de naissance, situation familiale, liens de parenté.

**Art. 60.**– (1) Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne sollicitant le bénéfice de la protection temporaire. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut être procédé à la prise d'empreintes digitales ainsi qu'à la prise de photographies de la personne concernée. Il procède à une audition de la personne concernée et dresse un rapport.

(2) Les documents d'identité des personnes sollicitant le bénéfice du régime de protection temporaire sont conservés, contre récépissé, auprès du ministère pendant la durée de la protection temporaire.

**Art. 61.**– (1) Peuvent être exclues du bénéfice de la protection temporaire les personnes:

- a) dont on aura des raisons sérieuses de penser:
  - i) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
  - ii) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du Grand-Duché de Luxembourg avant d'y être admises en tant que bénéficiaires de la protection temporaire. La gravité de la persécution à laquelle il faut s'attendre doit être considérée par rapport à la nature du crime dont l'intéressé est soupçonné. Les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, peuvent recevoir la qualification de crimes graves de droit commun. Cela vaut pour les participants au crime comme pour les instigateurs de celui-ci;
  - iii) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies;
- b) dont on aura des motifs raisonnables de penser qu'elles représentent un danger pour la sécurité nationale ou, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, qu'elles constituent une menace pour la communauté luxembourgeoise.

(2) Les motifs d'exclusion visés au paragraphe (1) se fondent exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée. Les décisions d'exclusion respectent le principe de la proportionnalité.

**Art. 62.**– (1) Le ministre délivre une attestation spécifique au bénéficiaire du régime de protection temporaire. Cette attestation permet à son titulaire de demeurer sur le territoire luxembourgeois, mais ne confère pas un droit au séjour conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

(2) L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle aura été visée par l'administration communale du lieu de séjour du bénéficiaire de la protection temporaire, visa qui comprendra l'indication de l'adresse du bénéficiaire de la protection temporaire.

(3) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

**Art. 63.**– Les bénéficiaires de la protection temporaire recevront un document rédigé dans une langue susceptible d’être comprise par eux, dans lequel les dispositions relatives à la protection temporaire qui leur sont applicables sont clairement exposées.

**Art. 64.**– Lorsque la personne bénéficiant de la protection temporaire au Luxembourg séjourne irrégulièrement, pendant la durée de la protection temporaire, sur le territoire d’un autre Etat membre de l’Union européenne, elle sera réadmise sur le territoire du Luxembourg à la demande de l’Etat membre concerné.

**Art. 65.**– (1) Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, aux bénéficiaires de la protection temporaire une autorisation d’occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. Le ministre peut accorder priorité aux citoyens de l’Union européenne, aux citoyens des Etats liés par l’accord sur l’Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d’accords spécifiques ainsi qu’aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d’allocations de chômage. L’autorisation d’occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(2) A l’appui de la demande en obtention d’une autorisation d’occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l’Administration de l’emploi une copie certifiée conforme de l’attestation visée à l’article 62 qui précède.

(3) Le bénéfice de l’autorisation d’occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(4) L’autorisation d’occupation temporaire perd sa validité soit à l’échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la protection temporaire prend fin.

(5) L’autorisation d’occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l’obtenir.

(6) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l’autorisation d’occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

**Art. 66.**– (1) Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise.

(2) Les bénéficiaires de la protection temporaire mineurs ont accès au système éducatif.

**Art. 67.**– Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à une aide sociale, y compris l’hébergement.

**Art. 68.**– (1) Le bénéficiaire de la protection temporaire peut solliciter le regroupement familial en faveur d’un ou plusieurs membres de sa famille si la famille était déjà constituée dans l’Etat d’origine et qu’elle a été séparée en raison de circonstances entourant l’afflux massif.

(2) Sont considérés comme membre de la famille au sens du présent article:

- a) le conjoint du regroupant;
- b) les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, qu’ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- c) d’autres parents proches qui vivaient au sein de l’unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l’afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à charge du regroupant.

(3) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d’une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l’Union européenne, dont

il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, tout en tenant compte des souhaits des membres de la famille.

(4) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d'une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, et en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

(5) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b).

(6) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

(7) Le ministre tient compte dans sa décision de l'intérêt supérieur de l'enfant.

(8) Le ministre délivre aux membres de la famille ayant bénéficié d'une mesure de regroupement l'attestation visée à l'article 62.

(9) Lorsque des personnes se voient accorder le bénéfice d'un régime de protection temporaire dans un autre Etat membre, que ce soit à titre personnel ou au titre d'un regroupement familial, ils perdent de plein droit le bénéfice du régime de protection temporaire au Luxembourg et leur attestation visée à l'article 62 devient caduque.

(10) Le ministre fournit, à la demande d'un autre Etat membre, les informations et documents relatifs à un bénéficiaire de la protection temporaire jugés nécessaires pour traiter un cas en vertu du présent article.

**Art. 69.**— La représentation et le placement des mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection temporaire sont régis par la législation en matière de protection de la jeunesse.

**Art. 70.**— (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment déposer une demande en obtention d'une protection internationale.

(2) Le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur de protection internationale pendant l'examen de cette demande.

(3) Lorsque, à l'issue de l'examen de protection internationale, cette protection n'est pas accordée au bénéficiaire de la protection temporaire, le bénéfice de la protection temporaire lui reste acquis pour la durée de cette protection restant à courir.

(4) L'examen des demandes de protection internationale, qui n'ont pas été traitées avant l'expiration de la période de protection temporaire, est achevé après l'expiration de cette période.

**Art. 71.**— Les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre de l'Union européenne responsable de l'examen d'une demande d'asile s'appliquent. En particulier, l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par une personne bénéficiant de la protection temporaire est l'Etat qui a accepté le transfert de ladite personne sur son territoire.

**Art. 72.**— (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment renoncer à cette protection en vue d'un retour volontaire dans leur pays d'origine. Aussi longtemps que le régime de protection temporaire n'a pas pris fin, le ministre accueille favorablement, compte tenu de la situation



régnant dans le pays d'origine, les demandes de retour vers le Luxembourg présentées par les personnes ayant bénéficié de la protection temporaire et qui sont volontairement retournées dans leur pays d'origine.

(2) Les personnes dont la protection temporaire a pris fin seront invitées par le ministre à retourner volontairement dans leur pays d'origine.

(3) Le ministre veille à ce que les personnes visées aux paragraphes (1) et (2) prennent la décision du retour au pays d'origine en pleine connaissance de cause.

(4) Un programme de retour volontaire au pays d'origine pourra être mis en place, le cas échéant en coopération avec les organisations internationales concernées.

(5) Les personnes qui ne sont pas retournées volontairement au pays d'origine après un délai imparti par le ministre seront éloignées du territoire en conformité à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

(6) Le retour forcé se déroulera dans le respect de la dignité humaine. Le ministre examinera les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.

(7) Le ministre prend les mesures nécessaires concernant les conditions de séjour des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire dont on ne saurait raisonnablement, en raison de leur état de santé, s'attendre à ce qu'elles voyagent. Tant que cette situation perdure, ces personnes ne sont pas éloignées.

Le ministre peut autoriser les familles dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité au pays de bénéficier de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer la période scolaire en cours.

#### **Chapitre 6.– Dispositions abrogatoires et transitoires**

**Art. 73.–** Sous réserve des dispositions transitoires figurant à l'article 74, la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire est abrogée.

**Art. 74.–** (1) Sans préjudice du paragraphe 2, la présente loi s'applique aux demandes de protection internationale en cours d'instruction.

(2) Par exception au paragraphe 1er, les articles 6, paragraphes 1er, 2, 3, 5, 8, 9 et 10, 7 paragraphes 1er et 2, 10, 15, 16, 17, 19, 20 et 21 s'appliquent aux seules demandes de protection internationale formulées à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les dossiers individuels transmis pour avis à la commission consultative pour les réfugiés prévue par l'article 3 de la loi modifiée du 3 avril 1996 précitée et non encore avisés par cette commission au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont retournés sans autre forme de procédure au ministre.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/14

N° 5437<sup>14</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AVIS DE L'ASSOCIATION DE SOUTIEN AUX  
TRAVAILLEURS IMMIGRES**

(22.11.2005)

**COMPLEMENT A L'AVIS DU COLLECTIF REFUGIES LUXEMBOURG**

*Le projet de loi amendé présente des avancées certaines et nous partageons notamment la préoccupation de réduire la durée de l'examen de la demande d'asile. Nous estimons cependant qu'il en sera essentiellement ainsi par l'augmentation des ressources humaines des services gouvernementaux concernés.*

*Quant à la forme:*

Une appréciation en connaissance de cause de la nouvelle législation nécessite l'analyse des nombreux règlements grand-ducaux nécessaires à l'exécution de la loi prochainement en application.

Partant, les règlements grand-ducaux prévus dans le projet de loi doivent être sur la table des députés au moment du débat en plénière à la Chambre des Députés.

*Quant au fond:**Utilité de la commission*

L'article 4 reprend les dispositions de la loi actuelle en son article 10 concernant la commission consultative.

Etant appelée à donner un avis sur tout projet législatif et réglementaire, il faudrait savoir ce qu'il en est de la réalité passée de cette commission avant de la faire perdurer.

*Accès au travail*

Nous regrettons que la commission parlementaire en reste à mi-chemin pour ce qui est de l'accès au travail des demandeurs d'asile, la période d'attente étant certes réduite de 12 à 9 mois, alors que la directive européenne le permettrait dès 6 mois et que le Conseil Economique et Social, réunissant les partenaires sociaux et le gouvernement, le préconise aussi. A vouloir réduire la durée de la procédure d'examen de la demande, il faudra aussi réduire au maximum l'attente pour accéder à une occupation. L'application de la priorité d'embauche communautaire risque de vider cette approche.

L'accès au marché de l'emploi après 6 mois de procédure, valable pour tout employeur et toute profession serait un élément indispensable pour l'acceptance des demandeurs d'asile par la population résidente. Le travail noir et la délinquance ne seraient plus les seuls moyens de gagner de l'argent.

Après avoir analysé sur place à Zurich l'approche pragmatique suisse, nous sommes persuadés qu'il faut permettre aux demandeurs d'asile d'accéder à des occupations d'intérêt général en contrepartie d'un geste financier.

Pour terminer sur ce point, deux aspects attirent encore très particulièrement l'attention de l'ASTI: quelle est l'utilité de limiter l'autorisation pour une occupation temporaire à un seul employeur, sauf à rendre le demandeur dépendant de l'employeur en cause, quelles dispositions légales en matière de droit du travail s'appliquent aux occupations temporaires?

### *Enfants*

Il faut relever l'ouverture apportée au texte quant aux enfants des demandeurs d'asile. Reste la question des enfants du conjoint ou du partenaire du bénéficiaire du statut de protection internationale qui demeure imprécise. Ces dispositions doivent être interprétées en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et à la lumière de la convention internationale relative aux Droits de l'Enfant qui dit dans son article 3.1. „Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.“

### *Traduction*

Nous n'ignorons pas les difficultés de communiquer entre demandeurs d'asile et fonctionnaires en charge du dossier. Néanmoins l'article 6, 3 stipule que le demandeur „est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, du contenu de la procédure (...)“. La formulation revient dans plusieurs articles du projet de loi.

L'accumulation des formules conditionnelles reflète la difficulté pratique, mais est loin de fournir un cadre juridiquement fiable et protecteur des droits du demandeur.

Par ailleurs, nous y regrettons l'absence d'une explication orale à destination d'analphabètes éventuels et une approche explicative appropriée pour des mineurs.

Enfin, et étant donné que la législation en cause est une législation largement procédurale, nous estimons que le demandeur devra être en droit de se faire assister par un avocat à titre gratuit.

### *Placement dans centre fermé*

Pour ce qui est de la possibilité de placer un demandeur d'asile dans un centre fermé, nous saluons le fait que la durée reste limitée à 3 mois, la reconduction de trois fois 3 mois n'étant applicable que pour des situations exceptionnelles (art. 10, 2 et art 20,1, f). Par contre, nous estimons que les cas d'ouverture autorisant le ministre à décider de placer un demandeur dans une structure fermée sont trop nombreux et exorbitants.

### *Eloignement*

Le projet de loi prévoit l'éloignement des personnes s'étant vu refuser la protection temporaire. Il reste muet quant à l'éloignement des personnes s'étant vu refuser la protection internationale.

### *Irrecevabilité d'une nouvelle demande*

L'ASTI estime qu'un retrait implicite d'une première demande Art. 11.1.a) , ne devrait pas être un empêchement pour soumettre une nouvelle demande.

### *Agrément d'ONG*

Pour ce qui concerne l'agrément des organisations habilitées à accéder aux demandeurs retenus dans une structure fermée (art. 13,2) nous sommes étonnés qu'à l'instar d'autres contextes, la condition d'une asbl en règle et existant depuis un certain nombre d'années ne soit pas exigée.

### *Droits attachés à la reconnaissance du statut de réfugié versus droits attachés à la reconnaissance du statut du bénéficiaire de la protection subsidiaire*

L'ASTI ne voit pas l'utilité de différencier les droits attachés aux bénéficiaires des deux types de protection internationale (cf articles 46 à 48). L'ASTI demande que le bénéficiaire du statut de la protection subsidiaire se voit octroyer des droits identiques au bénéficiaire du statut de réfugié.

### *Protection temporaire*

L'ASTI souligne une lacune dans la protection accordée en cas d'afflux massif. Un examen sommaire est prévu (art.60) . L'attribution individuelle du statut n'est qu'implicite, alors que l'article 61 prévoit des exclusions individuelles explicites.

*Nous en venons à des aspects qui nous posent le plus de problèmes. Il s'agit de l'accès à la procédure accélérée, du 2e recours contre une décision de refus de statut et de l'effet suspensif de certains recours. Il s'agit à notre avis d'atteintes fondamentales au cadre juridique luxembourgeois.*

### *Procédure accélérée*

Pour ce qui concerne la décision du Ministre de mettre une personne dans une procédure accélérée, nous n'en contestons pas le principe, mais, et avec vigueur, nous dénonçons l'absence d'un recours contre cette décision administrative. La mise en cause de cette possibilité de recours est grave et ce surtout si l'on passe en revue les conditions évoquées, à savoir le paragraphe 1 de l'article 20. Prenons l'exemple de l'alinéa a) où le projet évoque des questions soulevées par le demandeur qui seraient sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante. Que le Ministre en vienne à considérer les questions sans pertinence ou de pertinence insignifiante est une chose qu'il faudrait au moins pouvoir contester, preuves à l'appui, par le biais d'un recours. Et si cette non-pertinence venait d'une non-translation dans la langue du concerné, la présomption qu'il est raisonnable de supposer qu'il comprend la langue (art. 7) ajoutant une autre incertitude?

A l'alinéa b) de l'article 20, 1 on lit: „il apparaît clairement (...)“: il n'est pas certain que ce qui apparaît clairement à un Ministre, respectivement à son fonctionnaire, soit partagé aussi clairement par le concerné.

Par ailleurs, selon le cas d'ouverture de la procédure accélérée, des conséquences graves pour le demandeur s'ensuivent, notamment le droit du ministre de placer le demandeur dans une structure fermée. A la lecture approfondie des cas d'ouverture pour la mise en œuvre de la procédure accélérée, il faut conclure que celle-ci risque d'avoir des conséquences néfastes pour les demandeurs. A défaut de revoir les possibles moyens de recours, l'ASTI plaide pour l'abandon pur et simple de cette disposition.

### *Double recours*

A l'instar d'autres instances, comme le Conseil d'Etat et le Collectif Réfugiés, nous désapprouvons la suppression du double degré de juridiction et ce pour deux raisons: cette dérogation au droit commun met en question un principe essentiel de l'Etat de droit, à savoir le double recours. Par ailleurs la procédure envisagée ne fait gagner que très peu de temps.

A ce titre, il est important de souligner que déjà au niveau du premier recours les garanties d'une défense en bonne et due forme sont limitées: le projet de loi prévoit en effet qu'en cas de recours, le demandeur n'a le droit de déposer qu'un seul mémoire, requête introductive d'instance comprise. Qui plus est, les délais de recours sont très courts, ne permettant donc pas de préparer sérieusement la défense.

### *Conclusion*

Pour conclure, l'ASTI ne peut que soutenir la volonté politique d'améliorer le cadre légal relatif à la procédure et au contenu du droit d'asile et à d'autres formes complémentaires de protection. Pour l'ASTI, il va cependant de soi que la qualité d'une législation dans cette matière ne peut être définitivement mesurée que dans l'analyse de son application pratique.

A ce titre – peut-être à titre d'appréhension – l'ASTI s'interroge très particulièrement au sujet de l'article 18 a) du projet de loi où il semble nécessaire de devoir être précisé que „les demandes sont examinées et les décisions sont prises individuellement, objectivement et impartialement“.

Luxembourg, le 22 novembre 2005

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/12



N° 5437<sup>12</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(22.11.2005)

Par dépêche du 27 octobre 2005, le Président de la Chambre des députés a, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, saisi le Conseil d'Etat d'une deuxième série d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Au texte des amendements, adoptés par la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés, étaient joints un commentaire succinct ainsi qu'une nouvelle version coordonnée du projet de loi tenant compte des amendements proposés.

Le Conseil d'Etat note que la Chambre des députés a procédé au redressement nécessaire de la subdivision en chapitres. Il regrette néanmoins que le toilettage du projet en vue de respecter les règles claires et structurées de la légistique qui ont fait leurs preuves n'ait pas été entrepris.

*Amendement 1*

La Commission accepte de considérer comme membre de la famille, à côté du conjoint, le partenaire non marié engagé dans une communauté de vie reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires. Le Conseil d'Etat se demande quels cas concrets peuvent être envisagés par cette formule. La référence à une communauté de vie „reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires“ ne peut en effet viser que l'hypothèse d'une communauté de vie documentée par un acte administratif. Or, pareil cas de figure constitue à l'heure actuelle une exclusivité européenne. L'amendement adopté par la Commission présente dès lors un intérêt plutôt théorique.

Le libellé proposé par la commission parlementaire ne saurait par ailleurs trouver l'assentiment du Conseil d'Etat. Le terme „partenaire“ est rédigé dans ses formes masculine et féminine, alors que, dans le même bout de phrase, le terme „conjoint“ est employé exclusivement dans sa forme masculine. Le Conseil d'Etat rappelle que l'emploi concomitant des formes masculine et féminine nuit à la lisibilité du texte. Un terme générique vise indistinctement hommes et femmes.

*Amendement 2*

La Commission propose une modification substantielle par rapport à son premier amendement relatif à cet article. Selon la proposition de la commission parlementaire, la prolongation de la rétention au-delà de trois mois et jusqu'à un an ne serait dorénavant possible que dans l'hypothèse visée à l'article 20, paragraphe 1er, lettre f), c'est-à-dire lorsque „le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité et sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité“.

D'après la Commission, la période maximale de douze mois se justifierait dans cette hypothèse, alors qu'une telle mesure constituerait „un moyen dissuasif“ pour les demandeurs qui pourraient être tentés de cacher leur véritable identité, tout en précisant que la rétention pourrait prendre fin dès que l'identité serait établie. Le Conseil d'Etat observe toutefois que cette justification transformerait la rétention en contrainte par corps administrative (Beugehaft), sans décision judiciaire préalable, dans le but de sanctionner un comportement qualifié, à tort ou à raison, d'incorrect.

Or, il est admis au niveau européen que le but poursuivi par une mesure de rétention est de „prévenir le risque de fuite“ (voir notamment l’article 14-1 de la proposition de directive 2005/0167 (COD) relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier).

Le Conseil d’Etat persiste dès lors à penser que le projet initial, qui autorise la prorogation de la mesure de rétention des demandeurs de protection dans l’hypothèse où les documents de voyage nécessaires à l’éloignement n’ont pas encore pu être établis, est plus logique. Il y a lieu de rappeler, dans ce contexte, que les demandes de protection de la part de requérants qui refuseraient de collaborer à l’établissement de leur identité seront de toute manière traitées selon la procédure accélérée instituée par l’article 20. La prorogation du délai de rétention à six mois est autorisée d’après le projet gouvernemental, en vue d’éviter la fuite du demandeur faisant déjà l’objet d’une décision de renvoi en attendant l’établissement de son origine et de son identité.

Le Conseil d’Etat ne saurait dès lors lever son opposition formelle à l’encontre de l’article 10.

### *Amendement 3*

Le Conseil d’Etat approuve l’amendement proposé.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 novembre 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

5437/13

N° 5437<sup>13</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(30.11.2005)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; Mme Lydie ERR, Rapportrice; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. François BAUSCH, Xavier BETTEL, Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

\*

**TABLE DES MATIERES:**

- I. Antécédents
- II. Introduction
  - Définitions de notions-clés en matière d'asile
  - a) Etymologie du terme „asile“
  - b) Les différents statuts de protection
    - 1) Le statut de réfugié
    - 2) La protection subsidiaire
    - 3) Le statut de tolérance
    - 4) La protection temporaire
  - c) La nécessité d'agir et de réagir
  - Le cadre politique et juridique au niveau international
  - Le cadre politique et juridique au niveau européen
  - De Schengen via Tampere à La Haye: la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice
- III. Quelques chiffres
- IV. Examen du projet de loi
  - A) Historique et objet du projet de loi
    - Les principaux éléments du projet de loi
  - B) Travaux de la commission
  - C) Avis des organisations non gouvernementales, du Conseil d'Etat et de la Commission du Travail et de l'Emploi
    - Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR – 17 février 2005)
    - Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR – 7 mars 2005)
    - Avis de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK – 27 avril 2005)

- Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH – 28 avril 2005)
- Avis du Conseil National pour Etrangers (CNE – 25 mai 2005)
- Avis du Conseil d'Etat (3 mai 2005)
- Rapport pour avis de la Commission du Travail et de l'Emploi (19 juillet 2005)
- Avis de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI – 22 novembre 2005)
- D) Amendements de la commission (21 juillet 2005 et 27 octobre 2005)
- E) Avis complémentaires
  - Avis complémentaires du Conseil d'Etat (27 septembre 2005 et 22 novembre 2005)
  - Commentaires complémentaires de l'UNHCR (11 octobre 2005)
- V. Dispositions essentielles du projet de loi
  - A) La transposition des directives européennes
    - Le contenu des directives
  - B) Synthèse des éléments principaux du projet de loi
    - a) Introduction d'un statut subsidiaire et d'un statut de tolérance proprement dits
    - b) L'autorisation d'occupation temporaire
    - c) La rétention dans une structure fermée
    - d) Le raccourcissement des délais de la procédure
      - Les éléments d'accélération de la procédure
      - 1) Retrait implicite de la demande (art. 11)
      - 2) Incompétence pour l'examen de la demande (art. 15)
      - 3) Irrecevabilité de la demande (art. 16)
      - 4) Recours contre les décisions d'incompétence et d'irrecevabilité (art. 17)
      - 5) Recours contre une décision négative sur le bien-fondé de la demande de protection internationale (art. 19)
      - 6) La procédure accélérée (art. 20)
      - 7) La nouvelle demande (art. 23)
- VI. Conclusion
  - Texte proposé par la commission

\*

## I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 27 janvier 2005.

Le Gouvernement a présenté le projet de loi à la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration au cours de la réunion du 14 février 2005. Lors de cette même réunion la commission a désigné Madame Lydie Err comme rapportrice du projet.

Dans sa réunion du 28 février 2005, la commission a d'abord procédé à l'organisation des travaux pour ensuite entamer l'examen du projet de loi. Une prochaine réunion s'est tenue en date du 11 avril 2005. Dans sa réunion du 18 avril 2005, la commission a commencé l'examen des articles pour définir les principales modifications par rapport à la loi modifiée du 3 avril 1996 portant 1) création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2) d'un régime de protection temporaire. La commission a poursuivi ses travaux dans la réunion du 25 avril 2005.

Lors de sa réunion du 10 mai 2005, la commission a entendu les explications du Collectif Réfugiés Luxembourg qui avait émis un avis sur le projet de loi en question en date du 17 février 2005. Le même jour, la commission a procédé à un échange de vues avec des représentants du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Au cours de la réunion de la commission du 23 mai 2005, la rapportrice a informé les membres du déroulement d'une récente visite dans un foyer pour demandeurs d'asile (Institut Héliar Weilerbach). La commission a analysé ensuite l'avis du Conseil d'Etat qui était intervenu le 3 mai 2005.

Par ailleurs, les avis et commentaires suivants sont parvenus à la commission:

17 février 2005: Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR – Lëtzebuenger Flüchtlingsrot)

27 avril 2005: Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK)

28 avril 2005: Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH)

25 mai 2005: Conseil National pour Etrangers

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees – Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) a formulé des commentaires au sujet du projet de loi en question le 7 mars 2005. Un commentaire complémentaire est parvenu à la commission le 11 octobre 2005.

La réunion du 4 juillet 2005 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a été consacrée à un échange de vues avec la représentante régionale de l'UNHCR pour le Benelux et les institutions européennes afin d'entendre les observations de l'UNHCR relatives à ce projet de loi.

Dans la réunion du 19 juillet 2005, la rapportrice a présenté une série d'amendements qui ont été par la suite discutés et adoptés. Ces amendements ont été transmis par le président de la Chambre des Députés au président du Conseil d'Etat le 21 juillet 2005. L'avis complémentaire de la Haute Corporation est intervenu le 27 septembre 2005.

Sur demande de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, la Commission du Travail et de l'Emploi a élaboré un avis sur certaines dispositions relevant du droit du travail, à savoir en particulier les articles 14 et 22 du projet de loi qui règlent l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile (19 juillet 2005).

Une deuxième série d'amendements a été adoptée par la commission le 24 octobre 2005 et transmise au Conseil d'Etat en date du 27 octobre 2005. Le second avis complémentaire de la Haute Corporation est intervenu le 22 novembre 2005 et a été analysé lors de la réunion du 28 novembre 2005.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 30 novembre 2005.

\*

## II. INTRODUCTION

*„Des gens émigrent aujourd'hui pour des raisons identiques à celles qui ont incité des dizaines de millions d'Européens à quitter autrefois vos rivages. Ils fuient la guerre ou l'oppression, ou bien partent à la recherche d'une vie meilleure sur une terre nouvelle. Ceux qui sont contraints d'abandonner leur foyer, les réfugiés qui fuient pour trouver la sécurité, relèvent de notre responsabilité collective sur le plan juridique et sur le plan moral.“<sup>1</sup>*

Cette citation du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) décrit bien la différence entre les réfugiés qui fuient pour trouver la sécurité et les immigrés qui partent à la recherche d'une vie meilleure.

Aussi la maîtrise des flux migratoires de personnes représente-t-elle un défi majeur de notre époque. Quasiment tous les pays du globe sont concernés par le phénomène des migrations, que ce soit l'émigration ou l'immigration. Le Luxembourg ne fait évidemment pas exception. Le Grand-Duché a connu des vagues d'émigration et depuis la fin du 20e siècle plusieurs vagues d'immigration, de sorte que le Luxembourg s'est enrichi au fil des années d'une population internationale.

<sup>1</sup> Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU devant le Parlement européen, 29 janvier 2004.

Pendant la dernière décennie la variété de la population étrangère s'est élargie pour représenter actuellement 42% de la population totale. Nonobstant l'attitude généralement ouverte des citoyens luxembourgeois et étrangers, force est de constater que le phénomène de l'immigration, et plus particulièrement la politique d'asile, occupe l'avant-scène de l'actualité.

Dans les années 90, le Luxembourg a été confronté à deux arrivées massives de réfugiés de l'ancienne Yougoslavie: de 1992 à 1994 et de 1998 à 1999. Durant la première partie de cette époque, le Luxembourg comptait parmi les pays qui n'avaient pas une législation régissant le droit d'asile, mais une procédure administrative conforme aux obligations internationales contractées. Cette situation a été modifiée par la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile. Un des objectifs de cette loi consistait à „*disposer de critères précis pour analyser les demandes, afin que les réfugiés politiques reçoivent la protection qui leur est due.*“<sup>2</sup> Cette procédure a été modifiée par la loi du 18 mars 2000 portant création d'un régime de protection temporaire; – portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile. Depuis cette date, le nombre de demandeurs d'asile ne cesse d'augmenter.

Aujourd'hui, on peut conclure que la loi de 1996 susmentionnée suffisait à une époque où le Luxembourg connaissait annuellement quelque 260 demandeurs d'asile; elle n'est définitivement plus adaptée à une évolution telle que nous la connaissons aujourd'hui, où le nombre de demandes d'asile est en augmentation constante avec toutes les conséquences administratives que ce flux entraîne. Ainsi l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique révèle-t-il les faits suivants: „*(...) après une très forte hausse du nombre de demandes d'asile durant les années 1998 et 1999, hausse qui était due au conflit du Kosovo, le nombre de demandes est de nouveau en progression constante. Ainsi, en 2004, le Luxembourg a enregistré quelque 1.346 nouvelles demandes d'asile (...).*“ A ceci s'ajoute que les délais pour l'instruction d'une demande d'asile sont extrêmement longs et s'étendent à deux, voire plusieurs années.

D'où la nécessité d'abroger la loi du 3 avril 1996 et de la remplacer par une nouvelle législation, qui doit également tenir compte des engagements européens pris au cours des dernières années. Ainsi, le projet de loi a pour objet: „*d'une part, de pouvoir accorder plus rapidement une protection aux personnes qui en ont véritablement besoin, et d'autre part, de faire sortir plus rapidement de la procédure d'asile ceux dont les demandes sont, de façon évidente, abusives ou contraires aux instruments de protection internationale.*“

Cependant, avant de rentrer dans les détails du projet de loi sous examen, nous allons clarifier quelques concepts en la matière.

## **Définitions de notions-clés en matière d'asile**

### **a) Etymologie du terme „asile“**

La notion et la pratique de l'asile sont sans doute aussi vieilles que l'humanité elle-même. Selon un dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, l'asile se définit comme le fait, pour une communauté ou l'autorité qui est à la tête de cette communauté, d'accueillir et d'offrir une protection à ceux qui sont menacés et poursuivis par leurs ennemis. Ainsi, l'ampleur de la menace et de la persécution les ont obligés à s'enfuir de leur propre communauté pour demander un accueil et une protection, pour eux-mêmes et éventuellement leurs proches.

Pour ce qui concerne l'étymologie du terme „asile“, cette notion avait au départ une connotation religieuse et sacrée qui était presque toujours attachée à un lieu territorial et qui était lui-même revêtu d'un caractère sacré. C'était notamment le cas dans l'antiquité grecque où les temples constituaient un „asulon“, d'où l'origine du mot latin „asilum“ signifiant lieu de refuge sacré et inviolable.

A l'heure actuelle, le droit à l'asile reste une prérogative souveraine des Etats, c'est-à-dire un pouvoir que possède l'Etat de droit d'admettre ou non sur son territoire un étranger pour des motifs repris par l'article 1, alinéa 2 de la Convention de Genève, selon lequel le terme „réfugié“ s'applique à toute personne „*qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain*

<sup>2</sup> Projet de loi portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile – doc. parl. No 3806, p. 4.

*groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.* ". De ce fait, la procédure d'asile constitue pour de nombreuses personnes la seule porte d'entrée officielle dans les pays „riches“, alors qu'elle n'a jamais été censée remplir ce rôle. Le Luxembourg, de même que d'autres Etats membres de l'Union européenne, a connu en effet une augmentation significative du nombre de personnes ayant l'intention de profiter de cette procédure, utilisée souvent de manière abusive, alors que les possibilités de séjour en Europe sont très réduites pour les personnes qui n'en ont pas les moyens.

## **b) Les différents statuts de protection**

### *1) Le statut de réfugié*

Le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève peut être attribué, selon les définitions du projet de loi, à tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint à raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner. Ce statut garantit au réfugié une assimilation à un ressortissant national, en lui donnant droit à un permis de séjour de cinq ans renouvelable, l'accès au marché de l'emploi, un titre de voyage, une assistance sociale etc.

### *2) La protection subsidiaire*

La Convention de Genève ne couvre pas tous les besoins de protection internationale: certaines personnes ayant besoin de protection internationale ne remplissent pas toutes les conditions requises pour l'obtention du statut de réfugié tel que défini ci-dessus. La directive „qualification“, transposée par le présent projet de loi, en distinguant deux catégories complémentaires de protection (le statut de réfugié et la protection subsidiaire), constitue une avancée par rapport à la Convention, étant donné qu'elle élargit le champ des acteurs des persécutions notamment à des acteurs non étatiques, au cas où l'Etat ou ses organes „ne peuvent ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions et atteintes graves (...)“. Parallèlement à l'élargissement des acteurs des persécutions, la directive étend le champ des acteurs de la protection en y incluant également les acteurs de protection non étatiques, tels des partis ou organisations.

Le statut conféré par la protection subsidiaire garantit à la personne concernée un traitement similaire à un ressortissant non communautaire présent sur le territoire de manière légale. Ainsi, elle a droit à un permis de séjour d'une année (renouvelable), d'un document de voyage à titre exceptionnel (sur demande) ou encore aux droits liés à la sécurité sociale.

### *3) Le statut de tolérance*

Le statut de tolérance est un statut spécial accordé aux personnes auxquelles le statut de réfugié a été refusé. Il peut être accordé lorsqu'un refoulement ou un retour au pays d'origine est exclu (p. ex. cas de certaines minorités d'un pays où un retour est théoriquement possible, mais pas sans risque, raisons de santé, indisponibilité de documents). Ces personnes ont droit à une aide sociale. Compte tenu du fait que ces situations peuvent durer plus ou moins longtemps et qu'il ne serait pas opportun d'écarter ces personnes du marché de l'emploi pendant toute la période, une autorisation d'occupation temporaire valable pour la durée de l'attestation de tolérance peut être accordée.

### *4) La protection temporaire*

La protection temporaire est définie par le projet de loi comme étant „une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter



*cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection.*“ Ce régime a été défini dans la loi du 18 mars 2000 – portant création d'un régime de protection temporaire; – portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile. La nouvelle disposition du projet de loi sous rubrique relève de la directive „protection temporaire“. Il est prévu de délivrer une attestation spécifique aux bénéficiaires du régime de protection temporaire, tout en prenant soin de préciser que cette attestation ne donne pas droit à un permis de séjour conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers. Les bénéficiaires de la protection temporaire se voient accorder l'accès à une activité salariée. Le régime est le même que celui prévu pour les demandeurs de protection internationale, mais l'accès au marché de l'emploi dans le chef du bénéficiaire de la protection temporaire est immédiat.

### **c) La nécessité d'agir et de réagir**

La hausse du nombre des demandes d'asile telle que mentionnée ci-dessus est difficile à gérer et a provoqué un malaise croissant au sein de l'opinion publique; ce malaise provenant du fait d'une erreur entre le concept de réfugié, celui de demandeur d'asile, voire celui de personnes déboutées.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constate dans sa recommandation No 1236 de 1994 relative au droit d'asile que *„par suite de l'arrivée massive de demandeurs d'asile, il a été plus difficile à de nombreux Etats européens de traiter les demandes d'asile dans un délai raisonnable, ce qui a parfois donné l'impression que les pays européens étaient envahis par des demandeurs d'asile“*. Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne fait pas abstraction dans sa recommandation des problèmes de racisme et de pratiques abusives qui peuvent accompagner la problématique de l'asile. Ainsi, elle reconnaît qu'*„une partie de la population de certains de ces pays est influencée par une propagande raciste et xénophobe et manifeste une hostilité croissante envers les demandeurs d'asile“* et attire l'attention sur le fait qu'il y a en outre *„le problème des migrants économiques qui se font passer pour des réfugiés et demandent l'asile pour avoir accès aux pays membres du Conseil de l'Europe. Il est parfois difficile de les distinguer des vrais et sincères demandeurs d'asile“*.

A cela s'ajoute le phénomène dit „asylum shopping“, qui se traduit par une forte hausse du nombre de personnes qui déposent une requête au Luxembourg après avoir auparavant déposé une demande d'asile dans un autre Etat membre de l'Union européenne. La réponse à cette problématique est la Convention de Dublin, qui fut d'ailleurs complétée par le Règlement (CE) No 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers. La Convention de Dublin, signée par les Etats membres de l'Union européenne en 1990, prévoit que chaque demandeur d'asile est ramené dans le pays où il a déposé sa première requête d'asile, s'il en présente une seconde ailleurs.

Le Luxembourg, comme nombre de ses partenaires, éprouve des difficultés tant en ce qui concerne le traitement des demandes d'asile qu'au niveau des conditions d'accueil satisfaisantes. Voilà pourquoi le Gouvernement précédent avait déposé en 2002 un projet de loi (projet de loi No 5330 – retiré du rôle des affaires lors de la séance publique du 23 février 2005), dont le but était notamment d'accélérer la procédure des demandes d'asile.

Considérant qu'au Luxembourg le délai de traitement des demandes d'asile atteint en moyenne deux ans au moins, il s'avère indispensable d'instaurer une procédure d'examen plus rapide. C'est pourquoi le Gouvernement vient d'engager une réforme de fond, dont les premières mesures devraient permettre une accélération des procédures et une différenciation claire entre les personnes qui nécessitent véritablement une protection et les autres. A cela s'ajoute la nécessité de disposer de règles précises pour analyser les demandes, afin que les réfugiés reçoivent la protection qui leur est due.

Le droit d'asile, quelle que soit la forme juridique qu'il revêt, est la réalisation effective d'un devoir de protection que le Luxembourg apporte à ceux qui sont persécutés. Il est évident que le Luxembourg est disposé à offrir cette protection aux étrangers persécutés ou menacés dans leur pays d'origine. De même, il est nécessaire que soit assuré l'éloignement effectif des personnes déboutées. C'est à cette recherche d'équilibre que s'attache le présent projet de loi.

Le présent projet de loi reprend les grandes lignes de l'ancien projet de loi No 5330, tout en l'inscrivant dans le droit européen en la matière. L'objectif en est donc double: d'une part le raccour-

cissement de la procédure d'asile et d'autre part la transposition des directives approuvées par le Conseil européen dans l'ordre juridique interne.

A bon escient, la commission salue le fait que le présent projet de loi vise une harmonisation, au niveau de l'Union européenne, des instruments et des procédures d'asile et de protection actuelles, qui met fin aux disparités existant entre Etats membres. Cette initiative représente aux yeux de la commission une pierre angulaire dans la lutte contre l'immigration clandestine et contre les réseaux qui contribuent à l'alimenter.

Evidemment, dans un contexte plus général, le Luxembourg et l'Union européenne maintiennent et renforcent leurs efforts au niveau de la coopération au développement pour assurer la paix ainsi qu'un niveau de vie élevé dans les pays qui ne connaissent ni les libertés, ni la prospérité de nos régions.

### **Le cadre politique et juridique au niveau international**

Le droit d'asile ne comporte pas de définition claire, ni de procédure précise permettant d'identifier le statut de Genève. L'article 1, alinéa 2 se limite à énumérer les critères de persécution pour lesquels un Etat peut reconnaître sa protection à un ressortissant d'un autre Etat. Le projet de loi n'est certainement pas la panacée à tous les problèmes qui se posent en la matière, mais permettra de différencier plus rapidement entre demandeurs d'asile et ceux qui ne le sont pas.

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme lie entre eux tous les Etats de droit. Dans son article 14, ladite déclaration considère le droit d'asile comme universel lorsqu'il y a un risque de persécution dans l'Etat d'origine. De ce fait, elle dispose que „*devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays*“.

La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de New York de 1967 constituent le cadre juridique fondamental applicable. Mentionnons à titre d'exemple l'article 1er, alinéa 2 ci-avant et l'article 33: „*1. Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, 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. 2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.*“

### **Le cadre politique et juridique au niveau européen**

Inégalement confrontés au phénomène des flux migratoires du fait de systèmes d'accueil et de protection encore très diversifiés, les Etats membres déclarent depuis les années 90 leur volonté d'adopter progressivement une approche commune de ces questions. En effet, les efforts d'harmonisation de la politique d'asile se poursuivent pas à pas au niveau de l'Union européenne. Ainsi, le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 cite, comme l'un des jalons de la construction d'une Union de liberté, de sécurité et de justice: „*l'objectif d'une Union européenne ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme, et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité*“.

En ce qui concerne plus particulièrement le régime d'asile européen commun, le Conseil européen de Tampere a également réaffirmé l'importance accordée par l'Union et les Etats membres au respect absolu du droit de demander l'asile et a décidé d'œuvrer pour l'établissement d'un tel régime dans le cadre d'une approche en deux étapes.

La première phase porte sur quatre composantes législatives relatives à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile et à l'établissement de normes minimales régissant les procédures d'asile, les conditions d'accueil des demandeurs, ainsi que l'octroi et le contenu du statut de réfugié et de la protection subsidiaire.

Pour ce qui est de la seconde phase d'harmonisation de la politique européenne d'asile, il a été décidé à Tampere d'établir des règles communautaires débouchant sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile. Soulignons aussi la nécessité d'une approche globale des migrations qui aborde les aspects politiques,

les droits de l'homme et les questions du développement dans les pays et régions d'origine, de transit et de destination.

En transposant les directives européennes, le Luxembourg respecte partant les engagements pris au niveau européen. Par ailleurs, le projet ne constitue qu'une étape dans le cadre d'un statut uniforme d'asile au niveau européen, comme le formule à bon escient le Conseil d'Etat.

### **De Schengen via Tampere à La Haye: la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice**

Concernant les efforts de mettre en œuvre une politique commune dans le domaine de l'asile, incluant un régime d'asile européen, il faut avant tout mentionner les accords de Schengen et la Convention de Dublin, qui ont déterminé l'Etat membre responsable de l'examen des demandes d'asile dans chaque cas particulier. Afin de déterminer lequel des Etats membres de la Convention de Schengen est responsable pour la prise en charge de ces demandes, ladite Convention se base sur le principe du pays de premier accueil. La Convention de Dublin, qui complète les Accords de Schengen, a mis au point une procédure en la matière. Elle établit notamment une série de critères objectifs en vertu desquels l'Etat membre est responsable du traitement de la demande d'asile.

Rappelons que la Convention de Schengen, signée le 19 juin 1990 entre les Gouvernements des pays du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la France, prévoit des mesures compensatoires qui visent à garantir, suite à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, un espace unique de sécurité et de justice. Elles portent spécialement sur l'harmonisation des dispositions concernant l'entrée et les séjours de courte durée d'étrangers dans „l'espace Schengen“ (visa Schengen uniforme); l'asile (détermination de l'Etat membre responsable du traitement de la demande d'asile); les mesures de lutte contre le trafic de drogue transfrontière, la coopération policière (poursuite) et l'entraide judiciaire.

La Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile a été signée le 15 juin 1990 par les Etats membres de la Communauté européenne. Elle poursuit le même but que les dispositions précitées de la Convention de Schengen. Il s'agit de garantir à chaque demandeur d'asile le droit de voir sa demande examinée par un Etat de l'Union européenne; le but étant d'éviter le phénomène des demandeurs en orbite.

Bien que le Traité de Maastricht du 7 février 1992 ait déjà inclu la politique d'asile dans la liste des matières d'intérêt commun pour lesquelles les Etats membres devront coopérer, ce n'est qu'avec le Traité d'Amsterdam de 1999 que le droit d'asile est devenu une compétence communautaire.

Le bilan de la réalisation des objectifs fixés à Tampere – élaboration d'un régime d'asile européen commun et rapprochement des politiques nationales en matière d'immigration – est pour le moins mitigé. Des observateurs institutionnels et associatifs s'accordent à juger les résultats globalement décevants. D'une part, les Etats se sont montrés généralement plus soucieux de préserver leur spécificité nationale que d'adopter des normes communes dans un domaine qui demeure l'un des derniers bastions de la lutte des Etats pour la sauvegarde de leur souveraineté.

En outre, le maintien de la règle de l'unanimité et le droit d'initiative partagé entre les Etats et la Commission, par dérogation aux règles communautaires habituellement en vigueur, a considérablement ralenti les travaux.

En novembre 2004, les 25 chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne ont adopté le Programme pluriannuel de La Haye – „*Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*“. Au chapitre relatif à la politique de l'asile, le texte prévoit la mise en place à l'horizon 2010 d'un „*régime européen commun d'asile*“ visant à l'unification des procédures et des statuts et fondé sur „*l'application intégrale et globale de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et des autres traités pertinents*“ ainsi que sur une évaluation des instruments juridiques adoptés depuis Tampere. C'est notamment dans cet objectif que s'inscrit le présent projet de loi.

\*

### III. QUELQUES CHIFFRES

A titre d'information, le tableau ci-dessous du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration renseigne sur les statistiques en matière d'asile entre 1999 et le 31 août 2005.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	total
Demandeurs d'asile	2.921	621	687	1.042	1.549	1.577	578	<b>8.975</b>
Incompétences (Dublin)	124	50	70	89	136	613	254	<b>1.336</b>
Accords du statut de réfugié	2	17	89	44	62	82	87	<b>383</b>
Autorisations de séjour pour raisons humanitaires *	/	13	353	35	106	219	140	<b>866</b>
Tolérances **	/	/	/	/	43	88	246	<b>380</b>
Retours								
– volontaires	55	290	184	190	610	325	114	<b>1.768</b>
– forcés	/	/	40	4	98	56	116	<b>354</b>
– total	55	290	224	234	708	381	230	<b>2.122</b>

\* autorisations de séjour provisoires pour raisons humanitaires, accordées sur examen individuel du dossier. Il s'agit notamment de personnes qui, dans leur pays d'origine, risquent des traitements inhumains et dégradants conformément à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), qui ont une vie familiale au Luxembourg au sens de l'art. 8 CEDH, ou enfin des personnes pour lesquelles le médecin de contrôle de la Sécurité sociale conclut qu'elles souffrent d'une maladie d'une gravité exceptionnelle qui doit être soignée au Luxembourg pour une durée indéterminée.

\*\* personnes pour lesquelles il existe un empêchement matériel temporaire au rapatriement. Il s'agit notamment de personnes pour lesquelles le médecin de contrôle de la Sécurité sociale conclut qu'elles souffrent d'une maladie d'une gravité exceptionnelle qui doit être soignée au Luxembourg pour une durée déterminée. Ces chiffres incluent également les minorités du Kosovo qui ne sont actuellement pas encore rapatriées.

\*

### IV. EXAMEN DU PROJET DE LOI

#### A) Historique et objet du projet de loi

La première loi sur la procédure relative à l'examen d'une demande d'asile date de 1996 (loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile). Elle a remplacé une pratique administrative par un texte légal. Ladite loi a été complétée en 2000 par un volet sur la protection temporaire (loi du 18 mars 2000 – portant création d'un régime de protection temporaire; – portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile), à ne pas confondre avec la protection subsidiaire à introduire par le projet de loi 5437.

Le Gouvernement précédent avait déposé le projet de loi 5330 – portant accélération de la procédure d'asile et – portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création: 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire, dont le but était d'accélérer la procédure. Cette accélération est importante, vu les problèmes qu'impliquent les délais de procédure notamment en ce qui concerne les demandeurs déboutés. Le projet en question a été déposé dans le contexte d'une hausse constante des demandes au Luxembourg qui allait de pair avec une baisse des demandes dans les pays voisins. En raison de cette hausse, des retards ont été accumulés, ce qui explique qu'en moyenne une procédure dure plus de deux ans. A cela s'ajoute que jusqu'à présent l'exécution de la décision judiciaire, qui confirme le refus du ministre d'accorder le statut de réfugié, prend du retard du fait que pour le moment une décision négative du ministre ne vaut pas ordre de quitter le territoire. De même, une demande gracieuse a un effet suspensif à quelque stade de la procédure qu'elle soit déposée.

Rappelons que le projet de loi sous examen reprend les grandes lignes du projet de loi 5330, tout en transposant diverses directives européennes en la matière.

Sommairement, le projet de loi contient des dispositions en vue de l'accélération de la procédure, l'introduction d'un statut subsidiaire et la possibilité de travailler pendant la procédure.

### *Les principaux éléments du projet de loi*

1. Les éléments d'accélération de la procédure introduits par le projet de loi 5330 sont intégrés dans le présent projet.
2. Le présent projet de loi porte transposition de plusieurs directives européennes.
3. La possibilité de demander une autorisation d'occupation temporaire dans les conditions définies par le projet de loi.
4. Le projet de loi introduit la notion de statut subsidiaire et de statut de tolérance. Au fait, à présent, le ministre peut autoriser un demandeur débouté à rester au Luxembourg pour des raisons d'ordre humanitaire. Cette pratique est consacrée dans le présent projet de loi par un statut propre qui, sans être celui du réfugié, permet à la personne concernée de déposer une demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire.

Le détail des modifications essentielles est repris au chapitre V du présent rapport.

A côté de ces dispositions qui remplacent la loi modifiée du 3 avril 1996, le projet de loi entend transposer en droit luxembourgeois trois directives européennes:

1. la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (directive „protection temporaire“);
2. la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (directive „conditions d'accueil“);
3. la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (directive „qualification“).

Le projet de loi tend aussi à intégrer par anticipation les dispositions figurant dans la proposition modifiée de directive du Conseil dans sa version du 9 novembre 2004 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (proposition de directive „procédure“).

### **B) Travaux de la commission**

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a consacré de nombreuses réunions à l'analyse du projet de loi et des avis qui lui sont parvenus. Par ailleurs, pour acquérir une meilleure connaissance des réalités du terrain, elle a eu quelques entrevues avec des associations, telles que le Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR). A ceci s'ajoutent la visite du foyer pour réfugiés situé au lieu dit „Weilerbach“, ainsi que des entretiens avec des représentants du Ministère de la Famille et de l'Intégration et de la Police judiciaire.

Parallèlement au projet de loi, la commission a examiné la proposition de loi 5302 modifiant la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile. L'auteur de la proposition de loi a indiqué qu'elle a été élaborée suite au constat de la hausse des demandes en obtention du statut de réfugié, alors que les demandeurs doivent souvent attendre plusieurs années avant d'obtenir une première décision dans leur dossier. La proposition de loi vise à écarter les demandeurs qui veulent abuser de la procédure en déclarant leur demande irrecevable. En revanche, les demandes justifiées devraient être traitées dans un délai de six mois. Par ailleurs, la proposition de loi en question traite encore d'autres sujets, tels que le double degré de juridiction et la demande unique.

Il est constaté que certains éléments de la proposition de loi sont dépassés par le projet de loi déposé ultérieurement, notamment le raccourcissement des procédures, l'assistance d'un avocat dès le début de l'instruction ou encore la suppression d'un degré de juridiction. Par ailleurs, la Convention de Dublin empêche d'ores et déjà les demandes multiples.

Au cours de ses travaux, la commission a exprimé le souhait de voir la Commission du Travail et de l'Emploi rendre un avis sur les dispositions intéressant particulièrement le droit du travail. Un rapport de la Commission du Travail et de l'Emploi est intervenu le 19 juillet 2005.

**C) Avis des organisations non gouvernementales, du Conseil d'Etat  
et de la Commission du Travail et de l'Emploi**

*Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR – 17 février 2005)*

Tout en saluant l'approche plus globale du Gouvernement dans le projet de loi, le LFR a introduit un avis très complet qui retrace tant les améliorations par rapport au projet de loi 5330 du Gouvernement précédent, que les points qui ne lui donnent toujours pas satisfaction.

Ainsi, la refonte intégrale de la loi sur l'asile, visant à transposer quatre directives en matière d'asile, est appréciée par le LFR qui se félicite que les auteurs du projet de loi aient anticipé la transposition d'une directive qui se trouve encore au stade de proposition. Le LFR est particulièrement satisfait de la volonté du législateur consistant à étendre, dès maintenant, le champ d'application de la procédure aux personnes susceptibles de bénéficier d'une protection subsidiaire. L'institution d'un guichet unique conduisant à une seule procédure pour l'asile conventionnel, tout comme pour la protection subsidiaire, présente de nombreux avantages, notamment en termes de rapidité, de cohérence dans la prise de décision et de coûts.

Pour le LFR, le projet de loi se caractérise par une présentation beaucoup plus équilibrée des droits et des devoirs des demandeurs d'asile tout en consacrant dans la législation luxembourgeoise les garanties de l'examen de la demande d'asile. Il relève, en particulier, l'indication sur le lieu et la manière du dépôt de la demande, la langue utilisée dans l'information sur la procédure, les conditions dans lesquelles se déroule l'entretien, l'introduction de garanties pour l'examen des demandes de mineurs non accompagnés, l'autorisation pour le UNHCR ou toute organisation agissant en son nom de pouvoir rencontrer les demandeurs d'asile, ainsi que les conditions d'un examen approprié du bien-fondé de la demande.

Toutefois, le LFR attire l'attention sur toute une série de dispositions qui ne peuvent trouver son accord.

Tel est, par exemple, le cas pour la faculté prévue d'une prise systématique d'empreintes digitales. Le LFR s'oppose au fichage systématique des enfants mineurs. Dans le contexte de la fouille des demandeurs d'asile, le LFR s'oppose à l'introduction de la possibilité de la fouille dans le cadre du régime de la protection temporaire, possibilité qui n'est prévue ni dans la législation actuelle (loi de mars 2000), ni dans la directive sur la protection temporaire.

En ce qui concerne la possibilité du placement, respectivement de la rétention, le LFR considère que les autorités ne devraient recourir à une telle mesure qu'à titre tout à fait exceptionnel et pour des durées très limitées. Le LFR rappelle que le texte actuel prévoit toujours des possibilités de placement de demandeurs d'asile dont la demande est examinée dans le cadre de la procédure accélérée, ce qui implique une appréciation subjective de la part du ministre en ce sens qu'elle ne concerne pas des faits arrêtés et établis. Cette situation est jugée particulièrement grave par le LFR, alors que la décision de traiter une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours.

Afin de garantir les droits de la défense, le LFR plaide pour le maintien de la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives et donc pour un double degré de juridiction. Il estime que les délais d'instruction en instance d'appel sont relativement courts, de sorte que la durée totale des procédures ne se trouvera pas sensiblement réduite avec la suppression de l'appel.

Le LFR, tout en adhérant au concept de „pays d'origine sûr“, ne voit pas l'opportunité pour le Luxembourg de se doter d'une liste nationale de pays sûrs à côté d'une liste commune prévue à l'échelle européenne.

Par ailleurs, le LFR, même s'il comprend l'intention des auteurs du projet de loi d'éviter des recours en cascade, rejette tout lien automatique entre la décision de rejet d'une demande de protection internationale et l'ordre de quitter le territoire. Le LFR explique ses critiques de la manière suivante: „*Il est certes vrai que l'inclusion de la protection subsidiaire dans le champ d'application de la loi réduit de fait le nombre de personnes qui ne pourraient/devraient pas être éloignées du territoire. Toutes ces*

*personnes ne sont pas pour autant légalement ou pratiquement éloignables. Le LFR estime que le champ de la protection subsidiaire ne couvre pas toutes les hypothèses dans lesquelles des personnes auraient besoin de protection. Il pense notamment aux personnes qui fuient non massivement des situations de guerre ou d'insécurité générale et qu'il est impossible de rapatrier. L'hypothèse retenue de la menace grave et individuelle contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle réduit en effet considérablement son champ d'application. Il tient à ajouter encore deux autres hypothèses dans lesquelles l'éloignement du territoire serait légalement ou pratiquement impossible: 1) celle où un éloignement risquerait de porter atteinte au droit à la vie familiale selon l'article 8 de la CEDH, 2) celle où l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait, selon l'article 22 § 2 du projet de loi. Qu'une décision de rejet de la demande de protection internationale soit, normalement, accompagnée d'un ordre de quitter le territoire se justifie. Instaurer un automatisme entre les deux débouchera sur autant d'ordres de quitter le territoire qui, au pire, violeront certaines obligations internationales du pays et, au mieux, ne pourront pas être effectivement mises à exécution, décrédibilisant d'autant, d'une manière générale, les décisions en la matière.*

Quant à l'accès sur le marché du travail, le LFR estime que le délai d'attente pour les demandeurs d'asile ne devrait dépasser six mois; un délai de douze mois tel que prévu dans le projet de loi lui semble absurde, si le Gouvernement a l'ambition d'arriver à des décisions d'octroi ou de refus de statut de réfugié après six mois de procédure. A ceci s'ajoute que selon le LFR l'occupation temporaire de travail devrait être valable pour tout employeur et toute profession.

Le LFR s'inquiète de la présence de motifs d'exclusion supplémentaires en ce qui concerne la protection subsidiaire. Il s'agit entre autres de la disposition formulée dans l'article 39 en des termes très vagues de „menace pour la société ou la sécurité du Luxembourg“. Le LFR estime que la protection subsidiaire devrait être assortie des mêmes clauses d'exclusion que celles qui sont prévues pour la protection conventionnelle.

Dans son avis, le LFR constate que le projet de loi maintient une différence de traitement en matière de titre de séjour, de documents de voyage et de l'accès à l'emploi. Ainsi, à l'inverse des réfugiés conventionnels, le projet de loi ne précise pas que l'accès des bénéficiaires du statut de protection subsidiaire aux activités de formation est garanti dans des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants luxembourgeois. Or, le LFR est d'avis que l'égalité de traitement entre les bénéficiaires d'un des deux statuts devrait être garantie en toutes circonstances, arguant que les droits des personnes ne devraient pas dépendre des motifs de protection.

Le LFR a formulé des précisions et remarques quant aux nouvelles dispositions portant sur la protection temporaire. Ainsi, le LFR s'oppose à la clause permettant aux autorités d'appliquer, le cas échéant, la priorité d'embauche aux ressortissants communautaires, respectivement à ceux en provenance de pays tiers séjournant légalement dans le pays et insiste sur le principe d'un accès immédiat des bénéficiaires de la protection temporaire aux formations professionnelles sans application de la priorité d'embauchage communautaire.

#### *Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR – 7 mars 2005)*

L'UNHCR a formulé toute une série de remarques, tant d'ordre général que spécifique.

Pour ce qui est des considérations générales, le Haut-Commissariat soulève e.a. que la transposition des directives au Luxembourg devrait se faire au-delà des normes minimales prescrites par les directives et notamment en veillant à remédier aux lacunes y contenues.

Pour l'UNHCR, l'accélération des procédures ne devra pas uniquement passer par une législation appropriée, mais également par le biais de la mise à disposition de personnel suffisant dans les services en charge de l'instruction des demandes d'asile.

Au lieu de la détention pour certaines catégories de demandeurs d'asile, l'UNHCR recommande la création d'alternatives, telles que le placement en centres de réception avec, le cas échéant, une limitation de mouvement. Dans ce contexte, une révision des critères et de la durée de la détention est proposée, de même qu'une révision automatique régulière de la légalité et de la nécessité de la détention.

En matière d'appel, l'UNHCR revendique différents ajouts pour les dispositions qui concernent le recours en annulation et le recours en réformation (art. 17 et 19). Ainsi, par exemple, il invite à prévoir

un recours qui couvre tous les aspects du dossier y compris l'appréciation des faits, c'est-à-dire qui ne se prononce pas uniquement sur la légalité de la décision du ministre. Il s'inquiète également de l'exclusion de l'effet suspensif pour les recours interjetés contre les décisions d'irrecevabilité et d'incompétence.

Tout en saluant l'instauration d'une forme subsidiaire de protection, l'UNHCR estime qu'il serait important de spécifier explicitement qu'une demande relevant de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés devra être considérée en fonction de ces critères *avant* d'avoir recours à une autre forme de protection. Le Haut-Commissariat plaide par ailleurs pour des droits identiques pour les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire.

Dans le commentaire des articles de son avis, l'UNHCR propose une panoplie de reformulations, respectivement de précisions conformément aux observations qui suivent (extrait):

- La définition des membres de la famille devra être plus large incluant les partenaires non mariés et les autres dépendants vivant dans le même ménage.
- La disposition selon laquelle le demandeur d'asile doit déposer sa demande en personne devra être élargie.
- Pour ce qui est de l'extradition d'un demandeur d'asile, l'UNHCR s'oppose à un refoulement vers un pays dans lequel le demandeur risque une persécution ou une atteinte grave.
- Les fouilles corporelles ne devront être effectuées qu'en cas de nécessité.
- L'UNHCR demande une certaine flexibilité quant au retrait d'une demande prévue à l'article 11 du projet de loi. Ainsi, il faudrait introduire la notion de „motifs valables“.
- La désignation systématique d'un tuteur pour tout enfant séparé ou non accompagné est revendiquée.
- Tout retrait, implicite ou explicite, d'une demande d'asile devrait aux yeux de l'UNHCR non pas mener au rejet de la demande, mais à la discontinuation de l'examen de celle-ci et à la clôture du dossier qui pourrait être rouvert.
- L'UNHCR recommande que les permis de séjour octroyés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire soient d'une durée équivalente à ceux octroyés aux réfugiés reconnus.
- Au cours de toute la procédure, il doit être garanti que le demandeur d'asile reçoit les documents ou informations dans une langue qu'il comprend.

L'UNHCR s'est penché en détail sur l'article 16 du projet de loi relatif aux „pays tiers sûrs“. En général, il estime que ce concept devrait être abandonné au profit d'accords multilatéraux garantissant une protection efficace des demandeurs d'asile. En cas de maintien de cette notion par le législateur, l'UNHCR propose de l'assortir de différentes conditions.

L'emploi des demandeurs d'asile a également retenu l'attention particulière de l'UNHCR. A côté d'un accès au marché de l'emploi après six mois, l'UNHCR réclame une validité de l'autorisation d'occupation temporaire minimale d'un an et une autorisation générale de travail, non limitée à un employeur déterminé et à une seule profession. L'UNHCR revendique les mêmes droits en matière d'accès à l'emploi pour les réfugiés au sens de la Convention de 1951, pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et pour les bénéficiaires de la protection temporaire.

Après une analyse très détaillée des articles du projet de loi, l'UNHCR relève quelques lacunes qu'il a constatées: ainsi, en matière de protection temporaire, *„l'UNHCR recommande l'inclusion d'une disposition dans la législation nationale aux termes de laquelle – aucune exigence de visa ne sera introduite, ou, si cela a déjà été fait, elle sera levée à l'égard des pays dans lesquels un régime de protection temporaire est en place; – aucune sanction ne sera appliquée à l'encontre des transporteurs ayant transporté des demandeurs d'asile incorrectement documentés en provenance d'un pays dont les ressortissants ont été désignés comme bénéficiaires de la protection temporaire.“*

Finalement, le principe de non-discrimination, la situation spécifique des personnes vulnérables et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant devraient être particulièrement repris dans le projet en question.

#### ***Avis de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK – 27 avril 2005)***

Conformément à son rôle, l'ORK s'est limité à analyser les dispositions relatives aux enfants mineurs non accompagnés et aux enfants nés de couples non mariés demandeurs d'asile.



D'une façon générale, l'ORK revendique la désignation systématique d'un tuteur pour les mineurs, ainsi qu'un droit d'accès au centre de rétention où les enfants des familles inscrites sur la liste des retours forcés sont retenus avant leur départ. Par ailleurs, le comité souhaite qu'aucun éloignement des mineurs étrangers non accompagnés ne soit réalisé avant qu'ils n'aient atteint l'âge de 18 ans.

En outre, les revendications de l'ORK peuvent être résumées comme suit:

- droits et facilités identiques pour les parents mariés et non mariés d'un enfant;
- autorisation pour les enfants de pouvoir terminer au moins leur année scolaire en cours avant d'être refoulés.

***Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme  
(CCDH – 28 avril 2005)***

La Commission consultative des Droits de l'Homme s'est autosaisie pour formuler un avis sur le projet de loi sous rubrique, qui est parvenu à la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 28 avril 2005.

Tout en relevant un certain nombre de points positifs, susceptibles de constituer aux yeux de la CCDH une plus-value pour le Luxembourg, la Commission regrette d'abord que la problématique jugée primordiale de l'activité, de l'occupation et de l'encadrement des demandeurs d'asile pendant la procédure d'examen de leur demande n'ait pas été abordée par le projet de loi.

En outre, tout comme le Collectif Réfugiés Luxembourg, la CCDH désapprouve le fait que les modalités d'accès à la formation professionnelle soient réglées par un règlement grand-ducal au lieu de figurer dans la loi.

En général, le droit du demandeur d'asile d'accéder au marché de l'emploi est accueilli favorablement par la CCDH, qui estime toutefois que les dispositions du projet risquent de vider ce droit de sa substance: „*non seulement, le demandeur ne peut pas accéder au marché de l'emploi pendant un an (si sa demande est examinée selon la procédure accélérée, le ministre devra rendre sa décision dans les deux mois), mais encore le ministre peut annihiler cette disposition en appliquant le principe de la priorité d'embauche (...)*“. De ce fait, la CCDH opte pour un accès effectif au travail, dans un délai raisonnable et sans réserve.

Une autre critique de la CCDH vise le fait que l'accès à la scolarisation, l'encadrement et l'enseignement des demandeurs mineurs non accompagnés ou des enfants des demandeurs de protection internationale, ne soient pas inscrits au projet de loi.

Enfin, la CCDH relève quelques dispositions qu'elle juge contraires à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), dont entre autres:

- la définition du membre de famille, qui est trop restrictive;
- les hypothèses dans lesquelles un demandeur d'asile peut être placé dans une structure fermée;
- l'extradition prévue dans le projet de loi à l'article 6 (12);
- l'exclusion du recours prévue à l'article 20 (5) du projet de loi dans le cadre de la procédure accélérée.

***Avis du Conseil National pour Etrangers (CNE – 25 mai 2005)***

En général, le Conseil National pour Etrangers considère le projet de loi comme étant une amélioration certaine par rapport au projet de loi 5330 et se limite à fournir quelques précisions sur des points précis qui ne trouvent pas son accord: ainsi, il estime que le délai de trois jours (art. 6 (9)), après lequel la notification de toute communication du ministre est réputée valablement faite, est nettement trop court. De ce fait, il propose un délai de 15 jours, étant donné que le document reste affiché un mois au ministère.

De même, il considère que la durée maximale de six mois, pendant laquelle un demandeur d'asile peut être placé dans une structure fermée sur décision du ministre, devrait être limitée à une durée maximale d'un mois renouvelable deux fois.

Le CNE est également d'avis que l'autorisation d'accéder au marché de l'emploi devrait être accordée après une période de six mois, ce qui permettra une meilleure intégration du demandeur et contribuera à la suppression du travail clandestin.

Par ailleurs, tout comme d'autres organisations, le CNE n'apprécie pas que le double degré de juridiction ne soit plus prévu dans toutes les hypothèses.

*Avis du Conseil d'Etat (3 mai 2005)*

Pour la Haute Corporation, le régime institué par le projet de loi, de même que la transposition des directives constituent un progrès indéniable. Or, la seule solution durable pour une politique d'asile cohérente ne pourra être trouvée que dans le cadre d'un statut européen uniforme.

A côté de cette considération générale, le Conseil d'Etat formule plusieurs observations spécifiques, qui se recoupent souvent avec les revendications des organisations non gouvernementales.

Ainsi, en premier lieu, le Conseil d'Etat propose d'inclure dans la notion de membre de famille non seulement le conjoint du demandeur d'asile, mais aussi le partenaire non marié, engagé dans une relation stable. La demande de protection internationale qui, selon le projet de loi, ne devrait se faire qu'en personne, doit également pouvoir être déposée par un membre de la famille.

Etant donné que le demandeur d'asile ne peut recevoir une aide sociale qu'à partir du moment où il peut produire une pièce lui attestant l'enregistrement de sa demande de protection internationale, le Conseil d'Etat propose de prévoir la remise de cette attestation au moment du dépôt de la demande.

Une première opposition formelle du Conseil d'Etat concerne l'article 12 du projet de loi qui introduit une série de mesures protectrices pour des demandeurs mineurs non accompagnés. En effet, selon le projet de loi, le mineur non accompagné ne se verra pas obligatoirement désigner de tuteur lorsqu'il: a) atteindra selon toute vraisemblance sa majorité avant qu'une décision sur sa demande ne soit prise par le ministre; b) bénéficie de l'assistance d'un avocat; c) est marié ou l'a été; d) est âgé de 16 ans ou plus, à moins qu'il ne soit dans l'incapacité d'introduire sa demande sans le concours d'un tuteur. Les points b), c) et d) devront être supprimés. Le Conseil d'Etat explique ces exigences en se référant à certaines dispositions du Code civil qui devraient trouver application en ce domaine.

Le délai pour l'autorisation d'occupation temporaire devrait être réduit à six mois et elle devrait être délivrée pour toute la durée subséquente de la procédure. Le Conseil d'Etat ne s'oppose toutefois pas aux autres restrictions prévues par le projet de loi (p. ex. priorité d'embauche communautaire).

La seconde opposition formelle du Conseil d'Etat est formulée en rapport avec la suppression du double degré de juridiction prévue à l'article 17 du projet, qui introduit un recours en annulation contre les décisions d'incompétence et d'irrecevabilité. La Haute Corporation accepte néanmoins la fixation de délais abrégés. Cette opposition formelle est rappelée par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'article 23 du projet de loi qui vise la situation de demandeurs déjà déboutés ou qui ont retiré explicitement ou implicitement leur première demande. Ces demandes sont en principe irrecevables, à moins qu'il ne résulte des faits établis ou des preuves nouvelles rapportées par le demandeur dans des conditions strictement circonscrites qu'il peut prétendre au statut de protection internationale.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat s'oppose formellement aux dispositions de l'article 20 du projet de loi qui ne prévoit pas la possibilité d'entamer un recours contre la décision du ministre de recourir à une procédure accélérée.

En dernier lieu, le Conseil d'Etat exige la suppression de la possibilité prévue par le projet de loi de déclencher le régime de protection temporaire par règlement grand-ducal au niveau national.

*Rapport pour avis de la Commission du Travail et de l'Emploi  
(19 juillet 2005)*

Dans sa réunion du 1er mars 2005, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, avait exprimé le souhait que la Commission du Travail et de l'Emploi émette un rapport pour avis sur certaines dispositions relevant du droit du travail, à savoir en particulier les articles 14 et 22 du projet de loi qui règlent l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile.

Dans son avis du 19 juillet 2005, la Commission du Travail et de l'Emploi reconnaît l'importance primordiale qui revient à la question de savoir si le demandeur d'asile a, dans une forme ou une autre, accès au marché de l'emploi. Elle met en évidence que l'expérience a montré qu'une exclusion du marché de l'emploi à laquelle s'ajoute souvent la longueur excessive des procédures favorise le déve-

loppement d'un marché de travail clandestin dans le chef des demandeurs en procédure et même des demandeurs déboutés. Par ailleurs, d'un point de vue humain et psychosocial, il est tout à fait inacceptable de laisser le demandeur durant une longue période dans l'incertitude sur son statut tout en le réduisant à une oisiveté forcée et prolongée.

Il s'ensuit que la commission se rallie dans son avis intégralement au principe de l'accès du demandeur de protection internationale au marché de l'emploi. Elle retient que le fait d'autoriser le demandeur à accéder, sous certaines conditions, au marché de l'emploi „doit lui permettre de préserver et de développer ses compétences professionnelles et lui faciliter ainsi, le cas échéant, la réintégration professionnelle ultérieure dans son pays d'origine“. La commission salue également l'ouverture que le projet prévoit en matière d'accès du demandeur à la formation des adultes, à la formation professionnelle et aux stages en entreprise.

Malgré l'accord existant entre les membres de la commission quant à l'accès au marché de l'emploi sous certaines conditions, l'avis fait ressortir des approches divergentes concernant le délai à prévoir. Plusieurs membres de la commission ont exprimé une préférence pour un délai réduit à six mois, au motif qu'un accès plus rapide au marché de l'emploi permettrait de préserver ou d'améliorer l'employabilité des demandeurs et de renforcer ainsi les chances d'une éventuelle intégration sociale ultérieure.

D'autres membres de la commission se sont cependant ralliés à la position du Gouvernement qui a prévu une durée de douze mois. Selon ces membres, „l'option prudente retenue au projet gouvernemental est justifiée alors qu'elle s'aligne sur les solutions proposées dans nos pays voisins“.

Finalement, la Commission du Travail et de l'Emploi est parvenue le 19 juillet 2005 à un accord qui est repris intégralement ci-dessous:

1. Le principe de l'interdiction de l'accès au marché de l'emploi reste valable à l'égard des demandeurs pendant la durée d'un an après le dépôt de leur demande de protection internationale. Ce délai est celui inscrit au paragraphe (2) de l'article 11 de la directive précitée (*n.b. il s'agit de la directive „conditions d'accueil“*).
2. Lorsque, après ce délai, il n'a toujours pas été statué sur la demande de protection internationale, et ceci pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, le ministre peut délivrer une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. Cette autorisation est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.
3. Cette autorisation n'a pas le caractère d'un véritable permis de travail, mais constitue un permis spécifique qui ne peut être délivré que si les conditions prévues au paragraphe (3) de l'article 14 sont remplies. Ces conditions ont principalement trait à des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution et à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne.
4. L'autorisation d'occupation temporaire a un caractère essentiellement provisoire. Elle ne saurait influencer d'une quelconque manière sur la procédure ou sur l'issue de la demande de protection internationale. En d'autres termes, le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour (paragraphe 5) et elle devient caduque lorsque la demande de protection internationale est définitivement rejetée. L'octroi d'une autorisation d'occupation temporaire ne saurait donc être constitutif d'un fait accompli quant au statut à accorder au demandeur. Il est vrai toutefois que le nouveau système d'autorisation temporaire mis en place par le projet est surtout destiné à des demandeurs pour lesquels on peut raisonnablement entrevoir de bonnes chances de se voir reconnaître le droit de séjour.
5. Il convient encore de se référer à l'article 22 du projet qui concerne les demandeurs auxquels le statut de réfugié a été refusé, mais qui ne peuvent être éloignés du territoire en raison de circonstances de fait. Ces demandeurs déboutés peuvent obtenir une attestation de tolérance. Compte tenu de ce que les situations de fait rendant impossible le retour du demandeur dans son pays d'origine peuvent perdurer des mois et des années, il n'est pas opportun d'écarter ces personnes du marché de travail pendant tout ce temps. Voilà pourquoi, le projet introduit la possibilité de faire bénéficier ces personnes d'une autorisation d'occupation temporaire valable pour la durée de l'attestation de tolérance. Pour le reste, cette autorisation revêt un régime analogue à celui prévu à l'article 14 pour les demandeurs en instance de procédure.

*Avis de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés  
(ASTI – 22 novembre 2005)*

En général, l'ASTI considère que le projet de loi amendé présente des avancées certaines, mais formule une série de critiques qui ont trait notamment à l'accès au travail des demandeurs d'asile, au placement dans un centre de rétention ou encore à l'irrecevabilité d'une nouvelle demande.

Les aspects qui lui posent le plus de problèmes sont l'accès à la procédure accélérée, le second recours contre une décision de refus de statut et l'effet suspensif de certains recours. Ainsi, l'ASTI s'oppose vivement à l'absence d'un recours contre la décision administrative du ministre de mettre une personne dans la procédure accélérée. Par ailleurs, tout comme le Conseil d'Etat et le LFR, l'ASTI désapprouve la suppression du double degré de juridiction.

**D) Amendements de la commission (21 juillet 2005 et 27 octobre 2005)**

Au cours de ses travaux parlementaires, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a tenu compte de bon nombre des observations et suggestions des organisations non gouvernementales et du Conseil d'Etat. Elle a formulé une première série d'amendements le 21 juillet 2005, une seconde série au cours de sa réunion du 24 octobre 2005; cette dernière série ayant été transmise au Conseil d'Etat le 27 octobre 2005.

De même, la commission s'est ralliée dans plusieurs articles aux observations et critiques du Conseil d'Etat. Bien qu'il ne s'agisse pas d'amendements à proprement parler, ces changements du texte initial sont également mentionnés dans le présent chapitre pour faire sortir toutes les modifications apportées au texte initial.

La commission a par ailleurs décidé de suivre l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne le regroupement des articles 1er à 3 et 5 dans un premier chapitre intitulé „Objet, définitions et compétence“, de regrouper les articles 4 et 6 à 24 dans un deuxième chapitre et de changer la numérotation des chapitres suivants.

*Article 2*

En ce qui concerne la définition de la notion de „membre de la famille“, la commission prend en considération dans sa deuxième série d'amendements une jurisprudence récente du Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, et en particulier le jugement prononcé le 3 octobre 2005 (No 19509 du rôle, inscrit le 18 mars 2005).

Aux termes de cette décision judiciaire qui statue sur un recours contre une décision ministérielle de refus de l'autorisation de séjour, „*Dans la mesure où le Grand-Duché de Luxembourg a, par la loi (du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats), décidé de reconnaître et de protéger juridiquement les communautés de vie de personnes autres que le mariage en permettant à des couples de sexe différent ou de même sexe de faire une déclaration de partenariat, il ne saurait refuser le séjour au conjoint d'un ressortissant belge, établi au Luxembourg et ayant des attaches personnelles, professionnelles et sociales étroites au pays pour y séjourner et travailler depuis une dizaine d'années, fussent-ils de même sexe, sous peine de se contredire soi-même et de porter atteinte de façon disproportionnée et injustifiée au droit du demandeur au respect de sa vie privée et familiale au sens de l'article 8 (...).*“

Les membres de la commission considèrent par conséquent comme „membre de la famille“ non seulement le conjoint du bénéficiaire du statut de protection internationale, mais aussi son (sa) partenaire non marié(e), engagé(e) dans une communauté de vie reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires.

L'article 2, paragraphe k, alinéa a) se lit par conséquent comme suit:

**Art. 2.–** Aux fins de la présente loi, on entend par:

(...)

k) „membres de la famille“, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui sont présents au Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:

- a) le conjoint du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire; protection internationale ou son (sa) partenaire non marié(e) engagé(e) dans une communauté de vie reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires;

(...)

A noter que le Conseil d'Etat a suggéré les termes „(...) ou son partenaire non marié engagé dans une relation stable.“ Renvoyons à ce sujet aux dispositions de l'article 45 qui permet au ministre compétent de prendre les décisions appropriées pour garantir le maintien de l'unité familiale. La commission ne donne pas suite aux critiques formulées dans le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat.

#### Article 6

La commission parlementaire s'inspire des suggestions de l'UNHCR. L'amendement s'explique par la volonté de munir les demandeurs d'asile d'une pièce attestant, fût-ce provisoirement, le dépôt de la demande et de leur accorder l'aide sociale immédiatement après ledit dépôt.

En outre, l'expression „cette pièce“ est remplacée par le terme „l'attestation“ pour préciser que le document visé n'est pas la convocation du service de la police judiciaire évoquée à l'alinéa premier du paragraphe 5.

L'article 6 paragraphe 5 se lit donc comme suit:

**Art. 6.–** (...)

(5) Une pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Si cette pièce ne peut être remise immédiatement la convocation établie par le service de la police judiciaire tient lieu provisoirement et pendant une durée limitée de trois jours maximum de pièce donnant droit à l'aide sociale immédiate.

Néanmoins, ~~cette pièce~~ l'attestation n'est pas délivrée au demandeur faisant l'objet d'une mesure de placement arrêtée par le ministre conformément à l'article 10 de la présente loi, ainsi qu'à la personne qui dépose une nouvelle demande de protection internationale conformément à l'article 23 de la présente loi tant que cette nouvelle demande n'a pas été déclarée recevable. L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle a été visée par l'administration communale du lieu de séjour du demandeur. L'administration communale du lieu de séjour du demandeur a l'obligation de viser l'attestation. Le demandeur a l'obligation de se présenter auprès du ministre en vue de la prolongation de l'attestation au plus tard au jour de l'expiration de sa durée de validité.

(...)

L'amendement rencontre le souci exprimé par le Conseil d'Etat.

#### Article 7

La commission parlementaire souhaite que le demandeur soit informé non seulement sur le résultat de la décision et sur les voies de recours, mais aussi sur la motivation et substitue par conséquent le terme „résultat“ par le terme „contenu“. Il est cependant sous-entendu que le ministre n'est pas obligé de procéder à une traduction intégrale de la décision, mais surtout de la partie ayant trait à la motivation et de la décision même.

L'article 7 paragraphe 3 prend par conséquent la teneur suivante:

**„Art. 7.–** (...)

(3) Le demandeur doit être informé du résultat contenu de la décision prise par le ministre dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend lorsqu'il n'est pas assisté ni représenté par un avocat. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative.“

L'amendement trouve l'accord du Conseil d'Etat.

#### Article 8

La commission parlementaire suit la proposition de plusieurs organisations non gouvernementales suggérant d'encadrer mieux la fouille corporelle, en précisant qu'une telle fouille ne peut être effectuée

qu'en cas de nécessité et dans le respect de la dignité humaine. Le Conseil d'Etat note que l'amendement tient compte de ses observations.

L'article 8 se lit donc comme suit:

**Art. 8.**– Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographies et dresse un rapport.

#### Article 9

Dans le paragraphe 1er, le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme „ministère“ par le terme „ministre“. La commission s'y rallie.

Le paragraphe 1er de l'article 9 se lit par conséquent comme suit:

**Art. 9.**– (1) Le demandeur a le droit d'être entendu par un agent du ~~ministère~~ ministre. Il a l'obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre. Le ministre peut enregistrer, par les moyens techniques adaptés, les déclarations faites oralement par le demandeur, à condition que ce dernier en ait été préalablement informé. Le ministre peut soumettre le demandeur à un test linguistique. Lorsque le demandeur est accompagné par un avocat, il devra néanmoins répondre personnellement aux questions posées.

(...)

#### Article 10

La commission parlementaire est d'avis que l'atteinte au principe de la liberté contenue dans cet article se justifie plus particulièrement dans l'hypothèse fréquente où le refus de coopération du demandeur ne permet pas l'établissement de son identité.

Suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, la commission a décidé de maintenir une seule hypothèse dans laquelle la décision de placement dans une structure fermée peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

Il s'agit de l'hypothèse prévue à l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe 1, lorsque „*le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité et sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité*“.

Il appartient par conséquent au demandeur de fournir des éléments concordants permettant d'établir son identité et sa nationalité. La prolongation exceptionnelle du délai de rétention est considérée comme un moyen dissuasif pour les demandeurs qui pourraient être tentés de cacher leur véritable identité. Dès que cette dernière aura été établie à suffisance de droit, la rétention pourra prendre fin.

Le paragraphe 2 de l'article 10 est donc libellé de la manière suivante:

**Art. 10.**– (...)

~~(2) La décision de placement visée au paragraphe (1) qui précède peut être reconduite par le ministre, chaque fois pour la durée d'un mois, si les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore été établis, sans que la durée totale du placement ne puisse excéder six mois.~~

(2) La décision visée au paragraphe (1) peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois dans l'hypothèse de l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe (1) sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat maintient sa position, la commission continuant de son côté de ne pas donner suite aux critiques du Conseil d'Etat.

#### Article 12

La commission se rallie à l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'article 12 (2) b), c) et d) et propose de rayer également l'article 12 (2) a), de manière à ne prévoir aucune exception en ce qui

concerne la désignation obligatoire d'un tuteur au profit des demandeurs mineurs non accompagnés. Les paragraphes (3), (4) et (5) du texte initial du projet de loi deviendront par conséquent les paragraphes (2), (3) et (4).

L'article 12 se lit comme suit:

**Art. 12.-** (...)

~~(2) Le mineur non accompagné ne se verra pas obligatoirement désigner de tuteur conformément au paragraphe (1) qui précède lorsqu'il:~~

- ~~a) atteindra selon toute vraisemblance sa majorité avant qu'une décision sur sa demande ne soit prise par le ministre;~~
- ~~b) bénéficie de l'assistance d'un avocat;~~
- ~~e) est marié ou l'a été;~~
- ~~d) est âgé de 16 ans ou plus, à moins qu'il ne soit dans l'incapacité d'introduire sa demande sans le concours d'un tuteur.~~

~~(3) (2) L'entretien du mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs.~~

~~(4) (3) Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur. Dans ce cas, le demandeur est informé, préalablement à l'examen de sa demande de protection internationale et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, de la possibilité qu'il ait à subir un examen médical visant à déterminer son âge; il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande de protection internationale, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus de subir un tel examen médical. Le demandeur devra consentir à cet examen médical. La décision de rejet de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne sera pas exclusivement fondée sur ce refus.~~

~~(5) (4) Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas le ministre de se prononcer sur la demande de protection internationale.~~

### Article 13

Le Conseil d'Etat propose d'étendre la compétence pour désigner des organisations autorisées à avoir accès aux demandeurs et aux informations concernant les demandes à l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK). La commission donne suite à cette observation. L'article 13 est par conséquent formulé comme suit:

**Art. 13.-** Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ainsi qu'à toute organisation agissant au nom du HCR sur le territoire luxembourgeois en vertu d'un accord conclu avec ce dernier sont autorisés:

(1) Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les membres du Comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK) ainsi que toute organisation disposant d'un agrément sont autorisés:

- (...)
- c) à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la Convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure.
- (2) L'agrément peut être délivré aux organisations qui
  - a) justifie d'une activité d'information et de soutien régulière et durable au profit des demandeurs de protection internationale;
  - b) remplissent les conditions d'honorabilité, tant dans le chef des membres des organes dirigeants de l'organisation, que dans le chef des personnes physiques chargées de ces missions;
  - c) s'engagent à garantir aux demandeurs la protection de leur vie privée et le respect de leurs convictions philosophiques et religieuses.

Les personnes physiques agissant au nom et pour compte des organisations agréées se verront délivrer une autorisation écrite par le ministre.

Les conditions et les modalités de délivrance et de retrait de l'agrément peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

A relever que bien entendu le point c) du premier paragraphe vise uniquement l'UNHCR.

#### Article 14

La commission suit le rapport pour avis de la Commission du Travail et de l'Emploi qui propose un compromis consistant à réduire le délai prévu aux paragraphes (1) et (2) de l'article 14 du texte initial du projet de loi à neuf mois, ceci aussi afin de rencontrer les soucis exprimés par le Conseil d'Etat et par certaines organisations représentatives des intérêts des demandeurs de protection.

La commission retient en outre que le principe de l'accès à la formation est prévu dans la loi; les modalités sont à fixer par un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat précise pouvoir accepter ce compromis.

L'article 14 est amendé de la manière suivante:

**Art. 14.-** (1) Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée ~~d'un an~~ de neuf mois après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.

(2) Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale ~~un an~~ neuf mois après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(...)

~~(9) Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles (sic) les demandeurs ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise. Les demandeurs ont accès à la formation selon les conditions et les modalités à fixer par règlement grand-ducal qui sera pris sur avis du Conseil d'Etat.~~

#### Article 16

La commission suit l'avis du Conseil d'Etat en prenant ses propositions de texte et en ajoutant un renvoi à l'article 9 paragraphe 5.

L'article 16 se lit donc comme suit:

~~**Art. 16.-** (1) Une demande de protection internationale sera considérée comme irrecevable en conformité du protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne accompagnant le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 lorsque le demandeur est un citoyen de l'Union européenne.~~

(1) Toute demande de protection internationale de la part d'un citoyen de l'Union européenne est irrecevable.

(...)

~~(8) La décision d'irrecevabilité sera prise au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande de protection internationale. Sans préjudice du paragraphe (1) du présent article, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur n'ait eu l'occasion d'être entendu.~~

(...) Sans préjudice du paragraphe 1er du présent article et de l'article 9, paragraphe 5, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur n'ait eu l'occasion d'être entendu.

#### Article 45

La commission se rallie au Conseil d'Etat en ajoutant des précisions au paragraphe 1er qui se lit comme suit:

**Art. 45.-** (1) Le ministre veille à ce que l'unité familiale puisse être maintenue. Il peut décider que les dispositions du présent article s'appliquent aux autres parents proches qui vivaient au sein de la famille du bénéficiaire à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à sa charge.



### Article 58

Tenant compte des commentaires complémentaires de l'UNHCR en réponse à la première série d'amendements de la commission, celle-ci décide d'amender l'article 58, paragraphe 2 de la manière suivante:

**Art. 58.–** (...)

(2) Sans préjudice du paragraphe qui précède, la protection temporaire pourra être accordée, en toute situation, dans des conditions à préciser par règlement grand-ducal, avec les adaptations nécessaires au régime prévu par la présente loi.

Le Conseil d'Etat approuve l'amendement dans son deuxième avis complémentaire.

### Article 60

La commission parlementaire suit la proposition de plusieurs ONG suggérant de préciser qu'une fouille corporelle ne peut être effectuée qu'en cas de nécessité et dans le respect de la dignité humaine.

L'article 60 paragraphe 1er est donc libellé de la manière suivante:

**Art. 60.–** (1) Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne sollicitant le bénéfice de la protection temporaire. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut être procédé à la prise d'empreintes digitales ainsi qu'à la prise de photographies de la personne concernée. Il procède à une audition de la personne concernée et dresse un rapport.

(...)

L'amendement n'appelle pas d'observations du Conseil d'Etat.

### Article 72

La commission parlementaire suit l'avis du Conseil d'Etat, se ralliant aussi aux commentaires de la Haute Corporation, notamment en ce qui concerne la recommandation 1547 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité et ajoute par conséquent un sixième et un septième paragraphe à l'article 72 qui sont formulés de la manière suivante:

**Art. 72.–** (...)

(6) Le retour forcé se déroulera dans le respect de la dignité humaine. Le ministre examinera les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.

(7) Le ministre prend les mesures nécessaires concernant les conditions de séjour des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire dont on ne saurait raisonnablement, en raison de leur état de santé, s'attendre à ce qu'elles voyagent. Tant que cette situation perdure, ces personnes ne sont pas éloignées.

Le ministre peut autoriser les familles dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité au pays de bénéficier de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer la période scolaire en cours.

### Article 73

Dans sa première série d'amendements, la commission parlementaire a proposé d'abroger aussi le règlement grand-ducal du 22 avril 1996 portant application des articles 8 et 9 de la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, qui n'a plus de base légale après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

Le Conseil d'Etat a demandé, dans son premier avis complémentaire, de faire abstraction de l'amendement sous peine d'opposition formelle, rappelant „*le principe de la hiérarchie des normes dont découle la règle du parallélisme des formes, une loi ne pouvant procéder à l'abrogation d'un règlement grand-ducal*“.

La commission a par conséquent tenu compte des observations du Conseil d'Etat et a retenu la formulation suivante:

**Art. 73.**– Sous réserve des dispositions transitoires figurant à l'article 74, la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire est abrogée.

*Article 74 nouveau*

La commission parlementaire suit la proposition de l'UNHCR de prévoir des dispositions transitoires et reprend la formulation du Conseil d'Etat retenue dans son premier avis complémentaire. L'article 74 nouveau se lit donc comme suit:

**Art. 74.**– (1) Sans préjudice du paragraphe 2, la présente loi s'applique aux demandes de protection internationale en cours d'instruction.

(2) Par exception au paragraphe 1er, les articles 6, paragraphes 1er, 2, 3, 5, 8, 9 et 10, 7 paragraphes 1er et 2, 10, 15, 16, 17, 19, 20 et 21 s'appliquent aux seules demandes de protection internationale formulées à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les dossiers individuels transmis pour avis à la commission consultative pour les réfugiés prévue par l'article 3 de la loi modifiée du 3 avril 1996 précitée et non encore avisés par cette commission au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont retournés sans autre forme de procédure au ministre.

### **E) Avis complémentaires**

#### ***Avis complémentaires du Conseil d'Etat (27 septembre 2005 et 22 novembre 2005)***

Dans son premier avis complémentaire relatif aux amendements introduits par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, le Conseil d'Etat maintient les observations et oppositions formelles qu'il a formulées dans son avis du 3 mai 2005 et qui n'ont pas été reprises par la commission.

Il en est ainsi:

- de la suppression du double degré de juridiction (articles 17, 20 et 23 du projet);
- de l'exclusion de tout recours juridictionnel contre la décision du ministre de recourir à la procédure accélérée (article 20 du projet).

Par ailleurs, la Haute Corporation formule de nouvelles oppositions formelles: la première concerne le placement en rétention du demandeur d'asile. Alors que le Conseil d'Etat a approuvé les dispositions du projet de loi initial quant à l'article 10 qui prévoyait une rétention de trois mois avec possibilité de prolonger cette mesure jusqu'à six mois au maximum, il ne peut accepter l'amendement de la commission qui a étendu cette durée à douze mois dans les hypothèses suivantes: **1)** les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore pu être établis; **2)** le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité. Il conclut son argumentation avec l'indication que la mesure proposée viole le principe de proportionnalité qui doit régir toute atteinte aux libertés fondamentales. Suite à la seconde série d'amendements parlementaires, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle quant à l'article 10 proposé, pour lequel la commission a décidé de retenir une seule hypothèse dans laquelle la décision de placement dans une structure fermée peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois. Cette prolongation de la rétention ne serait possible que dans l'hypothèse **2)** ci-dessus. Or, le Conseil d'Etat estime que la rétention ne devra pas se transformer „*en contrainte par corps administrative, sans décision judiciaire préalable, dans le but de sanctionner un comportement qualifié, à tort ou à raison, d'incorrect.*“; étant donné que le but poursuivi par une rétention est de prévenir un risque de fuite.

L'amendement 8 de la commission visait à abroger le règlement grand-ducal du 22 avril 1996 portant application des articles 8 et 9 de la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile dans le texte de loi. Le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, demande de faire abstraction de cet amendement, étant donné qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, une loi ne peut procéder à l'abrogation d'un règlement grand-ducal.

Tout en approuvant l'introduction de mesures transitoires dans le projet de loi, le Conseil d'Etat formule des réserves formelles quant au paragraphe 2 de l'article 74 sur les dispositions transitoires, qui vise une application immédiate de la loi aux demandes d'asile en cours. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se demande si les dispositions nouvelles prévues à l'article 10, et plus particulièrement la version telle que proposée par la commission parlementaire qui, appliquée aux procédures en cours, permettrait de prolonger de neuf mois par rapport à la situation actuelle la rétention d'un demandeur d'asile, est compatible avec l'article 14 de la Constitution. „*En d'autres termes, une mesure de rétention ordonnée par le ministre à la suite d'un comportement d'un demandeur jugé fautif – tel que le reproche de s'être de mauvaise foi défait de pièces d'identité – peut-elle être prolongée de neuf mois par suite de l'application immédiate de la loi nouvelle par rapport à un agissement intervenu antérieurement à cette loi?*“ Le Conseil d'Etat suggère d'inclure l'article 10 dans les exceptions prévues au paragraphe 3 et qui concernent les dispositions de la loi qui s'appliquent aux demandes de protection internationale formulées à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

Pour ce qui est de la définition de „membre de la famille“, le Conseil d'Etat est d'avis que la formulation retenue dans l'amendement premier de la deuxième série d'amendements de la commission ne présente qu'un intérêt théorique. La référence à une communauté de vie „reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires“ ne peut viser, selon la Haute Corporation, que l'hypothèse d'une communauté de vie documentée par un acte administratif; cas de figure qui constitue actuellement une exclusivité européenne.

#### ***Commentaires complémentaires de l'UNHCR (11 octobre 2005)***

Après analyse des amendements de la commission, le Haut-Commissariat insiste dans ses commentaires complémentaires sur trois volets du projet de loi amendé qui suscitent sa vive préoccupation. Il s'agit de la détention des demandeurs d'asile, des recours et du régime „national“ de protection temporaire.

Considérant que la détention des demandeurs d'asile est indésirable en soi, l'UNHCR s'oppose à l'extension de cette mesure à douze mois dans les deux hypothèses visées par l'amendement de la commission.

En matière d'appel, l'UNHCR rappelle les observations incluses dans son premier avis. Il insiste e.a. sur l'effet suspensif du recours en cas de décision d'irrecevabilité prise sur la base de l'existence d'un pays tiers sûr (articles 16 et 17) ou en l'absence d'élément nouveau en cas de nouvelle demande introduite après un retrait implicite de la demande (articles 11 et 23).

Alors que l'UNHCR ne s'oppose pas à l'instauration d'un système de protection temporaire dans des conditions bien spécifiques, il est en revanche opposé à sa création „en toute situation“. La protection temporaire est une mesure d'urgence utilisée en cas d'afflux massif de personnes déplacées. En aucun cas, il ne peut donc s'agir d'une méthode appliquée „en toute situation“. En conséquence, l'UNHCR recommande que cette disposition soit revue. En outre, en cas de protection temporaire accordée par règlement grand-ducal, des éléments fondamentaux tels que la durée et la fin de ce régime ne sont pas couverts par le texte de loi actuel. Pour l'UNHCR, il est impératif d'y remédier.

\*

#### **V. DISPOSITIONS ESSENTIELLES DU PROJET DE LOI**

Comme indiqué plus haut, le projet de loi n'a pas seulement pour objet d'adapter la législation luxembourgeoise aux directives européennes en matière d'asile, mais il s'inspire aussi, quant à son objectif et aux modalités proposées, des législations récemment adoptées dans d'autres pays et intègre pour l'essentiel le contenu du projet de loi No 5330 portant accélération des procédures d'asile.

Le Gouvernement souhaite ainsi mettre en œuvre une législation aussi complète que possible en matière de protection internationale. Il a l'intention de compléter la législation actuelle, qui se limite à un examen des demandes d'asile au sens de la Convention de Genève de 1951, par un statut de protection complémentaire, dit „*statut conféré par la protection subsidiaire*“. Il s'agit donc d'examiner tous les aspects de la protection internationale – asile et protection subsidiaire – dans le cadre d'une seule procédure, et ce afin d'éviter des examens successifs et des recours en cascade.

## A) La transposition des directives européennes

### *Le contenu des directives*

#### *1. La directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées*

La directive „relative à des normes minimales pour l'octroi de la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées“, adoptée le 20 juillet 2001, tire les leçons du conflit yougoslave. Elle prévoit des mécanismes d'accueil exceptionnels en cas d'arrivées soudaines ou imminentes (cette dernière notion étant plus difficile à apprécier) et d'incapacité temporaire des dispositifs „classiques“ à faire face à la demande d'asile. Les bénéficiaires de cette protection temporaire, accordée pour un an renouvelable deux fois, conservent cependant le droit, sous certaines conditions, de déposer une demande de statut de réfugié selon la procédure normale, afin de bénéficier d'une protection durable.

En octobre 1999, lors du Conseil européen de Tampere, l'Union européenne a reconnu la nécessité d'aboutir rapidement à un accord sur la question de la protection temporaire des personnes déplacées, reposant sur la solidarité entre les Etats membres. Ainsi, elle a décidé de fixer des normes minimales à l'échelle européenne dans ce domaine. Les Etats membres devaient transposer les dispositions de la directive pour le 31 décembre 2002.

#### *2. La directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile*

La directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, adoptée le 27 janvier 2003, contient des normes de protection relativement peu élevées qui ne contraignent les Etats qu'à „assurer la subsistance“ des demandeurs d'asile et prévoit des dispositions dérogatoires aux normes minimales en cas de demandes d'asile à la frontière, de demandes dites „tardives“, ou lorsque les demandeurs sollicitent le bénéfice d'une protection subsidiaire. La question très débattue de l'accès au marché du travail ou à une formation professionnelle a été tranchée dans des termes qui n'imposent aucunement aux Etats d'accorder aux demandeurs d'asile le droit d'exercer un emploi, même à l'issue de plusieurs mois de séjour régulier sur leur territoire. La directive demande en outre aux Etats membres d'assurer à tous les demandeurs d'asile des conditions de vie dignes en accordant une attention particulière à la situation des personnes ayant des besoins particuliers ou placées en centre de rétention.

La directive régit essentiellement les questions suivantes: l'information, la documentation, la libre circulation, les soins de santé, le logement, la scolarité des mineurs, l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle. Elle fixe en outre des règles spécifiques régissant l'accueil des personnes ayant des besoins particuliers, des mineurs, des enfants non accompagnés et des personnes victimes d'actes de torture. La proposition inclut également des règles visant à améliorer l'efficacité des systèmes d'accueil des Etats membres. Il est prévu que les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour le 6 février 2005.

#### *3. La directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié*

La directive dite „qualification“ définit les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de la Convention de Genève ou d'une protection subsidiaire à celle prévue par la Convention. Ce texte instaure deux notions nouvelles: la possibilité, en cas de persécution par des agents de l'Etat, de se réclamer de la protection d'une autorité autre qu'étatique présente dans le pays (organisations internationales, autorités de fait etc.) et l'éventualité d'un „asile interne“ dans une autre partie du territoire où l'intéressé n'aurait pas de craintes de persécution, sans que la définition de cette notion ne soit assortie de garanties suffisantes (protection effective dans cette zone, possibilité réelle de réinstallation etc.).

Il est prévu que les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 10 octobre 2006. Cette directive est donc transposée dans notre législation interne en temps utile.

*4. La proposition de directive du Conseil  
relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et  
de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres*

Il existe des disparités entre les Etats membres en ce qui concerne les procédures d'octroi ou de retrait du statut de réfugié. Pour réduire ces disparités, l'Union européenne s'est engagée à définir des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace. Ces normes communes sont l'une des mesures à court terme visant à instaurer un régime d'asile européen commun. En septembre 2000, la Commission européenne a présenté une proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres. La proposition de la Commission est actuellement examinée au sein du Conseil.

**B) Synthèse des éléments principaux du projet de loi**

**a) Introduction d'un statut subsidiaire et d'un statut de tolérance proprement dits**

Le statut subsidiaire garantit à la personne concernée le même traitement dont profite un ressortissant non communautaire séjournant de façon régulière sur le territoire du Luxembourg.

Le statut de tolérance est accordé au demandeur débouté dans l'hypothèse où un retour au pays d'origine est matériellement impossible. Les personnes concernées par ce statut ont droit à une aide sociale et peuvent obtenir une autorisation d'occupation temporaire.

**b) L'autorisation d'occupation temporaire**

L'article 14 du projet de loi transpose en droit national l'article 11 de la directive „conditions d'accueil“. On part du principe que le demandeur n'a pas accès au marché de l'emploi pendant une durée d'un an, mais cet accès devient possible lorsque la durée de l'instruction de la demande est excessivement longue.

Il a ainsi été prévu dans le projet initial que lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande dans le délai d'un an et que le retard ne peut être imputé au demandeur, le demandeur a accès au marché de l'emploi. Tout en prenant soin de préciser que les demandeurs ne peuvent obtenir un véritable permis de travail, il est créé un permis spécifique appelé „autorisation d'occupation temporaire“, délivré aux conditions spécifiées aux paragraphes (3) à (8), dispositions qui prévoient notamment la priorité à l'embauche pour les citoyens de l'Union européenne.

L'article 14 a donné lieu à des divergences d'interprétation alors que le paragraphe (2) ne semble pas clairement définir quel demandeur d'asile aura accès au marché de l'emploi. Le Gouvernement estime que l'accès au marché de l'emploi doit être réservé aux seuls demandeurs pour lesquels le ministre n'aura pas pris de décision un an après le dépôt de la demande d'asile, mais que cet accès doit perdurer durant les voies de recours, sous condition d'avoir été demandé avant la décision du ministre en matière de protection internationale. Pour les demandeurs qui se sont vu refuser la demande un an après le dépôt, il ne saurait y avoir accès, même si les voies de recours sont exercées au-delà de cette période d'un an. A cet égard, le Gouvernement avait suggéré que le présent article prenne la teneur suivante:

*„(2) Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale un an après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. Cet accès au marché de l'emploi reste acquis au demandeur pendant les voies de recours, sous condition que l'autorisation d'occupation temporaire ait été demandée avant la décision du ministre en matière de protection internationale. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.*

*Lorsque le ministre a pris une décision sur la demande de protection internationale un an après la présentation de celle-ci ou lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale dans un délai d'un an après la présentation de celle-ci et que ce retard peut être imputé au demandeur, le demandeur n'aura pas accès au marché de l'emploi, y compris pendant les voies de recours.“*

La commission a suivi le rapport pour avis de la Commission du Travail et de l'Emploi qui propose un compromis consistant à réduire le délai prévu aux paragraphes (1) et (2) de l'article 14 du texte

initial du projet de loi à neuf mois, ceci aussi afin de rencontrer les soucis exprimés par le Conseil d'Etat et par certaines organisations représentatives des intérêts des demandeurs de protection. La commission parlementaire propose en outre que le principe de l'accès à la formation soit retenu dans la loi, les modalités étant à fixer par un règlement grand-ducal.

### **c) La rétention dans une structure fermée**

L'article 10 du projet de loi vise le placement dans un centre de rétention pour une durée maximale de trois mois, qui peut, à titre exceptionnel, être prolongée par le ministre chaque fois pour une durée maximale de trois mois. La durée maximale de la rétention est de douze mois. En outre, il est à noter que l'article prévoyait initialement quatre cas de figure dans lesquels un demandeur peut faire l'objet d'une mesure de placement, à savoir lorsque la demande a été déposée dans le but de prévenir un éloignement d'une personne en séjour irrégulier, lorsque le demandeur refuse de coopérer dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage, lorsque la demande est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée et enfin lorsque le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers l'Etat responsable de l'examen de sa demande.

En tenant compte des observations formulées par les organisations non gouvernementales et le Conseil d'Etat, la commission a décidé de maintenir une seule hypothèse dans laquelle la décision de placement dans une structure fermée peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois, sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

Il s'agit de l'hypothèse prévue à l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe 1, lorsque „*le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité et sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité*“.

Il appartient par conséquent au demandeur de fournir des éléments concordants permettant d'établir son identité et sa nationalité. La prolongation du délai de rétention est considérée comme un moyen dissuasif pour les demandeurs qui pourraient être tentés de cacher leur véritable identité. Dès que cette dernière aura été établie à suffisance de droit, la rétention pourra prendre fin. La personne concernée est partant seule responsable de sa rétention, comme de sa liberté.

La commission est d'avis que l'atteinte au principe de la liberté contenue dans l'article se justifie plus particulièrement dans l'hypothèse fréquente où le refus de coopération du demandeur ne permet pas l'établissement de son identité. A partir du moment où ces éléments seront connus, le demandeur pourra le cas échéant recouvrer sa liberté. Il n'en reste pas moins que toutes les hypothèses de la rétention, prévue à l'article 10, devront être examinées avec la plus grande circonspection.

Notons à titre d'information, qu'au cours de la réunion de la commission du 14 février 2005, Monsieur le Ministre a expliqué aux membres de la commission que la notion de centre de rétention a été reprise du projet de loi 5330, pour des cas où c'est de toute évidence indispensable, notamment pour les demandeurs dans le chef desquels il existe un danger de fuite, dont les demandeurs déboutés en attente de rapatriement. Pour le moment, toutes ces personnes sont placées au Centre pénitentiaire de Schressig, ce qui est jugé inopportun. Le système de rétention constitue une exception, mais aussi une nécessité absolue qui existe d'ailleurs dans nombre d'autres pays. A ceci s'ajoute que l'article 10 du projet de loi renvoie à la loi du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, le contrôle médical des étrangers et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, qui prévoit un recours en réformation devant le Tribunal administratif. Celui-ci doit trancher dans les dix jours de l'introduction de la requête. Appel peut être interjeté devant la Cour administrative qui doit statuer dans les dix jours.

### **d) Le raccourcissement des délais de la procédure**

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que le Gouvernement estime qu'il est impératif, dans le respect du droit international et du droit communautaire, de réduire la durée de la procédure d'asile. En effet, comme indiqué plus haut, l'instruction d'une demande d'asile prend à l'heure actuelle environ 2 ans minimum. Ce délai, qui peut même atteindre 3 à 4 ans dans certains cas extrêmes, est à l'évidence beaucoup trop long et mène à des situations dramatiques lorsque les demandeurs d'asile déboutés sont invités à quitter le territoire au bout de plusieurs années de procédure quand ils sont déjà plus ou moins intégrés. Face à cette lenteur, le Gouvernement a d'ores et déjà décidé d'augmenter

substantiellement le personnel en charge de l'instruction des demandes d'asile. Par ailleurs, toute une série de mécanismes permettant d'accélérer substantiellement la procédure est inscrite dans différents articles du projet de loi.

### *Les éléments d'accélération de la procédure*

#### *1) Retrait implicite de la demande (art. 11)*

L'article a pour but de raccourcir la procédure, en considérant qu'une demande est implicitement retirée dans certaines hypothèses. La procédure peut uniquement être reprise en cas de faits nouveaux. D'ailleurs, l'introduction de la notion de „retrait implicite“ est prévue à l'article 20 de la proposition de directive „procédure“ et elle répond aux exigences minimales de cette directive. Selon le commentaire des articles du projet de loi, le Ministère de la Justice a comptabilisé quelque 1.073 personnes depuis 1996 qui ont implicitement retiré leur demande d'asile. Bon nombre de ces personnes ont disparu quelques jours après le dépôt de leur demande d'asile et n'ont jamais fait l'objet d'un entretien par un agent du Ministère de la Justice ni fourni les éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de leur demande. Dès lors, le ministre s'est trouvé dans l'impossibilité juridique de clôturer ces dossiers, ce qui est regrettable. Par conséquent, en se basant sur une proposition de directive, le texte prévoit l'insertion d'un mécanisme de retrait implicite lorsque deux conditions cumulatives sont remplies, à savoir que le demandeur n'a pas fourni les éléments à la base de sa demande ou ne s'est pas rendu à l'entretien proposé par l'agent du ministère et qu'il n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de sa demande pendant une durée de deux mois au moins.

#### *2) Incompétence pour l'examen de la demande (art. 15)*

Cet article vise les cas où un autre Etat membre de l'Union européenne est compétent pour l'examen de la demande d'asile conformément au Règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers. Le paragraphe (2) prévoit une décision d'incompétence du ministre, ainsi que le transfert vers le pays responsable de l'examen de la demande en vertu du règlement précité.

#### *3) Irrecevabilité de la demande (art. 16)*

Le paragraphe (1) prévoit que les demandes présentées par des ressortissants de l'Union européenne seront considérées comme irrecevables. Cette disposition est basée sur le protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne accompagnant le Traité d'Amsterdam. En vertu de ce protocole, les Etats membres de l'Union européenne „sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile. En conséquence, toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible pour instruction par un autre Etat membre que dans les cas suivants (...)“. Ainsi, les demandes présentées par des ressortissants communautaires seront déclarées irrecevables. En effet, si de telles demandes étaient déclarées recevables, quitte à les traiter dans le cadre d'une procédure accélérée, le Conseil en doit immédiatement être informé, ce que le Gouvernement souhaite éviter.

Les paragraphes (2) à (9) traitent les cas où il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr. Dans ces cas, le ministre peut prendre une décision d'irrecevabilité de la demande.

#### *4) Recours contre les décisions d'incompétence et d'irrecevabilité (art. 17)*

Cet article précise les voies de recours contre les décisions prises par le ministre au titre des articles 15 et 16, c'est-à-dire des décisions d'incompétence et d'irrecevabilité. Cet article vise à uniformiser les voies de recours. Ainsi, en matière d'incompétence, la loi modifiée du 3 avril 1996 ne prévoit pas de dispositions spécifiques, de sorte que le droit commun en matière de recours (délai de recours de trois mois, effet non suspensif, délai d'appel de quarante jours) s'applique. En revanche, en matière d'irrecevabilité, la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoit un délai de recours ainsi qu'un délai d'appel d'un mois et que les juridictions saisies doivent se prononcer dans un délai d'un mois. Le projet de loi

quant à lui prévoit une uniformisation en ce sens qu'il n'y aura plus qu'un seul délai de recours d'un mois et que le Tribunal administratif statuera dans le mois de l'introduction de la requête. L'appel contre les décisions du Tribunal administratif est supprimé, un double degré de juridiction n'étant pas nécessaire pour garantir les droits de la défense, étant donné que le demandeur a la garantie que sa demande sera examinée par un autre Etat.

Dans son avis du 3 mai 2005, le Conseil d'Etat a formulé une opposition formelle sur la suppression du double degré de juridiction. Or, la commission n'a pas suivi le Conseil d'Etat dans sa proposition et soutient l'approche du Gouvernement qui souhaite réduire les délais de la procédure.

*5) Recours contre une décision négative sur le bien-fondé de la demande de protection internationale (art. 19)*

Cet article traite des décisions prises par le ministre dans le cadre de la procédure normale, une procédure accélérée étant prévue à l'article 20. Le premier paragraphe dispose qu'une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire. Jusqu'à présent, un tel texte faisait défaut, de sorte qu'une fois les recours en matière de demandes d'asile épuisés, les demandeurs d'asile ont déposé un nouveau recours contre l'ordre de quitter le territoire du ministre, de sorte que plusieurs procédures judiciaires se sont succédées dans le temps. Le but de cette disposition nouvelle est d'éviter les recours en cascade. Dorénavant, le ministre statuera dans une seule décision sur le bien-fondé de la demande de protection internationale, c'est-à-dire asile et protection subsidiaire, et sur l'éloignement du demandeur, de sorte qu'une seule voie de recours sera possible contre cette décision unique. Il est ainsi arrivé que les juridictions administratives confirment la décision en matière de réfugié, mais annulent l'ordre de quitter le territoire des mois voire des années plus tard sur base de l'article 3 CEDH. Désormais, les juridictions statueront sur les deux aspects de la décision – demande de protection et ordre de quitter le territoire – dans un seul jugement.

Par ailleurs, le second paragraphe de cet article prévoit que les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours. Il s'agit là d'une dérogation à l'article 13 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. En effet, l'article 13 précité prévoit qu'en cas de recours gracieux avant l'expiration du délai de recours, le délai de recours contentieux est suspendu et un nouveau délai commence à courir à partir de la notification de la nouvelle décision qui intervient à la suite de ce recours gracieux. Or, beaucoup de recours gracieux sont déposés le jour même de l'expiration du délai de recours contentieux, ce qui a pour effet de prolonger la procédure d'asile. Or, le Gouvernement a constaté que la quasi-totalité des recours gracieux donne lieu à une décision confirmative, une instruction complémentaire du ministre étant extrêmement rare. Dès lors, au vu du constat que le recours gracieux est systématiquement utilisé pour gagner du temps, il y a lieu d'en conclure qu'il est dénaturé en matière de procédure d'asile. Il s'ensuit que le projet de loi prévoit de maintenir le principe tout en supprimant l'effet interruptif. L'effet souhaité par cette mesure est de limiter les recours gracieux aux cas où des faits pertinents et nouveaux doivent être portés à la connaissance du ministre.

Les paragraphes (3) et (4) maintiennent le principe du double degré de juridiction tout en apportant certains aménagements à la procédure actuelle. L'appel peut être interjeté devant la Cour administrative qui statuera comme juge de l'annulation, c'est-à-dire elle examinera uniquement les moyens de légalité, mais ne se prononcera pas sur le fond. Les délais de recours ainsi que l'effet suspensif des recours sont maintenus. L'ordre de quitter le territoire peut faire l'objet d'un recours en annulation qui doit être formulé dans la même requête introductive que le recours en réformation, sous peine d'irrecevabilité. Dès lors, une fois la procédure terminée, l'ordre de quitter le territoire ne pourra plus faire l'objet d'un recours distinct. Par dérogation aux articles 5, 7 et 46 de la loi du 21 juin 1999 précitée, le nombre de mémoires de la part de chaque partie est limité à un, tant devant le Tribunal administratif que devant la Cour administrative. Il n'en reste pas moins vrai que le Président du Tribunal peut toujours en accepter un deuxième s'il le juge nécessaire.

A l'heure actuelle, les délais de recours et d'appel sont d'un mois. Le défenseur dispose de trois mois respectivement d'un mois pour produire son mémoire en réponse devant le Tribunal administratif, respectivement la Cour administrative. Par la suite, chaque partie dispose d'un autre mois pour produire les mémoires en réplique et en duplique. Le projet de loi prévoit que les mémoires en réplique du demandeur et les mémoires en duplique de l'Etat sont supprimés afin d'accélérer les procédures d'asile. Par ailleurs, alors qu'à l'heure actuelle le Gouvernement dispose d'un délai de trois mois pour



fournir son mémoire en réponse devant le Tribunal administratif, ce délai est ramené à deux mois, là encore afin d'accélérer les procédures.

#### 6) *La procédure accélérée (art. 20)*

D'une manière générale, le droit d'asile a été mis en place pour fournir une protection aux personnes en danger. Pour le préserver, il faut distinguer clairement ceux qui y ont droit et ceux qui essaient d'en abuser. La procédure accélérée, telle que définie à l'article 20 du projet de loi, est applicable s'il existe une forte présomption que la personne concernée ne remplit pas les conditions pour bénéficier du statut, notamment si elle fait tout pour cacher son identité.

L'article 9 de la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoit qu'une demande d'asile peut être rejetée comme manifestement infondée dans plusieurs cas de figure. Il s'agit là toutefois d'un concept qui a vécu et qui a par ailleurs été abandonné dans le cadre de la proposition de directive „procédure“. En effet, l'actuelle procédure „manifestement infondée“ a l'inconvénient que le ministre procède à une analyse superficielle de la demande d'asile, laquelle ne donne par ailleurs lieu qu'à un recours en annulation. L'article 20 tel que proposé prévoit quant à lui un examen au fond de la demande, tout comme pour la procédure normale prévue à l'article 19, mais prévoit des cas de figure dans lesquels le ministre est en droit d'accélérer les procédures.

Ainsi, l'article 20 introduit la possibilité pour le ministre de recourir à une procédure accélérée notamment dans les cas décrits ci-dessous:

- a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;
- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage.

Le paragraphe (2) prévoit que le ministre prend sa décision dans les deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas de figure précités. En effet, l'article 9 de la loi modifiée du 3 avril 1996 prévoit que le délai de deux mois dans lequel le ministre peut rejeter une demande d'asile comme manifestement infondée court à partir du jour où la demande d'asile est déposée. Dès lors, à partir du moment où le délai de deux mois a expiré, le ministre n'est plus en mesure d'accélérer la procédure d'asile. Or, il est fréquent que l'existence d'infractions ou de fraudes, notamment des demandes d'asile antérieures déposées dans d'autres pays sous d'autres identités, n'est révélée qu'au bout de plusieurs mois de procédure.

La décision du ministre vaut ordre de quitter le territoire et les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours.

Contrairement à l'article 9 de la loi modifiée du 3 avril 1996, l'article 20 prévoit un recours en réformation au lieu d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif. Ainsi, la seule différence entre la procédure normale et la procédure accélérée réside non pas dans l'appréciation du dossier, mais dans la vitesse de traitement de ces dossiers. De même, en remplaçant le recours en annulation par un recours en réformation, le Tribunal administratif pourra prendre une décision en lieu et place du ministre. Cette façon de procéder permettra d'éviter d'éventuels jugements d'annulation et de renvoi auprès du ministre, ce qui prolonge à chaque fois les procédures.

Par ailleurs, le paragraphe (4) prévoit un délai de recours de quinze jours à partir de la notification de la décision, là encore dans un souci d'accélérer la procédure. Le Tribunal administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête, sauf pour les cas où le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement, cas dans lequel le Tribunal statue dans le mois.

Tout comme pour les demandes analysées dans le cadre de la procédure normale prévue à l'article 19, l'article 20 prévoit un effet suspensif des délais de recours et du recours introduit dans le délai. Toutefois, il est prévu de limiter les voies de recours au seul Tribunal administratif dans le cadre de la procédure accélérée et de supprimer la possibilité d'appel.

Enfin, le paragraphe (5) prévoit que la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours. En effet, la décision en elle-même d'accélérer la procédure d'asile doit rester une décision du seul ministre. Là encore, il s'agit d'éviter des contentieux sur la décision en elle-même d'accélérer la procédure et de limiter les contentieux devant le Tribunal administratif au seul fond de la demande, étant rappelé que le Tribunal administratif dispose d'un véritable pouvoir de réformation.

Dans le contexte du paragraphe (5), il y a lieu de rappeler l'opposition formelle du Conseil d'Etat, exprimée dans son avis du 3 mai 2005, de même que les revendications que certaines organisations ont formulé dans leurs avis, telles que le Conseil National pour Etrangers et la Commission consultative des Droits de l'Homme. La commission n'a pas donné suite à ces oppositions.

Dans son avis, la Commission consultative des Droits de l'Homme a également critiqué dans le contexte de l'article 20 que le rejet de la demande vaut ordre de quitter le territoire, car malgré une décision de refus, le demandeur peut rester au Luxembourg dans certains cas (p. ex. en cas de regroupement familial). La Commission consultative estime qu'inscrire l'ordre de quitter le territoire dans la décision négative constitue une violation de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme. Or, il s'avère qu'un ordre de quitter le territoire peut être levé dans certains cas limités (p. ex. en cas de mariage avec un ressortissant communautaire, ce droit primant l'ordre de quitter le territoire ou en cas d'existence d'une cellule familiale au Luxembourg). Ainsi, le regroupement familial reste possible.

#### 7) *La nouvelle demande (art. 23)*

L'article vise l'irrecevabilité d'une nouvelle demande dans certains cas. En effet, certains demandeurs ont introduit une nouvelle demande après avoir obtenu une première décision négative, car la loi ne l'interdit pas explicitement. Certes, la matière n'est pas une matière pénale, mais le principe du „non bis in idem“ devrait jouer. Une exception devrait cependant exister en cas de fait nouveau dans le pays d'origine.

La commission a maintenu le texte initial du projet de loi, se ralliant à la volonté du Gouvernement d'accélérer la procédure.

\*

## VI. CONCLUSION

Au niveau européen, l'ensemble des Etats membres souhaitent voir décroître le nombre des demandes d'asile, soit par le biais de concepts nouveaux (pays tiers sûr, pays d'origine sûr) soit par des mécanismes (tel que celui mis en place par la Convention de Dublin) qui ont pour effet de réorienter les flux de demandeurs d'asile, essentiellement vers l'extérieur du territoire communautaire.

Le projet de loi qui a été analysé et partiellement amendé par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration ne va certainement pas résoudre la totalité des difficultés qui sont liées à la politique d'asile. Ce que Michel Rocard disait à l'égard de la France vaut aussi pour le Grand-Duché: Le Luxembourg „ne peut accueillir toute la misère du monde, mais (il) doit savoir en prendre fidèlement sa part“.

Depuis 1999, le Luxembourg a accueilli au total 8.975 demandeurs d'asile. Entre le 1er janvier 2005 et le 31 août 2005, 578 demandes d'asile ont été introduites (voir tableau au Chapitre III du présent rapport). Au cours de l'année 2004, 114 retours volontaires et 116 retours forcés ont pu être comptés. Dans de nombreux cas, une sorte de statut de tolérance a pu être accordé soit pour permettre à certains demandeurs d'asile déboutés (249 en 2005) de rester au Luxembourg pendant le temps nécessaire pour suivre un traitement médical ou pendant leur grossesse, soit parce qu'il s'agissait de minorités kosovares. A ceci s'ajoute qu'environ 140 personnes en 2005 (219 en 2004) ont pu rester sur le territoire du Luxembourg pour des raisons humanitaires, souffrant d'une maladie très grave ou ayant des liens familiaux au Luxembourg.

Certes, l'afflux de demandeurs d'asile témoigne de l'aggravation des violations des droits de l'homme et des persécutions à l'échelle mondiale. Chaque jour, des hommes et des femmes ne voient d'autres solutions que de quitter leur pays d'origine pour échapper à des traitements dégradants, à la torture, voire à la mort.

Mais les personnes réellement persécutées ne sont pas les seules à introduire une demande en obtention du statut de réfugié: beaucoup de personnes sollicitent notre système d'asile, non pas pour obtenir une protection quelconque, mais pour des raisons économiques. Une politique cohérente en matière d'asile devra ainsi différencier entre les personnes auxquelles une véritable protection est due et celles en fuite devant la misère matérielle de leur pays d'origine („réfugiés économiques“). Même si on peut comprendre la motivation légitime d'un être humain vivant en pauvreté de vouloir se construire une

meilleure vie ailleurs, il est inadmissible que ces personnes abusent de la Convention de Genève pour entrer en Europe, respectivement au Luxembourg.

Tout en étant consciente de la nécessité éventuelle d'adapter les textes sur le droit d'asile au cours des années prochaines pour tenir compte d'éventuels changements de la situation, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration est convaincue que le projet de loi sous rubrique garantira une meilleure prise en charge des demandeurs d'asile et une amélioration de la procédure d'asile.

\*

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous examen dans la teneur qui suit:

\*

## TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

### PROJET DE LOI

#### relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection

#### Chapitre 1er. – *Objet, définitions et compétence*

**Art. 1er.**– La présente loi a pour objet la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire ainsi que l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

**Art. 2.**– Aux fins de la présente loi, on entend par:

- a) „protection internationale“, le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire;
- b) „Convention de Genève“, la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967;
- c) „réfugié“, tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 34;
- d) „statut de réfugié“, la reconnaissance, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride;
- e) „personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire“, tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 37, l'article 39, paragraphes (1) et (2), n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;
- f) „statut conféré par la protection subsidiaire“, la reconnaissance d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;
- g) „demande de protection internationale“, la demande de protection présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente loi et pouvant faire l'objet d'une demande séparée;

- h) „protection temporaire“, une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d’afflux massif ou d’afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d’origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d’asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d’effets contraires à son bon fonctionnement, dans l’intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection;
- i) „personnes déplacées“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d’origine ou ont été évacués, notamment à la suite d’un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d’application de l’article 1A de la Convention de Genève ou d’autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier:
  - a) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;
  - b) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l’homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard;
- j) „afflux massif“, l’arrivée dans l’Union européenne d’un nombre important de personnes déplacées, en provenance d’un pays ou d’une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans l’Union européenne soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d’un programme d’évacuation;
- k) „membres de la famille“, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d’origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui sont présents au Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:
  - a) le conjoint du bénéficiaire du statut de protection internationale ou son (sa) partenaire non marié(e) engagé(e) dans une communauté de vie reconnue par le pays d’origine de l’un des partenaires;
  - b) les enfants du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, à condition qu’ils soient non mariés et à sa charge sans tenir compte du fait qu’ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- l) „mineurs non accompagnés“, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire sans être accompagnés d’un adulte qui soit responsable d’eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu’ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire;
- m) „pays d’origine“, le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s’il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle;
- n) „regroupant“, un ressortissant de pays tiers qui bénéficie de la protection temporaire dans un Etat membre de l’Union européenne et qui souhaite être rejoint par un ou plusieurs membres de sa famille.

**Art. 3.–** Le ministre ayant l’asile dans ses attributions, ci-après „le ministre“, est compétent pour enregistrer et traiter les demandes de protection internationale et de protection temporaire ainsi que pour statuer sur celles-ci.

**Art. 4.–** (1) Il est créé une commission consultative pour la protection internationale, dénommée ci-après „la commission“.

(2) La commission est l’organe consultatif qui peut donner son avis dans les délais fixés par le Gouvernement sur tout projet législatif et réglementaire relatif à la protection internationale. Elle présente au Gouvernement toute proposition qu’elle juge utile en matière de protection internationale et notamment à l’amélioration de la situation des demandeurs de protection internationale. Elle transmet ses avis au ministre.

(3) Le ministre peut soumettre à la commission pour avis un dossier individuel constitué à l’occasion d’une demande de protection internationale. La commission rend son avis dans un délai d’un mois à partir de sa saisine.

(4) La commission est composée:

- a) d'un magistrat de l'ordre judiciaire;
- b) d'un membre désigné par le Ministre ayant le Commissariat du Gouvernement aux étrangers dans ses compétences;
- c) d'un membre choisi en raison de son expérience en matière d'asile, nommé sur avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

Les membres de la commission sont nommés par le ministre pour un mandat de trois ans. Leur mandat est renouvelable. Des membres suppléants peuvent être nommés.

(5) La présidence de la commission est assurée par le magistrat. Un agent du ministère assume les fonctions de secrétaire. Les réunions de la commission se tiennent à huis clos.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire ont droit à des vacances horaires, dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

### **Chapitre 2.– De la procédure relative à l'examen d'une demande de protection internationale**

**Art. 5.–** Le présent chapitre a pour objet la procédure de détermination du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire.

**Art. 6.–** (1) Tout demandeur de protection internationale, ci-après „le demandeur“, peut présenter sa demande, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays. La demande de protection internationale doit être déposée par le demandeur en personne sous peine d'irrecevabilité. Le ministre fait en sorte à ce que les autorités auxquelles est susceptible de s'adresser une personne souhaitant présenter une demande de protection internationale soient en mesure de lui indiquer où et comment elle peut présenter une telle demande.

(2) Toute personne adulte a le droit de déposer une demande de protection internationale distincte de celle du membre de famille dont il dépend.

(3) Le demandeur est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, du contenu de la procédure de protection internationale, de ses droits et obligations pendant cette procédure et des conséquences possibles en cas de non-respect de ses obligations et de non-coopération avec le ministre.

(4) Le demandeur a l'obligation de remettre ses documents d'identité, ainsi que toute autre pièce utile à l'examen de la demande de protection internationale. Ces pièces sont conservées, contre récépissé, auprès du ministre. Les pièces sont restituées au demandeur si le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire lui est accordé. Si le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire lui sont refusés, elles lui sont restituées au moment où il est éloigné du territoire conformément à l'article 22 de la présente loi.

(5) Une pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Si cette pièce ne peut être remise immédiatement la convocation établie par le service de la police judiciaire tient lieu provisoirement et pendant une durée limitée de trois jours maximum de pièce donnant droit à l'aide sociale immédiate.

Néanmoins, l'attestation n'est pas délivrée au demandeur faisant l'objet d'une mesure de placement arrêtée par le ministre conformément à l'article 10 de la présente loi, ainsi qu'à la personne qui dépose une nouvelle demande de protection internationale conformément à l'article 23 de la présente loi tant que cette nouvelle demande n'a pas été déclarée recevable. L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle a été visée par l'administration communale du lieu de séjour du demandeur. L'administration communale du lieu de séjour du demandeur a l'obligation de viser l'attestation. Le demandeur a l'obligation de se présenter auprès du ministre en vue de la prolongation de l'attestation au plus tard au jour de l'expiration de sa durée de validité.

(6) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

(7) L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal. Elle est à restituer au ministre en fin de procédure.

(8) Le demandeur a l'obligation d'élire domicile au pays pour les besoins de la procédure d'asile. Il a l'obligation de communiquer le domicile élu au ministre dans les cinq jours suivant le dépôt de sa demande de protection internationale. Toute modification du domicile élu doit être communiquée au ministre contre récépissé. A défaut d'élection de domicile, le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère. Lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 de la présente loi, il est réputé avoir élu domicile au lieu où il est placé.

(9) Le demandeur a l'obligation d'accepter toute communication du ministre à son domicile élu. Sans préjudice d'une notification à personne, toute notification est réputée valablement faite trois jours après l'envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste.

(10) Lorsque le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère conformément au paragraphe (8) du présent article, le ministre procède à une notification par affichage public. A cette fin, le ministre procède à l'affichage d'un avis au ministère pendant une durée de trente jours. L'affichage de l'avis par le ministre est constaté par le service de police judiciaire. L'avis mentionne la date de l'affichage et la nature de l'acte à notifier. Il indique en outre l'endroit où le demandeur peut se faire remettre l'acte. La notification est réputée valablement faite trente jours après le premier jour de l'affichage public.

(11) Sauf exception accordée par le ministre, le demandeur a l'obligation de demeurer sur le territoire. Sans préjudice de l'article 10 de la présente loi, il a le droit d'y circuler librement pendant l'instruction de sa demande de protection internationale par le ministre. Ce droit ne constitue pas un permis de séjour conformément à la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers.

(12) Par exception à ce qui précède, le demandeur peut être livré à ou extradé, le cas échéant, vers, soit un autre Etat membre de l'Union européenne en vertu des obligations découlant d'un mandat d'arrêt européen ou pour d'autres raisons, soit un pays tiers, soit une cour ou un tribunal pénal(e) international(e).

(13) Toute demande de protection internationale est examinée dans un premier temps au regard des articles 15 et 16 de la présente loi.

**Art. 7.–** (1) Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats.

(2) Le fait que ladite information a été donnée au demandeur doit ressortir du dossier.

(3) Le demandeur doit être informé du contenu de la décision prise par le ministre dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend lorsqu'il n'est pas assisté ni représenté par un avocat. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative.

**Art. 8.–** Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographies et dresse un rapport.

**Art. 9.–** (1) Le demandeur a le droit d'être entendu par un agent du ministre. Il a l'obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre. Le ministre peut enregistrer, par les moyens techniques adaptés, les déclarations faites oralement par le demandeur, à condition que ce dernier en

ait été préalablement informé. Le ministre peut soumettre le demandeur à un test linguistique. Lorsque le demandeur est accompagné par un avocat, il devra néanmoins répondre personnellement aux questions posées.

(2) Le demandeur a l'obligation de soumettre dans les meilleurs délais tous les éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de sa demande. Le demandeur est réputé avoir présenté tous les éléments nécessaires s'il a fourni des déclarations ainsi que tous les documents en sa possession concernant son âge, sa situation, y compris celle de sa famille, son identité, sa nationalité, ses pays et lieux de résidence antérieurs, ses demandes d'asile précédentes, son itinéraire de voyage, ses documents de voyage et les motifs à la base de sa demande de protection internationale.

(3) Le ministre veille à ce que chaque entretien fasse l'objet d'un rapport écrit contenant au moins les informations essentielles relatives à la demande. L'absence du demandeur ou de son avocat lors de l'entretien fixé par l'agent du ministère, ainsi que le refus de ces derniers de signer le rapport de l'entretien n'empêchent pas le ministre de statuer sur la demande de protection internationale. En cas de refus de signer le rapport de l'entretien, les motifs du refus doivent ressortir du dossier.

(4) Il ne sera pas procédé à un entretien du demandeur si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande.

(5) L'entretien peut également ne pas avoir lieu lorsqu'il n'est pas raisonnablement possible d'y procéder, en particulier lorsque le ministre estime que le demandeur n'est pas en état ou en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables indépendantes de sa volonté. En cas de doute, le ministre peut exiger un certificat attestant de l'état de santé physique ou psychique du demandeur. Lorsque le ministre n'offre pas la possibilité d'un entretien au demandeur en application du présent paragraphe, des efforts raisonnables doivent être déployés pour permettre au demandeur de fournir davantage d'informations.

(6) L'entretien a normalement lieu hors de la présence des membres de la famille, à moins que le ministre ne juge que la présence d'autres membres de la famille est nécessaire pour procéder à un examen adéquat. L'entretien doit avoir lieu dans des conditions garantissant la confidentialité. Le ministre fait en sorte que l'entretien soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. A cet effet, le ministre:

- a) veille à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit suffisamment compétente pour tenir compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle ou la vulnérabilité du demandeur, pour autant qu'il soit possible de le faire; et
- b) choisit un interprète capable d'assurer une communication appropriée entre le demandeur et la personne qui mène l'entretien. Il n'est pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur a manifesté une préférence s'il existe une autre langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et dans laquelle il est à même de communiquer.

**Art. 10.**– (1) Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:

- a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;
- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;
- c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;
- d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.

(2) La décision visée au paragraphe (1) peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois dans l'hypothèse de l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe (1) sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

(3) Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.

(4) Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.

**Art. 11.**– (1) La demande de protection internationale est considérée comme implicitement retirée lorsqu'il est établi que:

- a) le demandeur n'a pas fourni les éléments visés à l'article 9 (2) ou ne s'est pas rendu à l'audition fixée par l'agent du ministère et
- b) n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale pendant une durée de deux mois au moins.

(2) Lorsque le demandeur réapparaît par la suite, sa demande sera traitée conformément à l'article 23 de la présente loi.

**Art. 12.**– (1) Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent.

(2) L'entretien du mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs.

(3) Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur. Dans ce cas, le demandeur est informé, préalablement à l'examen de sa demande de protection internationale et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, de la possibilité qu'il ait à subir un examen médical visant à déterminer son âge; il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande de protection internationale, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus de subir un tel examen médical. Le demandeur devra consentir à cet examen médical. La décision de rejet de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne sera pas exclusivement fondée sur ce refus.

(4) Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas le ministre de se prononcer sur la demande de protection internationale.

**Art. 13.**– (1) Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les membres du Comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK) ainsi que toute organisation disposant d'un agrément sont autorisés:

- a) à avoir accès aux demandeurs, y compris ceux qui sont placés dans une structure fermée conformément à l'article 10 qui précède;
- b) à avoir accès aux informations concernant chaque demande de protection internationale, l'état d'avancement de la procédure et les décisions prises, sous réserve que le demandeur y consente;
- c) à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la Convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure.

(2) L'agrément peut être délivré aux organisations qui

- a) justifient d'une activité d'information et de soutien régulière et durable au profit des demandeurs de protection internationale;



- b) remplissent les conditions d'honorabilité, tant dans le chef des membres des organes dirigeants de l'organisation, que dans le chef des personnes physiques chargées de ces missions;
- c) s'engagent à garantir aux demandeurs la protection de leur vie privée et le respect de leurs convictions philosophiques et religieuses.

Les personnes physiques agissant au nom et pour compte des organisations agréées se verront délivrer une autorisation écrite par le ministre.

Les conditions et les modalités de délivrance et de retrait de l'agrément peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

**Art. 14.**– (1) Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée de neuf mois après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.

(2) Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale neuf mois après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(3) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

(4) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 6 (5) qui précède.

(5) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(6) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée.

(7) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

(8) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

(9) Les demandeurs ont accès à la formation selon les conditions à fixer par règlement grand-ducal qui sera pris sur avis du Conseil d'Etat.

**Art. 15.**– (1) Si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande, le ministre surseoit à statuer sur la demande jusqu'à la décision du pays responsable sur la prise respectivement reprise en charge.

(2) Lorsque le pays responsable accepte la prise en charge, le ministre se déclare incompétent pour l'examen de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le demandeur est transféré vers le pays responsable de l'examen de sa demande.

**Art. 16.**– (1) Toute demande de protection internationale de la part d'un citoyen de l'Union européenne est irrecevable.

(2) Une demande de protection internationale peut être considérée comme irrecevable s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr.

(3) Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur particulier, si le demandeur:

- a) s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou
- b) jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de non-refoulement,

à condition qu'il soit réadmis dans ce pays. En appliquant le concept de premier pays d'asile à la situation personnelle d'un demandeur, le ministre peut tenir compte des dispositions du paragraphe (4) qui suit.

(4) Le ministre peut appliquer la notion de pays tiers sûr uniquement lorsqu'il a acquis la certitude que dans le pays tiers concerné, le demandeur sera traité conformément aux principes suivants:

- a) le demandeur n'a à craindre ni pour sa vie ni pour sa liberté en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques;
- b) le principe de non-refoulement est respecté conformément à la Convention de Genève;
- c) l'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée;
- d) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève.

(5) L'application de la notion de pays tiers sûr est subordonnée aux règles suivantes:

- a) un lien de connexion doit exister entre le demandeur et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays;
- b) le ministre doit s'assurer que la notion de pays tiers sûr peut être appliquée à un pays particulier ou à un demandeur particulier. A cet effet, il procède à un examen au cas par cas de la sécurité du pays pour un demandeur.

(6) Lorsqu'il exécute une décision uniquement fondée sur les paragraphes (2) à (5) qui précèdent, le ministre en informe le demandeur et lui fournit un document informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond. Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'entrer sur son territoire, la demande de protection internationale sera traitée au Luxembourg.

(7) Un règlement grand-ducal peut préciser les éléments à prendre en considération pour déterminer le pays tiers sûr.

(8) La décision d'irrecevabilité sera prise au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande de protection internationale. Sans préjudice du paragraphe 1er du présent article et de l'article 9, paragraphe 5, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur n'ait eu l'occasion d'être entendu.

(9) Le ministre statue sur la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision.

**Art. 17.**— Contre les décisions prises par le ministre au titre des articles 15 et 16 qui précèdent, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

**Art. 18.**— Le ministre fait en sorte que les décisions sur les demandes de protection internationale soient prises à l'issue d'un examen approprié. A cet effet, il veille à ce que:

- a) les demandes soient examinées et les décisions soient prises individuellement, objectivement et impartialement;

- b) des informations précises et actualisées soient obtenues auprès de différentes sources, telles que le HCR, sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs et, le cas échéant, dans les pays par lesquels les demandeurs ont transité, et à ce que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait accès à ces informations.

**Art. 19.**— (1) Le ministre statue sur le bien-fondé de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le ministre veille à ce que la procédure soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans un délai de six mois, le demandeur concerné reçoit, lorsqu'il en fait la demande, des informations concernant le délai dans lequel sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Ces informations n'entraînent pour le ministre aucune obligation, envers le demandeur, de statuer dans le délai indiqué. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.

(2) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(3) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai de deux mois à dater de la signification de la requête introductive.

(4) Contre les décisions du tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative statuant comme juge de l'annulation. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel.

**Art. 20.**— (1) Le ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas suivants:

- a) le demandeur, en déposant sa demande et en exposant les faits, n'a soulevé que des questions sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- b) il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;
- c) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de l'article 21 de la présente loi;
- d) le demandeur a induit en erreur les autorités en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou documents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;
- e) le demandeur a introduit une autre demande de protection internationale mentionnant d'autres données personnelles;
- f) le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité;
- g) le demandeur a fait des déclarations incohérentes, contradictoires, improbables ou insuffisantes au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;

- h) le demandeur n'a pas introduit plus tôt sa demande, sans motif valable, alors qu'il avait la possibilité de le faire;
- i) le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire;
- j) le demandeur n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9(2) de la présente loi ou a gravement manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6(4) et 9(1) de la présente loi, à moins qu'il ne soit pas responsable du non-respect de ces obligations;
- k) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Grand-Duché et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou introduit sa demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire;
- l) le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou constitue un danger pour l'ordre public;
- m) le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales.

(2) Le ministre prend sa décision au plus tard dans un délai de deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas prévus au paragraphe (1) qui précède. Le ministre statue par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité des dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.

(3) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(4) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête. Ce délai est d'office ramené à un mois lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 qui précède. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

(5) La décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours.

**Art. 21.**– (1) Un pays peut être désigné comme pays d'origine sûr pour les besoins de l'examen de la demande de protection internationale.

(2) Un pays qui est désigné comme pays d'origine sûr conformément aux paragraphes (3) et (4) du présent article peut uniquement, après examen individuel de la demande de protection internationale, être considéré comme étant un pays d'origine sûr pour un demandeur, s'il possède la nationalité de ce pays ou s'il avait précédemment sa résidence habituelle dans ce pays, et que le demandeur n'a soumis aucune raison valable permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle.

(3) Une demande de protection internationale est rejetée, sans préjudice du paragraphe (2) qui précède, lorsqu'un pays est désigné comme pays d'origine sûr soit par l'Union européenne, soit par règlement grand-ducal.

(4) Un règlement grand-ducal pourra désigner un pays comme pays d'origine sûr s'il est établi qu'il n'y existe généralement et de façon constante pas de persécution au sens de la Convention de Genève. Les critères suivants seront pris en considération pour la désignation d'un pays comme pays d'origine sûr:

- a) l'observation des droits et libertés prévus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international des droits civils et politiques ou la

Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;

- b) le respect du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève;
- c) la prévision d'un système de recours efficace contre les violations de ces droits et libertés.

**Art. 22.**– (1) Si le statut de réfugié est refusé au titre des articles 19 et 20 qui précèdent, le demandeur sera éloigné du territoire.

(2) Si l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait, le ministre peut décider de tolérer l'intéressé provisoirement sur le territoire jusqu'au moment où ces circonstances de fait auront cessé.

(3) Une attestation de tolérance est remise à l'intéressé. Elle précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si la pièce a été visée par l'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé, visa qui comprendra l'indication de l'adresse de l'intéressé. L'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé a l'obligation de viser l'attestation. L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du code civil.

(4) L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant les modalités à fixer par le règlement grand-ducal prévu à l'article 6 (7) qui précède.

(5) Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour la période de validité de l'attestation. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(6) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

(7) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le bénéficiaire de la tolérance doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée au paragraphe (3) qui précède.

(8) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(9) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où l'exécution matérielle de l'éloignement devient possible.

(10) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

(11) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

**Art. 23.**– (1) Le ministre considérera comme irrecevable la nouvelle demande d'une personne à laquelle la protection internationale a été définitivement refusée ou d'une personne qui a explicitement ou implicitement retiré sa demande de protection internationale, à moins que des éléments ou des faits nouveaux apparaissent ou sont présentés par le demandeur et qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire, à condition que le demandeur concerné a été,

sans faute de sa part, dans l'incapacité de les faire valoir au cours de la précédente procédure, y compris durant la phase contentieuse.

(2) Le demandeur concerné devra indiquer les faits et produire les éléments de preuve à la base de sa nouvelle demande de protection internationale dans un délai de quinze jours à compter du moment où il a obtenu ces informations. Le ministre peut procéder à l'examen préliminaire prévu au paragraphe (1) en le limitant aux seules observations écrites présentées hors du cadre d'un entretien.

(3) La décision du ministre est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

**Art. 24.**– Afin de déterminer quel pays, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est responsable de l'examen d'une demande d'asile et afin de déterminer si un étranger a auparavant présenté une demande d'asile dans un autre pays, le service de police judiciaire peut procéder à la prise d'empreintes digitales de tout étranger, âgé de quatorze ans au moins, qui se trouve illégalement sur le territoire luxembourgeois.

**Chapitre 3.– Des conditions que doivent remplir les ressortissants  
des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de  
réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin  
d'une protection internationale**

**Art. 25.**– Le présent chapitre a pour objet d'établir des normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale.

**Art. 26.**– (1) Il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient au ministre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

(2) Les éléments visés au paragraphe (1) correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d'identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

(3) Le ministre procède à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants:

- a) tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués;
- b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur a fait ou pourrait faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves;
- c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;
- d) le fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, pour déterminer si ces activités l'exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s'il retournait dans ce pays;
- e) le fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.

(4) Le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la

crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.

(5) Lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:

- a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;
- b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;
- c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;
- d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait; et
- e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie.

**Art. 27.**– (1) Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des événements ayant eu lieu depuis le départ du demandeur du pays d'origine.

(2) Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des activités exercées par le demandeur depuis son départ du pays d'origine, en particulier s'il est établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine.

(3) Sans préjudice de la Convention de Genève, un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié, si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine.

**Art. 28.**– Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être:

- a) l'Etat;
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci;
- c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves.

**Art. 29.**– (1) La protection peut être accordée par:

- a) l'Etat, ou
- b) des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci.

(2) Une protection est généralement accordée lorsque les acteurs visés au paragraphe (1) prennent des mesures raisonnables pour empêcher la persécution ou des atteintes graves, entre autres lorsqu'ils disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection.

(3) Lorsqu'il détermine si une organisation internationale contrôle un Etat ou une partie importante de son territoire et si elle fournit une protection au sens du paragraphe (2), le ministre tient compte des orientations éventuellement données par les actes du Conseil de l'Union européenne en la matière.

**Art. 30.**– (1) Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, le ministre peut estimer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.

(2) Lorsqu'il examine si une partie du pays d'origine est conforme au paragraphe (1), le ministre tient compte, au moment où il statue sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur.

(3) Le paragraphe (1) peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine.

**Art. 31.**– (1) Les actes considérés comme une persécution au sens de l'article 1A de la Convention de Genève doivent:

- a) être suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; ou
- b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a).

(2) Les actes de persécution, au sens du paragraphe (1), peuvent notamment prendre les formes suivantes:

- a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
- b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;
- c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires;
- d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;
- e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 34 paragraphe (2);
- f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants.

**Art. 32.**– (1) Lorsqu'il évalue les motifs de la persécution, le ministre tient compte des éléments suivants:

- a) la notion de race recouvre, en particulier, des considérations de couleur, d'ascendance ou d'appartenance à un certain groupe ethnique;
- b) la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances;
- c) la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté ou à l'inexistence de celle-ci, mais recouvre, en particulier, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre Etat;
- d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier:
  - ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce; et
  - ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation luxembourgeoise. Les aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes pourraient être pris en considération, sans pour autant constituer en soi une présomption d'applicabilité du présent article;



- e) la notion d'opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.

(2) Lorsque le ministre évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'agent de persécution.

**Art. 33.**– (1) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants:

- a) s'il s'est volontairement réclamé à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité; ou
- b) si, ayant perdu sa nationalité, il l'a volontairement recouvrée; ou
- c) s'il a acquis une nouvelle nationalité et joui de la protection du pays dont il a acquis la nationalité; ou
- d) s'il est retourné volontairement s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté; ou
- e) s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister;
- f) si, s'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1), points e) et f), le ministre examine si le changement de circonstances est suffisamment significatif et non provisoire pour que la crainte du réfugié d'être persécuté ne puisse plus être considérée comme fondée.

**Art. 34.**– (1) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié:

- a) lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, de la Convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente loi;
- b) lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents.

(2) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser:

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du Luxembourg avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date d'obtention du titre de séjour délivré sur la base du statut de réfugié; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies.

(3) Le paragraphe (2) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

**Art. 35.**– Le ministre octroie le statut de réfugié à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié conformément aux articles qui précèdent.

**Art. 36.**– (1) Le ministre révoque le statut de réfugié octroyé à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride, lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de l'article 33.

(2) Sans préjudice de l'obligation faite au réfugié de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce que la personne concernée a cessé d'être ou n'a jamais été un réfugié.

(3) Le ministre révoque le statut de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride s'il établit, après lui avoir octroyé le statut de réfugié, que:

- a) le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 34,
- b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut de réfugié.

(4) Le ministre peut révoquer le statut octroyé à un réfugié,

- a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité du pays;
- b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du pays.

(5) Dans les situations décrites au paragraphe (4), le ministre peut décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.

(6) Les personnes auxquelles les paragraphes (4) et (5) s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la Convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 37.**– Les atteintes graves sont:

- a) la peine de mort ou l'exécution; ou
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine; ou
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

**Art. 38.**– (1) Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride cesse d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire lorsque les circonstances qui ont justifié l'octroi de cette protection cessent d'exister ou ont évolué dans une mesure telle que cette protection n'est plus nécessaire.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1), le ministre tient compte du changement de circonstances, en déterminant s'il est suffisamment important et non provisoire pour que la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ne coure plus de risque réel de subir des atteintes graves.

**Art. 39.**– (1) Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride est exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire s'il existe des motifs sérieux de considérer:

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies;
- d) qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité du Luxembourg.

(2) Le paragraphe (1) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.

(3) Le ministre peut exclure tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire si, avant son admission au Luxembourg, il a commis un ou

plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application du paragraphe (1) et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis au Luxembourg, et s'il n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes.

**Art. 40.**– Le ministre octroie le statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride qui remplit les conditions pour être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire conformément aux articles qui précèdent.

**Art. 41.**– (1) Le ministre révoque le statut conféré par la protection subsidiaire lorsque l'intéressé a cessé d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 38.

(2) Le ministre peut révoquer le statut de réfugié lorsqu'il s'avère, après l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, que l'intéressé aurait dû être exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(3) Le ministre révoque le statut conféré par la protection subsidiaire si:

- a) après l'octroi de ce statut, il s'avère que la personne concernée est ou aurait dû être exclue des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 39, paragraphes (1) et (2);
- b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut conféré par la protection subsidiaire.

(4) Sans préjudice de l'obligation faite à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce qu'une personne a cessé de faire partie ou ne fait pas partie de celles qui peuvent bénéficier de la protection subsidiaire au titre des paragraphes (1), (2) et (3) du présent article.

#### **Chapitre 4.– Du contenu de la protection internationale**

**Art. 42.**– (1) Le présent chapitre qui a pour objet le contenu de la protection internationale est sans préjudice des droits inscrits dans la Convention de Genève.

(2) Le présent chapitre s'applique à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire.

**Art. 43.**– (1) Le ministre respecte le principe de non-refoulement en vertu de ses obligations internationales.

(2) Lorsque cela ne lui est pas interdit en vertu des obligations internationales visées au paragraphe (1), le ministre peut refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel:

- a) lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité du Luxembourg; ou
- b) que, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du Luxembourg.

(3) Le ministre peut refuser d'octroyer un titre de séjour à un réfugié qui entre dans le champ d'application du paragraphe (2), le révoquer, ou refuser de le renouveler.

**Art. 44.**– Le ministre fournit aux personnes dont il est reconnu qu'elles ont besoin d'une protection internationale, dès que possible après que le statut de protection respectif leur a été octroyé, un accès aux informations précisant, dans une langue qu'elles sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations afférents aux statuts de protection respectifs.

**Art. 45.**– (1) Le ministre veille à ce que l'unité familiale puisse être maintenue. Il peut décider que les dispositions du présent article s'appliquent aux autres parents proches qui vivaient au sein de la

famille du bénéficiaire à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à sa charge.

(2) Le ministre veille à ce que les membres de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir ce statut puissent prétendre aux avantages visés aux articles 47 à 55, dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille.

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne sont pas applicables lorsque le membre de la famille est ou serait exclu du bénéfice du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

(4) Nonobstant les paragraphes (1) et (2), le ministre peut refuser, limiter ou retirer les avantages qui y sont visés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

**Art. 46.**– (1) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne s'y opposent.

(2) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

**Art. 47.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un titre de voyage établi selon l'annexe à la Convention de Genève et destiné à leur permettre de voyager hors du territoire luxembourgeois, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

(2) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national obtiennent des documents qui leur permettent de voyager, au moins lorsque leur présence dans un autre Etat est requise pour des raisons humanitaires graves, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

**Art. 48.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut de réfugié a été octroyé.

(2) Des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail sont offertes aux bénéficiaires du statut de réfugié dans des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants luxembourgeois.

(3) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut conféré par la protection subsidiaire a été octroyé. Il peut être tenu compte de la situation du marché du travail, y compris pour fixer éventuellement des priorités d'accès à l'emploi pour une période de temps limitée, à déterminer par règlement grand-ducal.

(4) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail.

(5) La législation luxembourgeoise s'applique en ce qui concerne les rémunérations, l'accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l'emploi.

**Art. 49.**– (1) Les mineurs qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent le plein accès au système d'éducation, et ce dans les mêmes conditions que les ressortissants luxembourgeois.

(2) Les adultes qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire ont accès au système éducatif général ainsi qu'au perfectionnement ou au recyclage professionnels dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

(3) L'Etat garantit l'égalité de traitement entre les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire et les ressortissants luxembourgeois dans le cadre des procédures existantes de reconnaissance des diplômes, certificats ou autre titre de qualification formelle.

**Art. 50.**– Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire reçoivent la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants luxembourgeois.

**Art. 51.**– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès aux soins de santé dans les mêmes conditions d'accès que les ressortissants luxembourgeois.

(2) Sont garantis, dans les mêmes conditions d'accès qu'aux ressortissants luxembourgeois, les soins de santé appropriés aux bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui ont des besoins particuliers, tels que les femmes enceintes, les personnes handicapées, les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle ou les mineurs qui ont été victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés.

**Art. 52.**– (1) Dès que possible, après l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, la représentation des mineurs non accompagnés est assurée, par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation.

(2) Lors de la mise en œuvre de la présente loi, les besoins des mineurs non accompagnés seront dûment pris en considération par le tuteur désigné ou le représentant.

(3) Les mineurs non accompagnés sont hébergés:

- a) auprès de parents adultes; ou
- b) au sein d'une famille d'accueil; ou
- c) dans des centres spécialisés dans l'hébergement de mineurs; ou
- d) dans d'autres lieux d'hébergement adaptés aux mineurs.

Dans ce contexte, il y a lieu de tenir compte de l'avis de l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité.

(4) Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas de mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.

(5) Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les membres de sa famille seront recherchés dès que possible. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches serait menacée, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il sera fait en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient confidentiels.

(6) Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins.

**Art. 53.**– Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 54.**– Les personnes bénéficiant du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire peuvent circuler librement à l'intérieur du territoire luxembourgeois.

**Art. 55.**– Afin de faciliter l’intégration des réfugiés et des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire dans la société, le Gouvernement établit les programmes d’intégration qu’il juge appropriés ou crée les conditions préalables garantissant l’accès à ces programmes.

### **Chapitre 5.– De la protection temporaire**

**Art. 56.**– Le présent chapitre a pour objet l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d’origine.

**Art. 57.**– La protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut conféré par la protection internationale.

**Art. 58.**– (1) Le régime de protection temporaire est déclenché par une décision du Conseil de l’Union européenne prise dans les conditions définies par les articles 4 à 6 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

(2) Sans préjudice du paragraphe qui précède, la protection temporaire pourra être accordée dans des conditions à préciser par règlement grand-ducal.

**Art. 59.**– Afin de permettre l’application effective du présent chapitre, le ministre est autorisé à enregistrer entre autres les données à caractère personnel suivantes: nom, nationalité, date et lieu de naissance, situation familiale, liens de parenté.

**Art. 60.**– (1) Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l’établissement de l’identité de la personne sollicitant le bénéfice de la protection temporaire. Il peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires, étant entendu que cette fouille se fera dans le respect de la dignité humaine. Il peut être procédé à la prise d’empreintes digitales ainsi qu’à la prise de photographies de la personne concernée. Il procède à une audition de la personne concernée et dresse un rapport.

(2) Les documents d’identité des personnes sollicitant le bénéfice du régime de protection temporaire sont conservés, contre récépissé, auprès du ministère pendant la durée de la protection temporaire.

**Art. 61.**– (1) Peuvent être exclues du bénéfice de la protection temporaire les personnes:

- a) dont on aura des raisons sérieuses de penser:
  - i) qu’elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l’humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
  - ii) qu’elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du Grand-Duché de Luxembourg avant d’y être admises en tant que bénéficiaires de la protection temporaire. La gravité de la persécution à laquelle il faut s’attendre doit être considérée par rapport à la nature du crime dont l’intéressé est soupçonné. Les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, peuvent recevoir la qualification de crimes graves de droit commun. Cela vaut pour les participants au crime comme pour les instigateurs de celui-ci;
  - iii) qu’elles se sont rendues coupables d’agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies;
- b) dont on aura des motifs raisonnables de penser qu’elles représentent un danger pour la sécurité nationale ou, ayant été l’objet d’une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, qu’elles constituent une menace pour la communauté luxembourgeoise.

(2) Les motifs d’exclusion visés au paragraphe (1) se fondent exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée. Les décisions d’exclusion respectent le principe de la proportionnalité.

**Art. 62.**– (1) Le ministre délivre une attestation spécifique au bénéficiaire du régime de protection temporaire. Cette attestation permet à son titulaire de demeurer sur le territoire luxembourgeois, mais ne confère pas un droit au séjour conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

(2) L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle aura été visée par l'administration communale du lieu de séjour du bénéficiaire de la protection temporaire, visa qui comprendra l'indication de l'adresse du bénéficiaire de la protection temporaire.

(3) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.

**Art. 63.**– Les bénéficiaires de la protection temporaire recevront un document rédigé dans une langue susceptible d'être comprise par eux, dans lequel les dispositions relatives à la protection temporaire qui leur sont applicables sont clairement exposées.

**Art. 64.**– Lorsque la personne bénéficiant de la protection temporaire au Luxembourg séjourne irrégulièrement, pendant la durée de la protection temporaire, sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne, elle sera réadmise sur le territoire du Luxembourg à la demande de l'Etat membre concerné.

**Art. 65.**– (1) Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, aux bénéficiaires de la protection temporaire une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. Le ministre peut accorder priorité aux citoyens de l'Union européenne, aux citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(2) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 62 qui précède.

(3) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.

(4) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la protection temporaire prend fin.

(5) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

(6) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

**Art. 66.**– (1) Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise.

(2) Les bénéficiaires de la protection temporaire mineurs ont accès au système éducatif.

**Art. 67.**– Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à une aide sociale, y compris l'hébergement.

**Art. 68.**– (1) Le bénéficiaire de la protection temporaire peut solliciter le regroupement familial en faveur d'un ou plusieurs membres de sa famille si la famille était déjà constituée dans l'Etat d'origine et qu'elle a été séparée en raison de circonstances entourant l'afflux massif.

(2) Sont considérés comme membre de la famille au sens du présent article:

- a) le conjoint du regroupant;
- b) les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- c) d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l'afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à charge du regroupant.

(3) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d'une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, tout en tenant compte des souhaits des membres de la famille.

(4) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d'une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, et en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

(5) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b).

(6) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.

(7) Le ministre tient compte dans sa décision de l'intérêt supérieur de l'enfant.

(8) Le ministre délivre aux membres de la famille ayant bénéficié d'une mesure de regroupement l'attestation visée à l'article 62.

(9) Lorsque des personnes se voient accorder le bénéfice d'un régime de protection temporaire dans un autre Etat membre, que ce soit à titre personnel ou au titre d'un regroupement familial, elles perdent de plein droit le bénéfice du régime de protection temporaire au Luxembourg et leur attestation visée à l'article 62 devient caduque.

(10) Le ministre fournit, à la demande d'un autre Etat membre, les informations et documents relatifs à un bénéficiaire de la protection temporaire jugés nécessaires pour traiter un cas en vertu du présent article.

**Art. 69.**– La représentation et le placement des mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection temporaire sont régis par la législation en matière de protection de la jeunesse.

**Art. 70.**– (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment déposer une demande en obtention d'une protection internationale.

(2) Le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur de protection internationale pendant l'examen de cette demande.

(3) Lorsque, à l'issue de l'examen de protection internationale, cette protection n'est pas accordée au bénéficiaire de la protection temporaire, le bénéfice de la protection temporaire lui reste acquis pour la durée de cette protection restant à courir.

(4) L'examen des demandes de protection internationale, qui n'ont pas été traitées avant l'expiration de la période de protection temporaire, est achevé après l'expiration de cette période.

**Art. 71.**– Les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre de l'Union européenne responsable de l'examen d'une demande d'asile s'appliquent. En particulier, l'Etat membre respon-



sable de l'examen d'une demande d'asile présentée par une personne bénéficiant de la protection temporaire est l'Etat qui a accepté le transfert de ladite personne sur son territoire.

**Art. 72.**– (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment renoncer à cette protection en vue d'un retour volontaire dans leur pays d'origine. Aussi longtemps que le régime de protection temporaire n'a pas pris fin, le ministre accueille favorablement, compte tenu de la situation régnant dans le pays d'origine, les demandes de retour vers le Luxembourg présentées par les personnes ayant bénéficié de la protection temporaire et qui sont volontairement retournées dans leur pays d'origine.

(2) Les personnes dont la protection temporaire a pris fin seront invitées par le ministre à retourner volontairement dans leur pays d'origine.

(3) Le ministre veille à ce que les personnes visées aux paragraphes (1) et (2) prennent la décision du retour au pays d'origine en pleine connaissance de cause.

(4) Un programme de retour volontaire au pays d'origine pourra être mis en place, le cas échéant en coopération avec les organisations internationales concernées.

(5) Les personnes qui ne sont pas retournées volontairement au pays d'origine après un délai imparti par le ministre seront éloignées du territoire en conformité avec la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

(6) Le retour forcé se déroulera dans le respect de la dignité humaine. Le ministre examinera les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.

(7) Le ministre prend les mesures nécessaires concernant les conditions de séjour des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire dont on ne saurait raisonnablement, en raison de leur état de santé, s'attendre à ce qu'elles voyagent. Tant que cette situation perdure, ces personnes ne sont pas éloignées.

Le ministre peut autoriser les familles dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité au pays de bénéficier de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer la période scolaire en cours.

### **Chapitre 6.– Dispositions abrogatoires et transitoires**

**Art. 73.**– Sous réserve des dispositions transitoires figurant à l'article 74, la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire est abrogée.

**Art. 74.**– (1) Sans préjudice du paragraphe 2, la présente loi s'applique aux demandes de protection internationale en cours d'instruction.

(2) Par exception au paragraphe 1er, les articles 6, paragraphes 1er, 2, 3, 5, 8, 9 et 10, 7 paragraphes 1er et 2, 10, 15, 16, 17, 19, 20 et 21 s'appliquent aux seules demandes de protection internationale formulées à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les dossiers individuels transmis pour avis à la commission consultative pour les réfugiés prévue par l'article 3 de la loi modifiée du 3 avril 1996 précitée et non encore avisés par cette commission au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont retournés sans autre forme de procédure au ministre.

Luxembourg, le 30 novembre 2005

*La Rapportrice,*  
Lydie ERR

*Le Président,*  
Ben FAYOT

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/15

N° 5437<sup>15</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS  
DU BARREAU DE LUXEMBOURG**

(6.12.2005)

Le Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg se voit obligé de réagir face au projet de loi No 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection appelé à remplacer la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile; 2. d'un régime de protection temporaire, actuellement en vigueur.

Investi par la loi du 10 août 1991 sur la profession des avocats de la mission de l'examen de toutes les questions intéressant l'exercice de la profession et la défense des droits des avocats, le Conseil de l'Ordre se doit, en effet, de réagir face à certains aspects de cette nouvelle législation régissant le droit d'asile au Luxembourg dans la mesure où ceux-ci bousculent des points élémentaires des droits de la défense respectivement des principes généraux de droit unanimement admis.

Il s'agit en particulier de trois dispositions qui suscitent notre vive préoccupation à savoir l'absence de tout recours contre la décision ministérielle de recourir à la procédure accélérée (article 20), la suppression du double degré de juridiction (articles 17, 20 et 23) et le maintien en rétention des demandeurs d'asile jusqu'à une période maximale de douze mois (article 20 §1, f).

\*

**1. L'ABSENCE DE TOUT RECOURS CONTRE LA DECISION  
MINISTERIELLE DE RECOURIR A LA PROCEDURE ACCELEREE**

Il résulte de l'exposé des motifs que la nouvelle loi aura pour objectif principal de réduire la durée de la procédure d'asile. Il est indéniable que la durée excessive qui caractérise actuellement cette procédure, est à l'origine de nombreux problèmes dont la situation dramatique des demandeurs d'asile déboutés et invités à quitter le Luxembourg au bout de plusieurs années après un début d'intégration constitue l'illustration la plus frappante.

En vue d'atteindre cet objectif en principe tout à fait louable, le Gouvernement propose la mise en place notamment d'une procédure accélérée pour l'examen de certaines catégories de demandes d'asile destinée à aboutir à une décision ministérielle dans un délai maximum de deux mois (article 20 (2) du projet de loi).

Si l'accélération des procédures d'asile est de l'intérêt de tous – tant des demandeurs d'asile qui seront fixés sur leur sort dans un délai rapproché que du droit d'asile lui-même qui retrouvera une efficacité qui faisait souvent défaut par le passé – elle ne doit cependant pas se faire au détriment des droits de la défense les plus élémentaires.

Or, il résulte de l'article 20 (5) du projet de loi que „*la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours*“.

Il existe en droit administratif luxembourgeois un principe fondamental, consacré par l'article 2 §2 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif selon lequel

*„le recours devant le tribunal administratif (...) est admis même contre les décisions qualifiées par la loi et les règlements de définitives ou en dernier ressort“.*

Même si le libellé non équivoque de l'article précité permet de douter de l'applicabilité effective de l'article 20 (5) du projet de loi, ce dernier constitue néanmoins une dérogation inédite à ce principe fondamental que les seules considérations d'accélération d'une procédure ne sauraient justifier.

Le fait que la décision d'ouverture d'une procédure accélérée ne soit susceptible d'aucun recours comporte en outre un risque non négligeable de préjuger sur le sort réservé à un éventuel recours en réformation devant le Tribunal administratif contre une décision de refus.

En effet, l'article 20 (1) énumère treize hypothèses qui permettent au ministre de faire examiner une demande d'asile dans le cadre de la procédure accélérée. Il en sera ainsi, par exemple, lorsqu'il *„apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale“* (article 20 (1), b), que *„le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de l'article 21“* (article 20 (1), c) ou encore si *„le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire“* (article 20 (1) i).

Une décision administrative qui n'est susceptible d'aucun recours est pourvue de l'autorité de la chose décidée et s'impose de la sorte non seulement à l'administré, mais également aux juridictions administratives. Il est ainsi non seulement de la décision portant ouverture de la procédure accélérée, mais également des motifs à la base de cette décision.

Il se pose dès lors la question si le Tribunal administratif ne sera pas juridiquement lié par la constatation à la base de la décision ministérielle suivant laquelle, par exemple le demandeur *„ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale“* et ne saura dès lors que rejeter un recours introduit contre une décision de refus prise à l'issue de la procédure accélérée. Le sort réservé à la demande d'asile serait de la sorte scellé dès la décision portant ouverture de la procédure accélérée.

En vue de concilier tant les soucis d'éviter tout ralentissement exagéré des procédures d'asile que le respect des droits élémentaires de la défense, le Conseil de l'ordre se rallie dès lors à l'avis du Conseil d'Etat du 3 mai 2005 et préconise l'introduction d'un droit de recours contre la décision d'ouverture d'une procédure accélérée en même temps que le recours contre la décision de refus prise à l'issue de ladite procédure.

\*

## 2. LA SUPPRESSION DU DOUBLE DEGRE DE JURIDICTION

Actuellement, sous l'empire de la loi coordonnée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, à l'exception des délais de recours ramenés à 1 mois au lieu des 3 mois du droit commun, les demandeurs d'asiles bénéficient comme tout autre justiciable du double degré de juridiction introduit en droit luxembourgeois par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives.

Les articles 17, 20 et 23 du projet de loi prévoient d'abroger le double degré de juridiction en rapport avec les recours dirigés à l'encontre des décisions d'incompétence, d'irrecevabilité ou encore des décisions rendues à l'issue de la procédure accélérée. Toutes ces décisions seront susceptibles d'un seul recours en réformation devant le Tribunal administratif qui statuera en premier et en dernier ressort.

Dans son avis du 5 mai 2005 sur le projet de loi No 5437, le Conseil d'Etat a été sans équivoques quant à l'intention du Gouvernement de supprimer le double degré de juridiction en matière de droit d'asile respectivement de l'amputer pour instaurer en appel un recours contre la légalité, inédit en droit luxembourgeois.

Nous nous permettons de citer à cet égard le passage le plus éloquent de l'avis du Conseil de l'Etat: *„Le souci de rapidité ne peut toutefois légitimer la suppression des garanties de l'Etat de droit de manière aussi fondamentale dans un domaine touchant aux droits de justiciables particulièrement vulnérables. Si la réduction des délais de recours et la fixation de délais endéans lesquels les juridictions sont invitées à statuer peuvent constituer des mesures que le justiciable doit accepter dans certaines situations, il en est autrement de la décision de supprimer le double degré de juridiction. Le*

*Conseil d'Etat observe que la possibilité d'interjeter appel n'a pas entraîné de blocages de l'institution. Les affaires sont traitées dans des délais très brefs. (...) Aucun motif d'efficacité ne pourra dès lors être valablement invoqué pour justifier cette dérogation fondamentale au régime de droit commun“.*

Le Conseil d'Etat a dès lors annoncé son opposition formelle à la suppression du double degré de juridictions et partant le défaut de dispense du second vote constitutionnel pour le projet sous sa forme actuelle. La Commission parlementaire des Affaires étrangères et de l'Immigration vient cependant d'annoncer dans son rapport du 30 novembre 2005 relatif au projet de loi qui nous occupe, que le pouvoir législatif n'entendait pas tenir compte des critiques du Conseil d'Etat et voulait maintenir à tout prix la suppression du double degré de juridictions.

Les juridictions administratives sous leur forme actuelle de même que la voie de l'appel devant la Cour administrative ont été introduits en droit luxembourgeois suite à l'arrêt „Procola“ de la Cour européenne des droits de l'homme.

Au cas où le projet en question aboutit dans sa teneur actuelle, une avancée fondamentale pour les droits de la défense en matière administrative serait remise à néant pour une catégorie particulière de justiciables; les demandeurs d'asile.

A côté du fait qu'il s'agit en l'occurrence de justiciables particulièrement vulnérables, tel que l'a retenu à juste titre le Conseil d'Etat, il y aurait de la sorte un précédent dangereux ouvrant une brèche dans l'application généralisée du double degré de juridiction.

Comment justifier par des seules considérations d'opportunité – un hypothétique gain de temps dans l'aboutissement de la procédure d'asile – qu'il y aurait à l'avenir en matière administrative un double degré de juridiction généralisé, mais, en méconnaissance du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, une seule voie de recours pour les demandeurs d'asile?

A lire l'exposé des motifs du projet de loi, la suppression du double degré de juridiction est motivée par le seul souci de réduire les délais de procédure.

Mis à part les considérations de principe qui précèdent, il faut cependant constater que l'accélération de la procédure doit également être recherchée en amont des recours juridictionnels, à savoir au niveau de l'instruction des demandes d'asile par les soins du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration.

En pratique, il faut constater qu'en fonction des pays d'origine des demandeurs d'asile, la durée de l'instruction de la demande varie fortement et peut atteindre dans des cas extrêmes plus que 48 mois avant qu'une première décision ministérielle ne soit rendue.

Or, à l'opposé de cette phase non contentieuse qui est dépourvue de délais contraignants, il existe déjà la procédure administrative contentieuse de droit commun munie de délais contraignants qui font en sorte que sa durée pour la 1ère instance dépasse rarement les sept mois, à supposer que les parties épuisent toutes les possibilités d'échanges de mémoires leur conférées par la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

En instance d'appel, les délais de procédure sont encore plus courts dans la mesure où tous les mémoires doivent y être communiqués dans le mois de sorte que la Cour administrative est à même de statuer dans un délai maximum de 5 mois, y compris, le délai d'appel qui est d'un mois.

Hormis des cas exceptionnels où en cours de procédure surgissent de nouveaux éléments de fait ou de droit nécessitant une instruction supplémentaire par les parties, la durée de la procédure devant les juridictions administratives est dès lors fixée à l'avance.

Sous l'égide de la nouvelle loi, il n'en sera pas de même pour la phase non contentieuse dont le déroulement célère dépend de la seule volonté ou capacité de l'Administration sans que la loi ne prévoie la moindre sanction à cet égard.

En effet, si l'article 20 (2) du projet de loi dispose que la décision dans le cadre de la procédure accélérée doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la décision d'ouverture de ladite procédure, aucune sanction n'est rattachée au non-respect de ce délai.

Actuellement, sous l'empire de l'article 10 de la loi coordonnée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, une décision déclarant une demande comme manifestement infondée ou comme irrecevable doit intervenir „au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande d'asile“.

A plusieurs reprises, les juridictions administratives ont décidé que ce délai n'était pas prévu à peine de nullité et que le demandeur d'asile ne subirait aucun préjudice du fait de l'inobservation de ce délai (TA, 19 juillet 2000, No 12080 du rôle, confirmé par arrêt No 12251C du 15 septembre 2000).

Il est donc fort à craindre qu'il en sera de même avec le délai de deux mois prévu à l'article 19(4) du projet de loi.

On ne peut qu'en tirer la conclusion amère que l'objectif de l'accélération des procédures d'asile a été accompli sur le seul dos de la procédure devant les juridictions administratives, jugée à tort comme unique responsable de la durée des procédures et sans égards au respect des droits de la défense.

D'ailleurs, il faut noter qu'en pratique, l'abolition de l'instance d'appel ne répondra pas à l'objectif recherché d'accélérer de manière considérable la procédure dans la mesure où le projet de loi dispose dans son article 19(4): „*Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel*“.

Le délai d'appel de même que le délai pour déposer le mémoire en réponse étant chaque fois d'un mois, la juridiction d'appel sera donc en mesure de statuer dans une période maximale de 2 mois. Cette brève période supplémentaire ne saurait venir justifier une dérogation fondamentale au régime de droit commun.

\*

Enfin, si le double degré de juridiction est maintenu de manière formelle en ce qui concerne les décisions de refus du statut de réfugié prises à l'issue d'une procédure dite normale, l'article 19 (4) du projet de loi dispose cependant que contre les décisions du Tribunal administratif rejetant un recours en réformation contre une décision ministérielle de refus de la demande d'asile, „*appel peut être interjeté devant la Cour administrative statuant comme juge de l'annulation*“.

D'après l'exposé des motifs, la Cour administrative examinera uniquement les moyens de légalité, mais ne se prononcera pas sur le fond (rapport de la commission parlementaire du 30 novembre 2005, p. 36).

A nouveau, il s'agit d'une dérogation sans précédent au droit commun de la procédure devant les juridictions administratives qui soulève un grand nombre de questions juridiques sans pour autant atteindre le but recherché de l'accélération des procédures.

En effet, à supposer que l'instance d'appel s'analysera dorénavant en un recours en annulation „classique“, force est de constater que cela ne saurait empêcher la Cour administrative de procéder à l'examen de „*l'existence et de l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée*“ et de rechercher „*si la mesure prise est proportionnelle par rapport aux faits établis*“ (TA, 21 mai 2003. No 15738 du rôle, confirmé par arrêt No 16646C du 9 décembre 2003).

En suivant cette jurisprudence constante, le fond de l'affaire n'échappera dès lors pas à l'examen des juges d'appel, n'en déplaît au législateur.

A supposer que ce dernier ait l'intention d'instaurer un pourvoi en cassation devant la Cour administrative, inexistant en droit administratif luxembourgeois, il faut constater que le texte du projet de loi de même que les travaux parlementaires restent muets quant aux formes et procédures à respecter tant par les parties que par les juges de sorte que l'on serait en présence d'un vide juridique.

En tout état de cause, que la Cour administrative statue comme juge de l'annulation ou comme juge du fond, les délais dans lesquels les arrêts pourront être rendus restent identiques et cette innovation législative sera donc dépourvue de tout effet utile sur l'accélération des procédures.

Pour parler avec le Conseil d'Etat, il s'agit en l'occurrence d'une „*curiosité procédurale qu'il serait préférable d'abandonner*“ (avis du 3 mai 2005, p. 20).

\*

### 3. LE MAINTIEN EN RETENTION DES DEMANDEURS D'ASILE JUSQU'À UNE PÉRIODE MAXIMALE DE DOUZE MOIS

L'article 10 (1) du projet de loi énumère quatre cas qui permettent au ministre de placer un demandeur d'asile dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois.

De manière générale, il faut rappeler que la privation de la liberté de toute personne doit rester exceptionnelle et ne peut en aucun cas intervenir sur base de critères arbitraires, ce d'autant plus qu'il s'agit en l'occurrence de personnes qui, par définition, n'ont commis aucune infraction pénale.

Or, au moins deux des cas permettant au ministre de priver un demandeur d'asile de sa liberté d'aller et de venir reposent plus sur une appréciation subjective dans le chef de l'autorité administrative plutôt que sur des critères objectifs susceptibles d'un contrôle juridictionnel effectif.

Il en est ainsi de l'article 10 (1), a), au cas où la demande d'asile „a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg“.

Hormis le cas très exceptionnel où l'entrée sur le territoire luxembourgeois s'est fait moyennant un titre de voyage valable, tout demandeur se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg aussi longtemps qu'il n'a pas formellement introduit une demande d'asile.

Le libellé assez vague de l'article 10 (1), a) du projet de loi est ainsi susceptible de s'appliquer à la personne de bonne foi qui arrive au Luxembourg un vendredi en dehors des heures d'ouverture du bureau d'accueil des demandeurs d'asile et est appréhendée deux jours plus tard en situation de séjour irrégulier alors qu'elle n'avait matériellement pas la possibilité d'introduire une demande d'asile. Cette même personne dépendra alors du bon vouloir des fonctionnaires en charge de son dossier dans la mesure où sa mise en rétention sera fonction de l'analyse subjective que ceux-ci feront des raisons ayant motivé l'introduction de sa demande d'asile.

L'article 20, b) du projet de loi permet au ministre la mise en rétention lorsque „le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage“.

Il est un fait qu'un certain nombre de demandeurs d'asile donnent délibérément une fausse identité dans le but de faire obstacle à une instruction rapide de leur dossier respectivement un rapatriement ultérieur vers leur pays d'origine.

À l'opposé, il faut cependant constater que la majorité des demandeurs d'asile sont dépourvus de pièces d'identité ou de titre de voyage alors que très souvent ces documents ont été retenus par les passeurs qui ont organisé leur entrée clandestine sur le territoire luxembourgeois.

Ces personnes auront donc beaucoup de difficultés à produire des informations permettant d'établir leur identité et, à nouveau, seront tributaires de l'analyse subjective opérée par l'Administration. Si par malheur celle-ci est d'avis que les concernés ne coopèrent pas à l'établissement de leur identité, ils feront l'objet d'une mesure de placement.

Ceci est d'autant plus grave que l'article 10 (2) permet au ministre de prolonger la mesure de placement au cas où il y aurait refus de coopérer à l'établissement de l'identité „sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois“.

De l'aveu même du législateur, il s'agit en l'espèce d'un moyen dissuasif pour les demandeurs qui pourraient être tentés de cacher leur véritable identité (rapport de la commission parlementaire du 30 novembre 2005, p. 24).

De la sorte, la mesure de placement devient une contrainte par corps administrative prise sans décision judiciaire préalable et basée sur une appréciation subjective par l'Administration du comportement du demandeur d'asile.

Il y aura ainsi également une différence de traitement flagrante entre les demandeurs d'asile et les personnes en séjour irrégulier sur le territoire luxembourgeois.

Par application de l'article 15 (2) de la loi du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, les personnes en séjour irrégulier peuvent faire l'objet d'une mesure de placement pour une durée d'un mois, mesure renouvelable „en cas de nécessité absolue“ sans pouvoir dépasser une durée totale de trois mois.

Tout comme un demandeur d'asile peut être amené à cacher sa véritable identité, une personne en séjour irrégulier peut refuser toute coopération à l'établissement de son identité.



Or, à l'opposé des demandeurs d'asile, elle devra en tout état de cause être libérée à l'issue d'une période de trois mois si le ministre n'a pas réussi à établir dans ce même laps de temps son identité et donc à exécuter une mesure d'expulsion ou de refoulement.

L'article 10 (2) du projet de loi ne prévoit aucun critère objectif comparable à celui de la nécessité absolue de la loi du 28 mars 1972 qui justifierait une privation de la liberté d'un demandeur d'asile pour une période pouvant aller jusqu'à douze mois.

Cette mesure viole dès lors le principe de proportionnalité devant régir toute atteinte à la liberté fondamentale dans la mesure où elle porte atteinte à la liberté individuelle des demandeurs au-delà de ce qui est strictement nécessaire et utile.

Luxembourg, le 6 décembre 2005

Charles KAUFHOLD  
*Bâtonnier*

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437/16

**N° 5437<sup>16</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

---

**PROJET DE LOI**

**relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**REFUS DE LA DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(23.12.2005)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement du 21 décembre 2005, à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 20 décembre 2005 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 3 mai 2005, 27 septembre 2005 et 22 novembre 2005;

*refuse*

la dispense du second vote constitutionnel.

Ainsi décidé en séance publique du 23 décembre 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437 - Dossier consolidé : 381

5437/04

N° 5437<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**COMMENTAIRES DU HAUT-COMMISSARIAT DES  
NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES**

(7.3.2005)

**I. INTRODUCTION**

En adoptant, le 14 décembre 1950, le Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Assemblée générale des Nations Unies a confié au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé HCR) la responsabilité d'assurer la protection internationale des réfugiés<sup>1</sup>. Peu de temps après, a été adoptée la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée la Convention de 1951) constituant la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. En vertu de l'article 35 de cette Convention, les Etats contractants se sont engagés à coopérer avec le HCR dans „l'exercice de ses fonctions et (...) à faciliter sa tâche de surveillance de l'application de cette Convention“. Par la suite, des résolutions successives de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (ECOSOC) clarifièrent que le mandat du HCR s'étendait également à certaines catégories de personnes ayant un besoin de protection internationale mais ne répondant pas nécessairement aux critères de la Convention de 1951.

Ces éléments constituent le fondement de l'intérêt que porte le HCR au présent projet de modification législative. Le présent avis a pour objet de présenter les principales réflexions du HCR à l'égard du projet de loi. Il contient tout d'abord des considérations générales portant sur la globalité du texte et s'attache ensuite à commenter des dispositions spécifiques dudit projet. Ne sont reprises dans ce commentaire détaillé que les dispositions appelant des observations. Enfin, il aborde quelques points qui pourraient être utilement prévus dans le projet de loi.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES ET SOMMAIRE**

Le projet de loi commenté a notamment pour objectif la transposition des directives élaborées au niveau européen en matière de définition du réfugié<sup>2</sup>, de procédure d'asile<sup>3</sup>, de protection temporaire<sup>4</sup> et dans une certaine mesure, d'accueil<sup>5</sup> des demandeurs d'asile.

1 Voir Assemblée générale, résolution 428 (V) du 14 décembre 1950 et annexe Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

2 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (OJ L 304/12 du 30 septembre 2004), ci-après dans le texte: Directive relative au statut de réfugié et à la protection subsidiaire.

3 Proposition modifiée de Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (adoptée le 29 avril 2004 adoption formelle et publication à venir), ci-après dans le texte: Directive relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié.

4 Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (OJ L 212/12 du 7 août 2001), ci-après dans le texte: Directive relative à la protection temporaire.

5 Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats Membres (OJ L 31/18 du 6 février 2003), ci-après dans le texte: Directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile.

A cet égard, le HCR désire souligner que la **transposition** de ces directives doit se faire **dans le respect de la Convention de 1951 et des instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme**. Toutefois, le texte même de ces directives n'est pas toujours entièrement satisfaisant en ce qu'il ne reflète pas, ou incomplètement, les standards de la Convention de 1951 et d'autres normes internationales. Le HCR invite le Grand-Duché de Luxembourg à remédier à ces défaillances dans le cadre de la transposition en droit luxembourgeois des directives.

De plus, ces directives ne contiennent que des **normes minimales**. Elles ne devraient donc pas être simplement reproduites au niveau national. Cela est d'autant plus vrai que ces directives lient principalement le Grand-Duché de Luxembourg quant à l'objectif – minimum – à atteindre, et non quant à la manière dont elles doivent être incorporées dans la législation nationale, laissant ainsi une certaine flexibilité dans le processus de transposition.

Les principales préoccupations du HCR quant au projet de loi sont les suivantes:

- Procédure d'asile

Le HCR comprend le souhait des autorités de **réduire la durée de la procédure d'asile** au Grand-Duché de Luxembourg et ne s'y oppose pas pour autant que la **procédure** adoptée soit non seulement rapide mais aussi **juste**. Le HCR est en effet très conscient de la nécessité d'assurer de telles procédures garantissant la crédibilité du système d'asile. Une reconnaissance rapide des besoins de protection internationale est également dans l'intérêt des personnes qui la nécessitent. A cet égard, le HCR reste convaincu qu'une **accélération du traitement des dossiers passe** non seulement par des dispositions légales appropriées mais aussi et **surtout par la mise à disposition des moyens suffisants notamment en matière de personnel et de formation dans les services chargés de l'examen des demandes d'asile**.

Aucune disposition du projet ne semble directement viser l'octroi plus rapide du statut de réfugié aux victimes de persécution. Tout devrait pourtant être mis en œuvre pour que des cas **manifestement fondés** se voient reconnaître rapidement un statut.

Le HCR n'a pas d'objection quant à la procédure accélérée telle que prévue par ce projet de loi et note la nette amélioration en matière de détention administrative des demandeurs d'asile par rapport au précédent projet de loi. Toutefois, le HCR recommande toujours d'éviter la détention pour certaines catégories de demandeurs d'asile et recommande la création d'**alternatives** à la **détention des demandeurs d'asile**.

En matière d'appel, le HCR recommande l'existence d'un **recours couvrant tous les aspects du dossier** en ce compris l'appréciation des faits. Il est inquiet de l'absence systématique d'**effet suspensif** des recours interjetés contre des décisions d'irrecevabilité et d'incompétence. En matière de „retrait“ de la demande de protection, il demande qu'il débouche sur une clôture du dossier et non un rejet.

Le HCR déplore également les exceptions prévues quant à l'obligation de nommer un **tuteur** pour les enfants séparés et l'absence de garanties prévues en matière d'**extradition** des demandeurs d'asile.

- Modifications par rapport à la Convention de 1951

Il s'agit notamment des éloignements de la **définition du réfugié**, de la potentielle absence de prise en compte de besoins de protection „sur place“, de l'extension des clauses d'**exclusion** et de la **révocation** du statut de réfugié.

- Interprétation de la définition du réfugié pas, ou pas complètement, en accord avec les standards internationaux

Sont visées notamment l'assimilation des organisations internationales à des „agents de protection“, la notion d'**alternative de fuite interne**, celle de **persécution** et de ses **motifs**.

- Formes subsidiaires de protection

Le HCR se félicite de l'instauration d'**une forme subsidiaire de protection** au Grand-Duché de Luxembourg. Il est toutefois important de garantir que cette nouvelle forme de protection n'affaiblisse pas la protection offerte par la Convention de 1951. Il serait ainsi important de spécifier explicitement qu'une demande relevant de la Convention de 1951 doit être considérée en fonction de ces critères **avant** d'avoir recours à une autre forme de protection. Le HCR recommande aussi une **amélioration de la définition** des „atteintes graves“. De plus, les bénéficiaires de la protection



subsidaire devraient pouvoir prétendre aux **mêmes droits** que les réfugiés au sens de la Convention de 1951. Le projet de loi prévoit des droits plus restreints.

- Droits et bénéfices

Le HCR regrette que, à quelques exceptions près (notamment en matière d'aide sociale et de soins de santé pour les réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire), la transposition se limite à la transcription des normes minimales contenues dans les directives précitées. Les aspects liés au marché de l'**emploi**, au **statut familial** et à la **réunification familiale** ainsi qu'aux **permis de séjour** sont ainsi généralement abordés de façon restrictive. Le HCR encourage le Grand-Duché de Luxembourg à adopter des normes plus favorables.

Quant au contenu de la protection internationale, des améliorations sont recommandées notamment, en matière de **protection contre le refoulement** et de **maintien de l'unité familiale**.

- Protection temporaire

Pour ce qui est de la protection temporaire, les **critères du déclenchement „unilatéral“** de cette protection par le Grand-Duché de Luxembourg, l'**exclusion** et le **regroupement familial** devraient être révisés.

Dans un registre plus sémantique, le titre du projet de loi „relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection“ ainsi que diverses dispositions du texte semblant différencier „protection internationale“ et „protection temporaire“ sont susceptibles de créer une certaine confusion en ce sens que les formes complémentaires de protection constituent une certaine forme d'asile et de protection internationale. Il en est de même pour la protection temporaire. Le HCR recommande de modifier le texte du projet de loi en tenant compte de cette observation.

Le HCR a par ailleurs noté dans l'exposé des motifs de ce projet de loi la volonté du gouvernement de transposer la directive relative à l'**accueil** des demandeurs d'asile. La transposition effectuée dans le projet de loi commenté étant incomplète, le HCR suppose que celui-ci sera complété par un autre texte législatif ou réglementaire. La situation de l'accueil au Grand-Duché de Luxembourg méritant qu'il y soit porté attention, le HCR suivra ces développements avec intérêt.

Outre les préoccupations exprimées supra, le HCR désire relever que certaines **dispositions pourraient être** utilement **ajoutées** au présent projet. Il s'agit notamment de dispositions concernant les personnes vulnérables, l'intérêt supérieur de l'enfant, l'admission sur le territoire ainsi que le principe de non-discrimination. Enfin, le HCR désire attirer l'attention sur le fait qu'il serait utile de prévoir dans la législation, des dispositions transitoires.

\*

### III. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

#### Définitions

**Art. 2.– Aux fins de la présente loi, on entend par:**

- „protection internationale“, le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire;*
- „Convention de Genève“, la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967;*
- „réfugié“, tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 34;*

Article 2 (c): Cette définition ne correspond pas exactement au libellé de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 et dans son Protocole de 1967.

- „statut de réfugié“, la reconnaissance, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride;*

- e) *„personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire“, tout ressortissant d’un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d’origine ou, dans le cas d’un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l’article 37, l’article 39, paragraphes (1) et (2), n’étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n’étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;*
- f) *„statut conféré par la protection subsidiaire“, la reconnaissance d’un ressortissant d’un pays tiers ou d’un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;*
- g) *„demande de protection internationale“, la demande de protection présentée par un ressortissant d’un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d’application de la présente loi et pouvant faire l’objet d’une demande séparée;*

Article 2 (e)-(g): Le HCR estime fondamental que les formes subsidiaires de protection complètent mais n’affaiblissent pas la Convention de 1951. Il est donc important de veiller à ce que les individus qui remplissent les critères de la Convention de 1951 se voient accorder un statut de réfugié et non une forme subsidiaire de protection. Le HCR invite le Grand-Duché de Luxembourg à considérer chaque demande d’asile tout d’abord au regard des critères de la Convention de 1951 avant d’envisager son examen au regard des critères prévus pour l’octroi d’une protection subsidiaire. Cela permettrait de s’assurer que les demandes relevant de la Convention de 1951 sont bien considérées en fonction de ses critères avant d’avoir recours à la protection subsidiaire. Le HCR souhaiterait que le Grand-Duché de Luxembourg fasse explicitement référence à ce point dans sa législation.

- h) *„protection temporaire“, une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d’afflux massif ou d’afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d’origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d’asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d’effets contraires à son bon fonctionnement, dans l’intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection;*
- i) *„personnes déplacées“, les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d’origine ou ont été évacués, notamment à la suite d’un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d’application de l’article 1A de la Convention de Genève ou d’autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier:*

Le HCR désire souligner que la majorité des bénéficiaires de la protection temporaire sont des réfugiés relevant de sa compétence. Cela est particulièrement vrai concernant le sous-paragraphe b) de cet article, puisque des personnes fuyant de tels risques tombent en majorité dans le champ d’application de la Convention de 1951.

- a) *les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;*
- b) *les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l’homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard;*
- j) *„afflux massif“, l’arrivée dans l’Union européenne d’un nombre important de personnes déplacées, en provenance d’un pays ou d’une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans l’Union européenne soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d’un programme d’évacuation;*
- k) *„membres de la famille“, dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d’origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui sont présents au Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:*
- a) *le conjoint du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire;*
- b) *les enfants du couple visé au premier tiret ou du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, à condition qu’ils soient non mariés et à sa charge sans tenir compte du fait qu’ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés;*

Le HCR recommande que cette définition des membres de la famille soit élargie et adopte un libellé incluant les partenaires non mariés ainsi que les autres dépendants vivant dans le même ménage<sup>6</sup> en ce compris les enfants des couples non mariés et les membres adultes de la famille qui sont objectivement incapables de subvenir à leurs propres besoins ou qui sont dans des situations particulièrement vulnérables et désormais dépendent d'autres membres de la famille.

Le HCR estime que le respect de l'unité familiale ne doit pas être conditionné par le fait que la famille ait été ou non établie avant la fuite du pays d'origine. Les familles qui ont été fondées durant la fuite ou après l'arrivée dans le pays d'asile doivent également être prises en considération. Conformément aux Conclusions Nos 24 et 88 du Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire (ci-après Comité exécutif)<sup>7</sup>, le HCR recommande l'existence de critères libéraux en matière d'identification des membres de la famille susceptibles d'être admis dans le pays d'asile, ceci, afin d'encourager une complète réunification de la famille.

*l) „mineurs non accompagnés“, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire;*

Afin de refléter adéquatement la terminologie utilisée dans la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, l'utilisation du terme „enfant“ serait préférable à celui de „mineur“.

De plus, le HCR souhaite attirer l'attention sur la différence existant, au niveau international, entre le terme „mineur non accompagné“ et celui d'„enfant séparé“. Le HCR suggère de faire référence à ces deux terminologies ci-après explicitées dans la législation.

**Les enfants non accompagnés** (parfois appelés „mineurs non accompagnés“) sont séparés de leurs deux parents et d'autres membres de leur famille, et ne sont pris en charge par aucun adulte à qui la loi ou la coutume attribue la responsabilité de s'occuper d'eux ...“. Quant aux **enfants séparés** ils sont séparés de leurs deux parents (père et mère) ou de la personne qui était initialement chargée, selon la loi ou la coutume, de subvenir à leurs besoins. Certains „enfants séparés“ peuvent donc être accompagnés par des membres adultes de leur famille. Ces derniers peuvent toutefois ne pas être aptes ou disposés à subvenir aux besoins de l'enfant. Il est également parfois souhaitable qu'ils n'assument pas cette responsabilité.

*m) „pays d'origine“, le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle;*

*n) „regroupant“, un ressortissant de pays tiers qui bénéficie de la protection temporaire dans un Etat membre de l'Union européenne et qui souhaite être rejoint par un ou plusieurs membres de sa famille.*

6 HCR, Guide des Procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, Genève, septembre 1979, paragraphe 185: „Quant aux membres de la famille au profit desquels peut jouer le principe de l'unité de la famille, il faut au moins inclure parmi eux le conjoint et les enfants mineurs. Dans la pratique, d'autres personnes à charge d'un réfugié sont normalement incluses dans sa famille si elles font partie de son ménage“.

7 – Conclusion du Comité exécutif sur la protection de la famille du réfugié, No 88, Lème session, 1999:

„Le Comité exécutif, ...

b) Souligne la nécessité de protéger l'unité de la famille du réfugié, notamment par le biais de:

ii) l'examen de critères libéraux pour l'identification des membres de la famille qui peuvent être admis afin d'encourager une réunification totale de la famille“.

– Conclusion du Comité exécutif sur le regroupement des familles, No 24, XXXIIème session, 1981:

„Le Comité exécutif a adopté les conclusions ci-après sur le regroupement des familles: ...

5. Il faut espérer que les pays d'accueil appliqueront des critères libéraux pour l'identification de ceux des membres de la famille qui peuvent être admis, en vue de permettre un regroupement des familles aussi large que possible“.

## Demandes de protection internationale et de protection temporaire

**Art. 3.–** *Le ministre ayant l'asile dans ses attributions, ci-après „le ministre“, est compétent pour enregistrer et traiter les demandes de protection internationale et de protection temporaire ainsi que pour statuer sur celles-ci.*

La demande de protection temporaire étant également une demande de protection internationale, le HCR suggère de modifier le texte de cet article en tenant compte de cet élément.

### Chapitre 1er – De la procédure relative à l'examen d'une demande de protection internationale

#### Introduction de la demande de protection internationale

**Art. 6.– (1)** *Tout demandeur de protection internationale, ci-après „le demandeur“, peut présenter sa demande, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays. La demande de protection internationale doit être déposée par le demandeur en personne sous peine d'irrecevabilité. Le ministre fait en sorte à ce que les autorités auxquelles est susceptible de s'adresser une personne souhaitant présenter une demande de protection internationale soient en mesure de lui indiquer où et comment elle peut présenter une telle demande.*

L'exigence selon laquelle la demande d'asile doit être déposée en personne ne doit toutefois pas être utilisée pour empêcher l'accès à la procédure par exemple, dans une situation où la demande d'asile est introduite par un représentant légal, notamment dans le cas des enfants et des personnes en détention ou, lorsque le demandeur présente des problèmes de santé ou toute autre vulnérabilité l'empêchant de déposer personnellement sa demande.

**(2)** *Toute personne adulte a le droit de déposer une demande de protection internationale distincte de celle du membre de famille dont il dépend.*

Il serait souhaitable que les enfants accompagnés aient également la possibilité, dans certains cas, notamment lorsqu'ils présentent une crainte de persécution qui leur est propre, la possibilité de demander l'asile, soit en personne, soit par l'intermédiaire d'un représentant légal.

**(3)** *Le demandeur est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, du contenu de la procédure de protection internationale, de ses droits et obligations pendant cette procédure et des conséquences possibles en cas de non-respect de ses obligations et de non-coopération avec le ministre.*

Dans le contexte d'une demande d'asile où les déclarations de l'individu sont d'une importance capitale, une réelle communication est essentielle. Le HCR est donc d'avis qu'il est nécessaire de donner au demandeur d'asile une information dans une langue qu'il comprend. Il appartient au Grand-Duché de Luxembourg de mettre tout en œuvre pour atteindre cet objectif.

**(4)** *Le demandeur a l'obligation de remettre ses documents d'identité, ainsi que toute autre pièce utile à l'examen de la demande de protection internationale. Ces pièces sont conservées, contre récépissé, auprès du ministre. Les pièces sont restituées au demandeur si le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire lui est accordé. Si le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire lui sont refusés, elles lui sont restituées au moment où il est éloigné du territoire conformément à l'article 22 de la présente loi.*

**(5)** *Une pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. Néanmoins, cette pièce n'est pas délivrée au demandeur faisant l'objet d'une mesure de placement arrêtée par le ministre conformément à l'article 10 de la présente loi, ainsi qu'à la personne qui dépose une nouvelle demande de protection internationale conformément à l'article 23 de la présente loi tant que cette nouvelle demande n'a pas été déclarée recevable. L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle a été visée par l'administration communale du lieu de séjour du demandeur. L'administration communale du lieu de séjour du demandeur a l'obligation de viser l'attestation. Le demandeur a l'obligation de se présenter auprès du ministre en vue de la prolongation de l'attestation au plus tard au jour de l'expiration de sa durée de validité.*

Le HCR estime qu'il est fondamental que le demandeur d'asile ne soit pas dépourvu de document durant la procédure d'asile, ceci afin, notamment, d'éviter tout risque de déportation ou de refoulement. De plus, bien souvent, l'accès à une aide sociale, ou/et médicale et à un logement, auxquelles le demandeur d'asile doit avoir accès dès l'introduction de sa demande, sont conditionnés par ce type d'attestation.

Or, le paragraphe 4 de l'article commenté prévoit la remise des documents d'identité du demandeur d'asile au Ministre. Le paragraphe 5, quant à lui, ne prévoit la remise d'une pièce attestant de l'enregistrement de la demande que dans les trois jours après le dépôt de la demande.

Il est donc crucial qu'un document, même simplifié et à caractère temporaire soit délivré au demandeur d'asile lors de l'introduction de sa demande.

***(6) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.***

Le HCR n'a en principe pas d'objection sur ce point, à condition que l'exercice des droits fondamentaux ainsi que ceux qui leur sont généralement reconnus, notamment en matière d'éducation, d'aide sociale et de santé, reste accessible aux demandeurs d'asile malgré l'absence de certificat de résidence ou de pièce d'identité.

***(7) L'attestation confère le droit à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal. Elle est à restituer au ministre en fin de procédure.***

***(8) Le demandeur a l'obligation d'élire domicile au pays pour les besoins de la procédure d'asile. Il a l'obligation de communiquer le domicile élu au ministre dans les cinq jours suivant le dépôt de sa demande de protection internationale. Toute modification du domicile élu doit être communiquée au ministre contre récépissé. A défaut d'élection de domicile, le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère. Lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 de la présente loi, il est réputé avoir élu domicile au lieu où il est placé.***

Le HCR n'a en principe pas d'objection à cette exigence de communiquer l'élection de domicile dans les 5 jours aux autorités pour autant que des circonstances exceptionnelles empêchant le demandeur d'asile de remplir cette obligation, puissent, le cas échéant, être prises en compte.

***(9) Le demandeur a l'obligation d'accepter toute communication du ministre à son domicile élu. Sans préjudice d'une notification à personne, toute notification est réputée valablement faite trois jours après l'envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste.***

***(10) Lorsque le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère conformément au paragraphe (8) du présent article, le ministre procède à une notification par affichage public. A cette fin, le ministre procède à l'affichage d'un avis au ministère pendant une durée de trente jours. L'affichage de l'avis par le ministre est constaté par le service de police judiciaire. L'avis mentionne la date de l'affichage et la nature de l'acte à notifier. Il indique en outre l'endroit où le demandeur peut se faire remettre l'acte. La notification est réputée valablement faite trente jours après le premier jour de l'affichage public.***

L'affichage public risquant d'enfreindre le principe de confidentialité des demandes d'asile et étant ainsi susceptible de mettre le demandeur d'asile ou ses proches en danger, le HCR recommande donc que les demandeurs d'asile ne puissent être identifiés par des tiers, par exemple en utilisant des numéros de dossier plutôt que les noms et nationalités des individus.

***(11) Sauf exception accordée par le ministre, le demandeur a l'obligation de demeurer sur le territoire. Sans préjudice de l'article 10 de la présente loi, il a le droit d'y circuler librement pendant l'instruction de sa demande de protection internationale par le ministre. Ce droit ne constitue pas un permis de séjour conformément à la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers.***

## Extradition

***(12) Par exception à ce qui précède, le demandeur peut être livré à ou extradé, le cas échéant, vers, soit un autre Etat membre de l'Union européenne en vertu des obligations découlant d'un***

***mandat d'arrêt européen ou pour d'autres raisons, soit un pays tiers, soit une cour ou un tribunal pénal(e) international(e).***

Le HCR souhaite exprimer sa préoccupation quant à cette disposition qui ne contient aucune garantie veillant à ce que la procédure d'extradition ou les poursuites à l'encontre de l'individu soient conformes au droit international des réfugiés et aux droits de l'homme.

En particulier, si le HCR ne cherche pas à empêcher les poursuites engagées à l'égard des demandeurs d'asile et réfugiés pour les actes répréhensibles qu'ils auraient commis, l'extradition ne peut conduire, ni directement ni indirectement, au refoulement d'un demandeur d'asile vers un pays dans lequel il craint une persécution, en violation de l'article 33 (1) de la Convention de 1951.

Dans le cas où il fait valoir une crainte de persécution dans l'Etat requérant l'extradition, un demandeur d'asile ne devrait pas être extradé avant qu'une décision finale (négative) ait été prise quant à sa demande. Il conviendra notamment d'examiner si la demande d'extradition est liée à la crainte de persécution ou d'atteinte grave dont il fait état.

En cas d'extradition vers un autre pays, tant l'Etat requis que l'Etat requérant ont une obligation conjointe de garantir au demandeur d'asile un accès à une procédure d'asile comportant toutes les garanties nécessaires. Au cas où aucune décision n'a été préalablement prise quant à sa demande d'asile à la conclusion des poursuites engagées contre lui ou au terme de sa peine, le demandeur d'asile doit être retourné dans le pays dans lequel il a initialement déposé sa demande afin que celle-ci puisse y être examinée. L'Etat vers lequel le demandeur a été extradé pourrait aussi assumer la responsabilité de l'examen de la demande d'asile. Ceci n'est cependant possible que dans le cas où cet Etat peut être considéré comme un pays tiers sûr.

Le HCR recommande que cette disposition soit reformulée à la lumière de ces observations.

#### **Décision d'incompétence et demandes irrecevables**

***(13) Toute demande de protection internationale est examinée dans un premier temps au regard des articles 15 et 16 de la présente loi.***

Voir *infra* commentaire concernant l'article 16

#### **Accès à l'aide juridique et à l'interprétariat**

***Art. 7.– (1) Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats.***

Concernant l'interprétariat, comme mentionné *supra*, le demandeur d'asile doit être informé dans une langue qu'il comprend et non dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend.

En matière d'assistance judiciaire, le HCR se réjouit que la gratuité de celle-ci ne soit plus limitée à la phase contentieuse de la procédure d'asile.

***(2) Le fait que ladite information a été donnée au demandeur doit ressortir du dossier.***

***(3) Le demandeur doit être informé du résultat de la décision prise par le ministre dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend lorsqu'il n'est pas assisté ni représenté par un avocat. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative.***

Voir *supra* commentaire art. 7 (1). Il est de plus souhaitable que cette information soit communiquée au demandeur par écrit.

#### **Compétences de la police judiciaire et fouille du demandeur**

***Art. 8.– Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires. Il peut retenir,***

*contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographies et dresse un rapport.*

Le HCR recommande que les fouilles corporelles et l'audition prennent en compte le genre, l'âge, l'environnement culturel ainsi que tout handicap des individus concernés. Il recommande également que les fouilles corporelles ne soient effectuées qu'en cas de nécessité, notamment dans les situations où pèsent sur les demandeurs d'asile des soupçons devant mener à une telle mesure.

Le HCR préconise également que le personnel concerné du service de police judiciaire ait les connaissances nécessaires et bénéficie d'une formation appropriée notamment en matière d'identification des demandeurs d'asile et d'entretien avec eux. Ils doivent de plus avoir des instructions claires quant à la soumission au Ministre compétent de tous les éléments qu'ils auront pu obtenir concernant la demande d'asile.

### **Obligations du demandeur**

**Art. 9.– (1) *Le demandeur a le droit d'être entendu par un agent du ministère. Il a l'obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre. Le ministre peut enregistrer, par les moyens techniques adaptés, les déclarations faites oralement par le demandeur, à condition que ce dernier en ait été préalablement informé. Le ministre peut soumettre le demandeur à un test linguistique. Lorsque le demandeur est accompagné par un avocat, il devra néanmoins répondre personnellement aux questions posées.***

Le HCR n'est pas opposé au fait que le demandeur d'asile doive, en principe, répondre en personne aux convocations du ministre. Il souhaite cependant que dans des cas exceptionnels, tels que dans des cas de maladie ou de force majeure, une exception puisse être faite à ce principe.

**(2) *Le demandeur a l'obligation de soumettre dans les meilleurs délais tous les éléments nécessaires pour établir le bien-fondé de sa demande. Le demandeur est réputé avoir présenté tous les éléments nécessaires s'il a fourni des déclarations ainsi que tous les documents en sa possession concernant son âge, sa situation, y compris celle de sa famille, son identité, sa nationalité, ses pays et lieux de résidence antérieurs, ses demandes d'asile précédentes, son itinéraire de voyage, ses documents de voyage et les motifs à la base de sa demande de protection internationale.***

Compte tenu des difficultés de leur situation, les demandeurs d'asile ne devraient ni être sanctionnés pour leur incapacité à présenter un document qu'ils ne possèdent pas, comme cela est d'ailleurs évoqué dans le présent article, ni contraints de prouver chaque partie de leur demande d'asile. Les demandeurs d'asile sont en effet souvent forcés de fuir rapidement sans emporter les documents nécessaires et/ou utiles.

Ainsi, les exigences de la preuve ne doivent pas être interprétées trop strictement. La charge de la preuve devrait être appliquée de manière équilibrée avec la flexibilité nécessaire à la prise en compte de la spécificité de la situation des demandeurs d'asile. A partir du moment où les éléments de preuve disponibles ont été obtenus et vérifiés et où l'examineur est satisfait de la crédibilité générale du récit, le principe du bénéfice du doute devrait s'appliquer. Par conséquent, le HCR serait heureux que soit insérée dans la loi une référence explicite à ce principe. Il ressort en effet de la pratique que les cas où le demandeur peut fournir des preuves à l'appui de ses déclarations sont l'exception bien plus que la règle.

Enfin, des circonstances valables peuvent conduire le demandeur à ne pas répondre à ses obligations „dans les meilleurs délais“. Dans ce cas, il ne devrait pas être procédé à l'accélération de la procédure (voir *infra* article 20).

**(3) *Le ministre veille à ce que chaque entretien fasse l'objet d'un rapport écrit contenant au moins les informations essentielles relatives à la demande. L'absence du demandeur ou de son avocat lors de l'entretien fixé par l'agent du ministère, ainsi que le refus de ces derniers de signer le rapport de l'entretien n'empêchent pas le ministre de statuer sur la demande de protection internationale. En cas de refus de signer le rapport de l'entretien, les motifs du refus doivent ressortir du dossier.***

**(4) *Il ne sera pas procédé à un entretien du demandeur si, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande.***

Le demandeur doit toutefois avoir la possibilité, s'il le désire, de soulever des arguments dans le cadre de la détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile.

(5) *L'entretien peut également ne pas avoir lieu lorsqu'il n'est pas raisonnablement possible d'y procéder, en particulier lorsque le ministre estime que le demandeur n'est pas en état ou en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables indépendantes de sa volonté. En cas de doute, le ministre peut exiger un certificat attestant de l'état de santé physique ou psychique du demandeur. Lorsque le ministre n'offre pas la possibilité d'un entretien au demandeur en application du présent paragraphe, des efforts raisonnables doivent être déployés pour permettre au demandeur de fournir davantage d'informations.*

(6) *L'entretien a normalement lieu hors de la présence des membres de la famille, à moins que le ministre ne juge que la présence d'autres membres de la famille est nécessaire pour procéder à un examen adéquat. L'entretien doit avoir lieu dans des conditions garantissant la confidentialité. Le ministre fait en sorte que l'entretien soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. A cet effet, le ministre:*

- a) veille à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit suffisamment compétente pour tenir compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle ou la vulnérabilité du demandeur, pour autant qu'il soit possible de le faire; et*
- b) choisit un interprète capable d'assurer une communication appropriée entre le demandeur et la personne qui mène l'entretien. Il n'est pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur a manifesté une préférence s'il existe une autre langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et dans laquelle il est à même de communiquer.*

Une communication appropriée entre le demandeur et la personne qui mène l'entretien est une condition nécessaire à une procédure d'asile juste et efficace. En admettant qu'il ne soit pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur a manifesté une préférence elle doit toutefois avoir lieu dans une langue qu'il comprend et dans laquelle il est capable de s'exprimer.

Le HCR recommande de plus que des lignes directrices soient établies quant aux aspects spécifiques liés à l'âge et au sexe des demandeurs d'asile.

### **Détention administrative**

**Art. 10.**– (1) *Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:*

- a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;*
- b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;*
- c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;*
- d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.*

(2) *La décision de placement visée au paragraphe (1) qui précède peut être reconduite par le ministre, chaque fois pour la durée d'un mois, si les documents de voyage nécessaires à l'éloignement n'ont pas encore été établis, sans que la durée totale du placement ne puisse excéder six mois.*

(3) *Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.*

(4) *Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.*

Le HCR accueille favorablement le fait que les cas dans lesquels la détention est envisagée ont été fortement diminués par rapport au précédent projet de loi. Il n'en reste pas moins que la détention des



demandeurs d'asile est indésirable en soi. C'est encore plus vrai dans le cas de personnes vulnérables comme les enfants, les mineurs non accompagnés et les personnes ayant des besoins médicaux et psychologiques particuliers.

Le HCR désire donc réitérer que, conformément au droit international des réfugiés et aux instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme, il ne doit y être recouru qu'en cas de nécessité, afin d'atteindre un but légal et légitime, proportionné aux objectifs visés. Cette mesure ne peut être appliquée que de manière non discriminatoire et pour une période minimale.

A titre de rappel, la conclusion No 44 du Comité exécutif (XXXVII) du programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, de 1986, réitérant le principe de non-détention des demandeurs d'asile, énumère quatre exceptions qui peuvent être faites, en cas de nécessité, à ce principe. Il ne peut en effet être recouru à la détention que pour vérifier l'identité<sup>8</sup>, déterminer les éléments sur lesquels s'appuie la demande du statut de réfugié<sup>9</sup>, dans les cas où les demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité ou ont utilisé de faux documents afin de tromper les autorités de l'Etat où ils ont l'intention de réclamer l'asile<sup>10</sup> et enfin, pour protéger la sécurité nationale ou l'ordre public<sup>11</sup>.

Le HCR est préoccupé par le fait que le point (a) du 1er paragraphe de l'article 10 du projet de loi puisse mener à la détention de personnes qui ont de bonnes raisons de ne pas avoir demandé l'asile plus tôt. De telles personnes peuvent, tout en désirant prévenir un éloignement, avoir besoin de protection internationale. Le HCR souhaite que la notion de „motifs valables“ pour ne pas avoir déposé une demande de protection antérieurement puisse être introduite dans cet article.

Quant au point (b), le HCR désire insister sur le fait que cette disposition ne peut s'appliquer qu'à des individus manifestant un réel refus de coopérer avec les autorités et non à des individus n'étant pas à même de fournir des informations ou documents quant à leur itinéraire de voyage ou leur identité. Il convient également d'être attentif au fait que pour certains, le refus de donner de l'information concernant leur voyage peut provenir d'une peur envers les trafiquants et passeurs.

Concernant le point (c), les situations visées aux points i) et k) de l'article 20, c'est-à-dire respectivement le demandeur qui „ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire“ et celui qui „est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Grand-Duché et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou introduit sa demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire“, ne correspondent pas aux critères visés par la Conclusion du Comité exécutif mentionnée *supra*.

Le HCR souligne concernant le point (d) de cet article qu'il ne peut être nécessaire, afin de ne pas compromettre leur transfert vers l'Etat responsable de l'examen de leur demande d'asile, de détenir tous les demandeurs d'asile étant dans cette situation. La nécessité de la détention doit en effet être établie individuellement, après considération des alternatives possibles. Dans les cas où il serait toutefois nécessaire de détenir un demandeur d'asile pour cette raison, la détention devrait avoir une durée aussi limitée que possible. Elle devrait être restreinte à la période précédant le transfert et, étant donné les délais, ne devrait pas avoir lieu durant toute la période de négociation de reprise éventuelle de ce demandeur par un autre Etat, responsable de l'examen de la demande.

Quant à la durée de la détention des demandeurs d'asile, le HCR réitère son inquiétude par rapport à l'allongement qui en est prévu par rapport à la situation actuelle.

8 Cette vérification ne peut être nécessaire que dans les cas où l'identité est indéterminée ou controversée.

9 Ceci signifie que le demandeur d'asile peut être détenu exclusivement pour les besoins d'un entretien préliminaire destiné à identifier les bases de la demande d'asile. Il s'agit ici d'obtenir les faits essentiels motivant la demande d'asile et non l'obtention d'informations plus précises visant à déterminer le bien-fondé de la demande. Cette exception au principe de non-détention ne peut être utilisée pour justifier la détention pendant toute ou majeure partie de la procédure de détermination du statut.

10 Il faut établir le manque de bonne foi de la part du demandeur au cours du processus de vérification d'identité. En ce qui concerne les demandeurs d'asile qui utilisent de faux documents ou qui voyagent sans aucun document, la détention n'est légitime que dans le cas où il y a une intention de tromper ou un refus de coopérer avec les autorités. Les demandeurs d'asile qui arrivent sans documents parce qu'ils ne sont pas en mesure d'en obtenir dans leur pays d'origine ne devraient pas être détenus pour cette seule raison.

11 Ceci est lié aux cas où l'on a des raisons de penser que le demandeur d'asile a des antécédents criminels et/ou des affiliations qui sont susceptibles de représenter un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public.

Etant donné la gravité de la mesure envisagée, le HCR réitère également son souhait d'instauration d'une révision automatique de la légalité et de la nécessité de la détention par un tribunal ou une cour. Cette révision devrait être opérée à intervalles réguliers et rapprochés.

Ce projet de loi ne fait pas allusion aux alternatives à la détention telles que des placements en centres de réception, avec limitations de mouvement ou avec l'obligation de signaler sa présence<sup>12</sup>. Là où des mécanismes de contrôle peuvent être employés comme alternative viable à la détention, ceux-ci devraient être appliqués en premier lieu, à moins qu'il n'existe des éléments tangibles suggérant que de telles options ne seront pas efficaces dans le cas individuel en question.

Le HCR s'étonne et s'inquiète de surcroît que les demandeurs d'asile bénéficient en cette matière d'un traitement moins favorable que les étrangers en situation irrégulière n'ayant pas introduit de demande d'asile.

En conséquence, le HCR recommande que les critères et la durée de la détention prévus dans le projet de loi soient réexaminés, et que la loi fasse référence aux mesures alternatives à appliquer.

Bien qu'elles ne soient pas directement mentionnées dans le projet de loi, le HCR désire aborder les conditions de détention à l'égard desquelles le Comité exécutif souligne qu'„elles doivent être humaines. En particulier, les réfugiés et les demandeurs d'asile ne doivent pas, dans la mesure du possible, être emprisonnés avec des personnes détenues en tant que criminels de droit commun (...)“. Le HCR insiste particulièrement sur le fait que les demandeurs d'asile ne soient pas soumis à un régime pénitentiaire. Il souligne également la nécessité de structures adaptées disposant de personnel spécifiquement formé à l'accueil de cette population.

### **Retrait d'une demande**

**Art. 11.– (1) La demande de protection internationale est considérée comme implicitement retirée lorsqu'il est établi que:**

- a) le demandeur n'a pas fourni les éléments visés à l'article 9 (2) ou ne s'est pas rendu à l'audition fixée par l'agent du ministère et**
- b) n'a pas prolongé la pièce attestant l'enregistrement de la demande de protection internationale pendant une durée de deux mois au moins.**

**(2) Lorsque le demandeur réapparaît par la suite, sa demande sera traitée conformément à l'article 23 de la présente loi.**

Comme mentionné *supra*, le demandeur d'asile peut avoir des raisons valables pour ne pas comparaître à une audition et peut ne pas être à même de fournir la preuve de chaque aspect de sa demande d'asile. Il peut également avoir des motifs valables justifiant l'absence de prolongation de la pièce attestant l'enregistrement de sa demande d'asile. De tels cas ne devraient pas être considérés comme des retraits de la demande d'asile. Le HCR suggère en conséquence l'introduction de la notion de „motifs valables“ au (1) de cet article.

De plus, le HCR est d'avis que le retrait implicite d'une demande devrait conduire à la fermeture du dossier et non à un rejet de la demande d'asile, comme cela semble être le cas dans le présent projet de loi.

Une demande peut, en effet, être considérée comme „implicitement retirée“ au sens de l'article 11 pour une série de raisons n'ayant pas nécessairement trait à l'absence de besoin de protection. Le rejet d'une demande dans de telles circonstances comporte le risque que les besoins de protection ne soient ni examinés, ni reconnus.

En effet, il n'est pas rare que la présomption initiale d'abandon d'une demande d'asile se révèle être incorrecte par la suite: il arrive en effet souvent que par manque d'information ou à cause de problèmes de santé, un demandeur ne poursuive pas sa demande. Il est important dans ce cas de pouvoir rouvrir le dossier.

Ceci serait particulièrement problématique dans les cas où le demandeur est renvoyé vers le Grand-Duché de Luxembourg, par exemple dans le cadre de l'application du Règlement Dublin II ou du concept de pays tiers sûr. Souvent le demandeur d'asile n'est pas conscient des détails et des consé-

<sup>12</sup> HCR, Recommandations du HCR sur les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile, 1999.

quences de telles procédures. S'il avait déjà introduit une demande d'asile, la demande pourrait entre-temps avoir été rejetée et le demandeur aurait ainsi perdu toute possibilité de recours.

De plus dans le présent projet de loi, la réactivation d'une telle demande d'asile sera en principe considérée comme irrecevable (article 23). La réouverture et l'examen du dossier par la suite sont sujet à conditions et ne sont ainsi pas garantis (voir *infra* commentaires relatifs à l'article 23).

### **Enfants séparés (mineurs non accompagnés)**

#### **Art. 12.–**

Le HCR constate avec satisfaction que le projet de loi accorde une attention particulière à la situation des enfants séparés et non accompagnés et prévoit des garanties de procédures spécifiques aux enfants, y compris une référence explicite au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

*(1) Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent.*

*(2) Le mineur non accompagné ne se verra pas obligatoirement désigner de tuteur conformément au paragraphe (1) qui précède lorsqu'il:*

- a) atteindra selon toute vraisemblance sa majorité avant qu'une décision sur sa demande ne soit prise par le ministre;*
- b) bénéficie de l'assistance d'un avocat;*
- c) est marié ou l'a été;*
- d) est âgé de 16 ans ou plus, à moins qu'il ne soit dans l'incapacité d'introduire sa demande sans le concours d'un tuteur.*

En guise d'observation préliminaire, le HCR insiste sur l'importance d'éviter tout retard injustifié dans l'examen de la demande d'asile d'un enfant séparé ou non accompagné.

Cela étant clarifié, le HCR déplore les exceptions mentionnées à la désignation d'un tuteur pour un enfant séparé ou non accompagné et recommande la désignation d'un tuteur pour tout enfant étant dans cette situation.

En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe (2) c), il est possible qu'un enfant séparé ou non accompagné ait une crainte fondée de persécution du fait de son appartenance sexuelle notamment dans un contexte de violence familiale ou de mariage forcé. La désignation d'un tuteur est particulièrement cruciale dans de tels cas, afin de s'assurer que le mineur séparé ne soit pas en danger ou empêché de déposer une demande de protection.

Concernant le paragraphe d) de cet article, le HCR encourage le Grand-Duché de Luxembourg à ne pas adopter l'option minimale proposée par la directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié.<sup>13</sup> Aux termes de la Convention relative aux Droits de l'Enfant, du 20 novembre 1989, le mot „enfant“ doit être compris de „... tout être humain âgé de moins de dix-huit ans ...<sup>14</sup>“, les individus âgés de 16 à 18 ans n'étant pas exclus de cette définition.

*(3) L'entretien du mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs.*

*(4) Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur. Dans ce cas, le demandeur est informé, préalablement à l'examen de sa demande de protection internationale et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, de la possibilité qu'il ait à*

<sup>13</sup> Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, adoptée le 29 avril 2004 (non publiée à ce jour)

<sup>14</sup> „... sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable“ (article 1er)

*subir un examen médical visant à déterminer son âge; il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande de protection internationale, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus de subir un tel examen médical. Le demandeur devra consentir à cet examen médical. La décision de rejet de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne sera pas exclusivement fondée sur ce refus.*

*(5) Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas le ministre de se prononcer sur la demande de protection internationale.*

Il est bien connu que la détermination de l'âge est sujette à une marge d'erreur considérable. Le HCR recommande que l'examen soit effectué par un pédiatre indépendant démontrant une expertise appropriée. Dans le cas où la détermination de l'âge n'est pas concluante, la personne prétendant être un enfant devrait se voir accorder le bénéfice du doute. Par ailleurs, le HCR recommande qu'il soit prévu explicitement dans la législation, que toute personne prétendant être un enfant doit être traitée provisoirement comme tel et ce, jusqu'à ce qu'il soit, en cas de doute, procédé à la détermination de son âge.

En outre, cet article ne mentionne pas toutes les garanties prévues aux articles 15(4) et (6) de la directive relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié. Celles-ci devraient être incluses dans la loi.

Enfin, en matière de protection de la jeunesse, le HCR estime souhaitable que les enfants séparés ou non accompagnés demandeurs d'asile, reconnus réfugiés, bénéficiant de la protection subsidiaire ou de la protection temporaire bénéficient d'un même traitement. Ainsi, la représentation et le placement des enfants séparés ou non accompagnés demandeurs d'asile devraient aussi être régis par la législation en matière de protection de la jeunesse, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 69 du projet de loi à l'égard des bénéficiaires de la protection temporaire.

#### **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

**Art. 13.–** *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ainsi que toute organisation agissant au nom du HCR sur le territoire luxembourgeois en vertu d'un accord conclu avec ce dernier sont autorisés:*

- a) à avoir accès aux demandeurs, y compris ceux qui sont placés dans une structure fermée conformément à l'article 10 qui précède;*
- b) à avoir accès aux informations concernant chaque demande de protection internationale, l'état d'avancement de la procédure et les décisions prises, sous réserve que le demandeur y consente;*

Le HCR constate avec satisfaction que, en conformité avec l'article 35 de la Convention de 1951, l'article 13 du projet de loi lui garantit l'accès aux demandeurs d'asile et aux informations concernant les demandes déposées. Il approuve le principe de confidentialité des données personnelles sur les demandeurs d'asile et les réfugiés. Cependant, toutes les informations concernant un demandeur d'asile ne requièrent pas nécessairement le consentement du demandeur pour lui être communiquées, en particulier lorsqu'elles sont anonymes.

Il serait ainsi pertinent d'établir une distinction entre d'une part, des informations anonymes concernant les demandes d'asile ou des données statistiques qui sont accessibles et d'autre part, des informations relatives aux données personnelles du demandeur d'asile, dont l'accès serait soumis à son consentement.

- c) à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la Convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure.*

Le HCR recommande que l'article 21 (2) de la directive relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié soit également transposé.

## Emploi des demandeurs

### Art. 14.–

Le HCR invite le Grand-Duché de Luxembourg à tenir compte des bénéfices mutuels de l'accès à l'emploi tels que formulés dans la conclusion du Comité exécutif<sup>15</sup> sur l'accueil des demandeurs d'asile: „*Les dispositifs d'accueil peuvent bénéficier à tous lorsqu'ils se fondent sur l'hypothèse selon laquelle de nombreux demandeurs d'asile peuvent parvenir à un certain degré d'autonomie, si on leur en donne la possibilité*“.

Selon le HCR, il est dans l'intérêt tant du Grand-Duché de Luxembourg que ces derniers puissent avoir accès au marché de l'emploi lorsque la durée de la procédure excède 6 mois, ceci, particulièrement en ce qui concerne les individus dont la demande est examinée dans le cadre de la procédure régulière.

Le HCR est donc préoccupé par le caractère très restrictif de cet article et encourage le Grand-Duché de Luxembourg à s'éloigner des standards minimaux adoptés en matière d'accès à l'emploi des demandeurs d'asile.

*(1) Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée d'un an après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.*

Si cette limitation devait persister, le HCR recommande que la demande de permis de travail présentée par un demandeur ne soit irrecevable que si elle est introduite avant le délai d'un an mentionné dans la première phrase de l'article 14 (1).

*(2) Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale un an après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.*

La validité de l'autorisation d'occupation temporaire de 6 mois semble trop courte pour donner au demandeur d'asile une chance réelle de trouver un emploi. Une validité minimale d'un an serait préférable. De plus, le fait que l'autorisation d'occupation temporaire ne soit valable que pour un employeur déterminé et pour une seule profession, semble très restrictif. Le HCR recommande à cet égard l'octroi d'une autorisation générale de travail.

Ensuite, toujours dans un même objectif de donner au demandeur d'asile une chance réelle d'avoir accès à un emploi, le HCR désire aborder ici la nécessité d'assurer un traitement rapide des demandes d'autorisations d'occupation temporaire et d'éviter les démarches administratives trop lourdes.

*(3) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.*

*(4) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 6 (5) qui précède.*

*(5) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.*

*(6) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée.*

<sup>15</sup> Conclusions du Comité exécutif sur l'accueil des demandeurs d'asile, No 93, LIIIème session, 2002, paragraphe b) vii.

(7) *L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.*

(8) *Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.*

(9) *Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les demandeurs ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise.*

Le HCR recommande que tous les demandeurs d'asile aient, dès que possible, accès à ces formations et stages.

#### **Demande irrecevable: premier pays d'asile ou pays tiers sûr**

**Art. 16.– (1) Une demande de protection internationale sera considérée comme irrecevable en conformité du protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne accompagnant le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 lorsque le demandeur est un citoyen de l'Union européenne.**

Le HCR réitère que la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 ne comporte pas de limitation ou discrimination quant aux pays d'origine.

(2) *Une demande de protection internationale peut être considérée comme irrecevable s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr.*

(3) *Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur particulier, si le demandeur:*

*a) s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou*

*b) jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de non-refoulement,*

*à condition qu'il soit réadmis dans ce pays. En appliquant le concept de premier pays d'asile à la situation personnelle d'un demandeur, le ministre peut tenir compte des dispositions du paragraphe (4) qui suit.*

Le HCR constate avec satisfaction qu'un pays ne peut être considéré comme „premier pays d'asile“ que si le réfugié peut encore se prévaloir de sa protection. Le HCR note cependant que le terme „protection suffisante“ mentionné à l'article 26(b) n'est pas défini et est susceptible de ne pas constituer une garantie suffisante ou un critère adéquat lorsque l'on détermine si un demandeur d'asile ou un réfugié peut être reconduit en sécurité dans un premier pays d'accueil. Le HCR estime que la protection doit être effective et accessible dans la pratique. Il recommande dès lors l'emploi du terme „protection effective“ dans le paragraphe commenté ainsi que l'incorporation de critères, en lien avec les standards énoncés dans la Convention de 1951 et dans les Conclusions de Lisbonne relatives à la „protection effective“<sup>16</sup>. Enfin, il faut également tenir compte de la possibilité pour les Etats de fournir en pratique une „protection effective“, particulièrement s'ils accueillent déjà d'importantes populations de réfugié.

Un pays tiers dont on considère qu'il offre une protection effective est, en principe, un pays qui respecte pleinement la Convention de 1951 ou, au minimum, a développé une pratique apparentée aux principes contenus dans celle-ci. Le simple fait qu'un individu soit reconnu comme réfugié et que le principe de „non-refoulement“ soit respecté ne veut pas nécessairement dire que celui-ci reçoive une protection effective dans le pays concerné.

A cet égard, il est utile de noter qu'une organisation internationale telle que le HCR ne peut être comparée à un Etat et ne peut être considérée comme procurant une telle protection. Les Etats dans lesquels le HCR est engagé dans la détermination du statut de réfugié sous son mandat ne devraient ainsi, en principe, pas être considérés comme premiers pays d'accueil. En effet, le HCR assume souvent

<sup>16</sup> „Summary conclusions on the concept of „effective protection“ in the context of secondary movements of refugees and asylum-seekers“, Lisbon Expert Roundtable, 9-10 décembre 2002

de telles fonctions parce que ces Etats n'ont ni la capacité de déterminer le statut, ni celle de fournir une „protection effective“. En général, la réinstallation est d'ailleurs requise pour les personnes dont le besoin de protection internationale a été ainsi déterminé. Le retour d'individus nécessitant une protection internationale vers de tels pays n'est, par conséquent, pas envisageable.

**(4) Le ministre peut appliquer la notion de pays tiers sûr uniquement lorsqu'il a acquis la certitude que dans le pays tiers concerné, le demandeur sera traité conformément aux principes suivants:**

Comme souligné dans le préambule de la Convention de 1951 et dans un nombre de conclusions du Comité exécutif, les questions de protection de réfugiés sont d'envergure internationale et des solutions satisfaisantes ne peuvent être obtenues sans coopération internationale. La responsabilité première d'assurer la protection demeure dans le chef de l'Etat dans lequel la demande de protection est déposée. Un transfert de responsabilités ne devrait être envisagé qu'entre Etats offrant des systèmes de protection comparables, sur la base d'un accord présentant clairement leurs responsabilités respectives. En revanche, la notion de „pays tiers sûr“, telle que définie dans le présent projet de loi, est appliquée suite à une décision unilatérale du ministre qui peut invoquer la responsabilité d'un Etat tiers pour examiner une demande d'asile. Le HCR est donc d'avis que l'application de ce concept devrait être abandonnée au profit d'accords multilatéraux garantissant une protection efficace des demandeurs d'asile.

Par ailleurs, la notion de „pays tiers sûr“ est beaucoup moins pertinente depuis l'accession de dix nouveaux Etats membres à l'Union européenne, étant donné que le Règlement Dublin II<sup>17</sup> devrait supplanter ce concept à l'intérieur de l'Union européenne. D'autres Etats en dehors de l'Union européenne sont (Norvège, Islande) ou seront (Suisse, Liechtenstein) inclus dans le „régime Dublin II“. Le concept de „pays tiers sûr“ ne sera ainsi plus pertinent pour ces pays. Au-delà des ces frontières, aucun des pays situés à la périphérie de l'Union ne peut légitimement être considéré comme sûr actuellement.

Si toutefois, le Grand-Duché de Luxembourg optait pour le maintien de cette notion, les conditions suivantes devraient être satisfaites:

- (i) Le demandeur doit être protégé contre le refoulement et être traité conformément aux standards internationaux contenus *inter alia* dans la Convention de 1951. La „sûreté“ du pays doit être garantie dans la pratique du pays et pas seulement dans les obligations formelles qu'il a pu prendre.
- (ii) Le demandeur doit avoir avec le pays tiers, une véritable connexion ou un lien proche. Ce lien doit être plus fort que celui existant à l'égard de l'Etat dans lequel l'asile est sollicité, rendant juste et raisonnable le fait qu'il soit appelé à demander asile là-bas. Bien que le transit ne constitue pas une connexion ou un lien proche, le demandeur d'asile doit avoir transité par le pays concerné. Enfin, il est souhaitable de prendre en compte, dans la mesure du possible, les intentions du demandeur d'asile en ce qui concerne le pays dans lequel il voudrait demander l'asile. Une telle approche serait susceptible d'avoir un impact positif sur l'intégration des personnes reconnues comme ayant besoin de protection internationale (voir commentaire relatif à l'article 16 (5) (a)).
- (iii) Le pays tiers doit marquer expressément son accord d'admettre le demandeur sur son territoire et d'examiner la substance de sa demande d'asile dans le cadre d'une procédure juste. Le pays tiers doit aussi permettre l'accès à une solution durable aux personnes dont le besoin de protection internationale a été reconnu.
- (iv) Des exceptions devraient être prévues *inter alia* pour les enfants séparés ou non accompagnés et autres personnes vulnérables.

**a) le demandeur n'a à craindre ni pour sa vie ni pour sa liberté en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques;**

**b) le principe de non-refoulement est respecté conformément à la Convention de Genève;**

<sup>17</sup> Règlement (CE) No 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, Journal officiel L 50 du 25 février 2003, (ci-après dans le texte: Règlement Dublin II).

- c) l'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée;*
- d) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève.*

Article 16 (4) a) à d): Le HCR considère en principe ces critères comme acceptables. Cependant, il conviendra d'examiner attentivement la pratique du pays tiers dans l'application de la Convention de 1951 et des instruments régionaux et internationaux existant en matière de droits de l'homme. De plus, la capacité du pays tiers de réadmettre les demandeurs, d'examiner leur demande et d'octroyer une protection effective devrait être considérée.

Article 16 (4) a) à c): Le HCR note que, conformément aux Droits de l'homme, la protection contre le refoulement s'étend aux dommages irréparables et inclut les menaces à la vie et la peine de mort. Un lien avec un motif de la Convention de 1951 tel que précisé à l'article 27 (1) (a) n'est pas requis.

Article 16 (4) d): L'application de cette disposition requiert la ratification de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967, ainsi que leur application. La protection visée dans ce paragraphe doit être „effective“. La notion de „pays tiers sûr“ ne devrait donc pas être appliquée dans les cas où le pays en question n'est pas disposé ou capable d'assurer une telle protection.

*(5) L'application de la notion de pays tiers sûr est subordonnée aux règles suivantes:*

- a) un lien de connexion doit exister entre le demandeur et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays;*

Le HCR approuve l'introduction de la notion de „lien de connexion“.

Le projet de loi pourrait utilement inclure des exemples de ces liens. Parmi eux, on peut mentionner les liens familiaux incluant la famille élargie, les séjours antérieurs ainsi que la langue ou les attaches culturelles.

Le HCR est d'avis que les simples transits ne devraient pas être considérés comme des liens significatifs car ils sont souvent le résultat de concours de circonstances et n'impliquent pas l'existence d'un réel lien de connexion. De même, en l'absence d'une véritable présence dans le pays, une simple autorisation d'entrée sur le territoire ne constitue pas non plus un tel lien. Sauf accord formel entre Etats présentant des systèmes d'asile comparables concernant la détermination de la responsabilité de l'examen de la demande d'asile, le simple transit ne peut donc être pris en compte dans le cadre de la détermination d'un pays tiers sûr.

De plus, le concept de „pays tiers sûr“ ne devrait pas être appliqué lorsque les liens du demandeur sont plus forts avec le Grand-Duché de Luxembourg qu'avec le pays tiers.

- b) le ministre doit s'assurer que la notion de pays tiers sûr peut être appliquée à un pays particulier ou à un demandeur particulier. A cet effet, il procède à un examen au cas par cas de la sécurité du pays pour un demandeur.*

Le HCR accueille favorablement cette disposition prévoyant un examen individuel de l'application du concept de pays tiers sûr.

*(6) Lorsqu'il exécute une décision uniquement fondée sur les paragraphes (2) à (5) qui précèdent, le ministre en informe le demandeur et lui fournit un document informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond. Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'entrer sur son territoire, la demande de protection internationale sera traitée au Luxembourg.*

Le HCR accueille favorablement ce paragraphe (6) qui permet de limiter les risques de nonaccès des demandeurs d'asile à la procédure de détermination du statut de réfugié. Il recommande toutefois, comme indiqué dans la directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, que le document „informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond“ soit rédigé „dans la langue du pays“.

*(7) Un règlement grand-ducal peut préciser les éléments à prendre en considération pour déterminer le pays tiers sûr.*



*(8) La décision d'irrecevabilité sera prise au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande de protection internationale. Sans préjudice du paragraphe (1) du présent article, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur n'ait eu l'occasion d'être entendu.*

*(9) Le ministre statue sur la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision.*

#### **Recours contre les décisions d'incompétence et d'irrecevabilité**

**Art. 17.**– *Contre les décisions prises par le ministre au titre des articles 15 et 16 qui précèdent, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

Le HCR est d'avis qu'un recours utile doit couvrir non seulement l'examen de la légalité de la décision du ministre mais aussi le fond du dossier et l'appréciation de ses faits. Or, regrettamment, il semble que le recours en annulation ne s'attache que de manière limitée à l'appréciation des faits du dossier.

De plus, le HCR s'inquiète du fait que l'effet suspensif du recours ne soit pas prévu. Beaucoup de réfugiés en Europe ne sont reconnus comme tels que suite à un recours. Etant donné les conséquences potentiellement sérieuses d'une détermination erronée du besoin de protection en première instance, l'effet suspensif d'un recours constitue une garantie essentielle pour garantir le respect du principe de non-refoulement. L'appel est en effet dépourvu d'efficacité si le demandeur n'est pas autorisé à attendre sur le territoire de l'Etat le résultat du recours introduit contre une décision négative en première instance.

Des exceptions à ce principe fondamental ne devraient être permises que dans des cas précisément définis. Il s'agit notamment des cas où il y a un comportement clairement abusif de la part du demandeur, ou lorsque la demande est manifestement infondée<sup>18</sup>. Dans ce cas, l'application automatique de l'effet suspensif peut être levée.

Deux exceptions supplémentaires sont possibles, l'une dans le cadre de l'examen préliminaire effectué pour les nouvelles demandes et l'autre, en cas d'accord formel entre Etats sur le partage de responsabilités en ce qui concerne l'examen des demandes d'asile.

Cependant, même dans ces dernières situations, une possibilité de révision de l'effet non suspensif du recours par un tribunal ou un autre organe indépendant doit exister. Cette révision et éventuelle confirmation de l'absence d'effet suspensif doit prendre en compte les chances de réussite du recours introduit contre la décision principale. Pourvu qu'elle tienne compte tant des faits que des éléments de droit, une telle révision pourrait être simplifiée et rapide. Pour ne pas être dépourvue de sens, le demandeur devrait toujours être autorisé à séjourner sur le territoire jusqu'au terme de celle-ci. Enfin, le HCR considère que cette révision doit être demandée explicitement.

Dans tous les autres cas, le principe de l'effet suspensif doit être observé. En conséquence, le HCR recommande la révision de l'article 17.

#### **Recours contre la décision négative quant au bien-fondé de la demande**

**Art. 19.**– *(1) Le ministre statue sur le bien-fondé de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le ministre veille à ce que la procédure soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans un délai de six mois, le demandeur concerné reçoit, lorsqu'il en fait la demande, des informations concernant le délai dans lequel sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Ces informations*

<sup>18</sup> Conclusions du Comité exécutif sur le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, No 30 (XXXIV), 34<sup>ème</sup> session, 1983.

*n'entraînent pour le ministre aucune obligation, envers le demandeur, de statuer dans le délai indiqué. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.*

*(2) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.*

*(3) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai de deux mois à dater de la signification de la requête introductive.*

Le HCR s'inquiète de la suppression de la possibilité de produire un mémoire en réplique aux mémoires soumis. En particulier, il faut garantir au demandeur d'asile une occasion équitable de réagir à une information dont il n'aurait pas encore eu connaissance lors du dépôt de la requête introductive d'instance et de communiquer, en les explicitant, des éléments utiles qu'il ignorait ou qu'il aurait acquis postérieurement au dépôt de cette requête.

Le HCR se permet d'insister sur ce point d'autant plus que les demandeurs d'asile ne sont entendus ni par le tribunal administratif ni par la cour administrative. Afin d'éclairer au mieux le tribunal et la cour dans leur prise de décision, le HCR recommande que le demandeur d'asile puisse être entendu par ces instances.

*(4) Contre les décisions du tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative statuant comme juge de l'annulation. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel.*

### Procédure accélérée

**Art. 20.–** *(1) Le ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas suivants:*

Pourvu qu'elle ne préjuge pas de la décision finale prise au sujet des demandes de protection, le HCR n'a pas d'objection particulière à l'égard de la procédure accélérée telle que prévue par ce projet de loi. Cette dernière semble offrir les garanties nécessaires à un examen satisfaisant des demandes d'asile.

Cependant, le lien qui, malgré une nette amélioration, persiste entre cette procédure et la possibilité de détention des demandeurs d'asile qui y sont soumis reste préoccupant. En particulier, le HCR est opposé à l'extension des mesures de détention aux cas mentionnés aux paragraphes i) et k) du présent article. Il insiste sur la nécessité de respecter, avec les seules exceptions mentionnées *supra* (voir commentaires concernant l'article 10) le principe de non-détention des demandeurs d'asile.

- a) le demandeur, en déposant sa demande et en exposant les faits, n'a soulevé que des questions sans pertinence ou d'une pertinence insignifiante au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;*
- b) il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;*
- c) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de l'article 21 de la présente loi;*
- d) le demandeur a induit en erreur les autorités en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou documents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;*

- e) *le demandeur a introduit une autre demande de protection internationale mentionnant d'autres données personnelles;*
- f) *le demandeur n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait de pièces d'identité ou de documents de voyage qui auraient aidé à établir son identité ou sa nationalité;*
- g) *le demandeur a fait des déclarations incohérentes, contradictoires, improbables ou insuffisantes au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;*
- h) *le demandeur n'a pas introduit plus tôt sa demande, sans motif valable, alors qu'il avait la possibilité de le faire;*
- i) *le demandeur ne dépose une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire;*
- j) *le demandeur n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9(2) de la présente loi ou a gravement manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6(4) et 9(1) de la présente loi, à moins qu'il ne soit pas responsable du non-respect de ces obligations;*

Le HCR est d'avis que l'absence à une audition sans raison valable appelle plutôt à la fermeture du dossier qu'au traitement accéléré de la demande. (Voir également commentaires relatifs à l'article 9 (2) du projet de loi)

- k) *le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Grand-Duché et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et/ou introduit sa demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire;*
- l) *le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou constitue un danger pour l'ordre public;*
- m) *le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales.*

*(2) Le ministre prend sa décision au plus tard dans un délai de deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas prévus au paragraphe (1) qui précède. Le ministre statue par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité des dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 précitée.*

*(3) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.*

*(4) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête. Ce délai est d'office ramené à un mois lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 qui précède. Le délai de recours et le recours introduits dans le délai ont un effet suspensif. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

*(5) La décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours.*

#### Pays d'origine sûr

**Art. 21.–** *(1) Un pays peut être désigné comme pays d'origine sûr pour les besoins de l'examen de la demande de protection internationale.*

Dans un souci de préserver l'intégrité de l'institution de l'asile, le HCR n'est pas opposé à l'établissement de mécanismes procéduraux ayant pour but de traiter plus rapidement les demandes d'asile émanant de personnes provenant de pays qui ne produisent généralement pas de réfugiés. Le HCR ne s'oppose donc pas à la notion de pays d'origine sûr lorsqu'elle est utilisée comme outil procédural pour des traitements accélérés et simplifiés et dans des circonstances prudemment définies, que le demandeur a une réelle possibilité de renverser la présomption de „sûreté“ du pays au vu des circonstances personnelles de son cas et enfin, qu'il ou elle ait accès à un recours effectif.

***(2) Un pays qui est désigné comme pays d'origine sûr conformément aux paragraphes (3) et (4) du présent article peut uniquement, après examen individuel de la demande de protection internationale, être considéré comme étant un pays d'origine sûr pour un demandeur, s'il possède la nationalité de ce pays ou s'il avait précédemment sa résidence habituelle dans ce pays, et que le demandeur n'a soumis aucune raison valable permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle.***

Conformément à la Convention de 1951, la notion de „résidence habituelle“ ne peut s'appliquer qu'à des individus étant apatrides. Dans les autres cas, seul le critère de la nationalité peut être pris en considération. Un pays de résidence habituelle pourrait, en revanche, être considéré comme un „pays de premier asile“.

Le HCR accueille favorablement l'examen individuel expressément prévu dans cette disposition. Toutefois étant donné les conséquences attachées à la détermination d'un pays d'origine sûr (voir *infra* (3)), le HCR est préoccupé par le fait que la charge de la preuve semble ici entièrement reposer sur le demandeur d'asile qui doit motiver les raisons permettant de penser que le pays n'est pas sûr. Il devrait exister pour chaque demandeur une réelle possibilité de réfuter une telle présomption, sans pour autant accroître la charge de la preuve pesant sur lui.

***(3) Une demande de protection internationale est rejetée, sans préjudice du paragraphe (2) qui précède, lorsqu'un pays est désigné comme pays d'origine sûr soit par l'Union européenne soit par règlement grand-ducal.***

***(4) Un règlement grand-ducal pourra désigner un pays comme pays d'origine sûr s'il est établi qu'il n'y existe généralement et de façon constante pas de persécution au sens de la Convention de Genève. Les critères suivants seront pris en considération pour la désignation d'un pays comme pays d'origine sûr:***

- a) l'observation des droits et libertés prévus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international des droits civils et politiques ou la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;***
- b) le respect du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève;***
- c) la prévision d'un système de recours efficace contre les violations de ces droits et libertés.***

En ce qui concerne les critères nécessaires à la détermination d'un pays d'origine sûr, celui de l'absence générale et persistante de réfugiés en provenance de ce pays est fondamental. Le HCR suggère donc d'inclure ce critère dans la loi.

Enfin, le HCR souhaite réitérer l'importance de la qualité des informations sur lesquelles l'évaluation de la situation dans les pays d'origine est basée. A cet égard, la directive relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié mentionne utilement une pluralité de sources.

A cet égard, le HCR désire attirer l'attention sur sa base de données „REFWORLD“ qui contient des informations sur les pays d'origine, des données légales ainsi que d'autres sources fiables disponibles sur Internet, provenant notamment des Etats, des ONG et des sites spécialisés comme [www.ecoinet.org](http://www.ecoinet.org). Bien que l'organisation ne soit pas toujours en mesure de fournir des réponses spécifiques à des requêtes d'informations sur les pays d'origine, elle continuera, moyennant ses ressources, à formuler des positions et à réunir des informations concernant certains pays générant d'importantes populations réfugiées, ou dans lesquels le HCR est engagé dans des opérations de retour.

Le HCR craint que la désignation de pays d'origine sûr dans un règlement grand-ducal ne soit pas assez flexible pour prendre en compte les changements, même graduels, dans un pays déterminé. En tout état de cause, il recommande que des mécanismes appropriés soient établis afin d'assurer une

révision régulière de telles listes. Celles-ci devraient être assez flexibles pour répondre adéquatement à un changement graduel ou soudain dans un „pays d’origine sûr“.

### **Demandes de protection subséquentes**

**Art. 23.– (1) *Le ministre considérera comme irrecevable la nouvelle demande d’une personne à laquelle la protection internationale a été définitivement refusée ou d’une personne qui a explicitement ou implicitement retiré sa demande de protection internationale, à moins que des éléments ou des faits nouveaux apparaissent ou sont présentés par le demandeur et qu’ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire, à condition que le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l’incapacité de les faire valoir au cours de la précédente procédure, y compris durant la phase contentieuse.***

Comme mentionné *supra* concernant l’article 11, le HCR est d’avis que tout retrait, implicite ou explicite, d’une demande d’asile devrait mener non pas au rejet de la demande mais bien à la discontinuation de l’examen de celle-ci et à la clôture du dossier qui pourrait par la suite être rouvert. Or, dans ce projet de loi, on applique aux demandes implicitement ou explicitement retirées la sanction réservée aux demandes définitivement rejetées.

Le HCR est très préoccupé par le fait que, en cas de retour vers le Grand-Duché de Luxembourg opéré sur la base du Règlement Dublin II ou de l’application du concept de „pays tiers sûr“, une telle disposition puisse, dans certaines circonstances<sup>19</sup>, empêcher une personne ayant un besoin de protection internationale de se voir reconnaître un statut. Une demande de protection doit en effet bénéficier d’un examen juste et complet incluant la continuation d’une procédure éventuellement „interrompue“ ou la possibilité d’interjeter appel d’une décision négative émise dans ce cadre. Il recommande donc que la référence au retrait implicite ou explicite soit retirée de cet article.

De plus, le HCR estime que la condition mentionnée à la fin du paragraphe commenté<sup>20</sup> est difficile à établir. Il est par exemple possible que le demandeur d’asile n’ait pas mentionné dans un premier temps des persécutions humiliantes ou des traitements portant une atteinte grave à son intégrité physique ou psychique à cause d’un traumatisme ou d’une gêne compréhensible, notamment dans le cas d’abus d’ordre sexuel. D’autre part, cette condition ajoute une exigence supplémentaire aux termes utilisés dans la directive relative à des normes minimales concernant la procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié, rendant ainsi le projet de loi plus restrictif que cette directive. Il recommande dès lors la suppression des termes „à condition que le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l’incapacité de les faire valoir au cours de la précédente procédure, y compris durant la phase contentieuse“.

**(2) *Le demandeur concerné devra indiquer les faits et produire les éléments de preuve à la base de sa nouvelle demande de protection internationale dans un délai de quinze jours à compter du moment où il a obtenu ces informations. Le ministre peut procéder à l’examen préliminaire prévu au paragraphe (1) en le limitant aux seules observations écrites présentées hors du cadre d’un entretien.***

Comme mentionné *supra*, le HCR désire souligner que même si dans certains cas il sera possible de répondre aux exigences exprimées dans cet article, bien souvent, l’absence de preuve sera bien la règle. Conformément aux paragraphes 196 et 197 du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, le HCR recommande que, vu la difficulté d’obtention de preuves inhérentes à leur situation, l’exigence de preuve ne soit pas appliquée trop strictement à l’égard des demandeurs d’asile.

Concernant le délai imparti, le HCR recommande qu’une flexibilité soit introduite permettant de tenir compte de situations dans lesquelles ce délai ne pourrait être respecté, par exemple en cas de maladie ou d’envoi de documents.

<sup>19</sup> Par exemple, dans le cas de „retraits implicites“ suite à un départ du pays.

<sup>20</sup> „à condition que le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l’incapacité de les faire valoir au cours de la précédente procédure, y compris durant la phase contentieuse“

*(3) La décision du ministre est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

En conformité avec le commentaire émis *supra* quant à l'article 17 concernant le type d'appel ouvert aux demandeurs d'asile, le HCR considère qu'un recours en annulation n'offre pas toutes les garanties nécessaires à un examen satisfaisant de la demande. Le HCR souhaite de plus ajouter qu'il devrait être possible de demander l'effet suspensif de ce recours auprès d'un tribunal ou d'un autre organe indépendant.

**Chapitre 2 – Des conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale**

**Présentation et évaluation des faits**

**Art. 26.– (1) Il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient au ministre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.**

Des circonstances propres au demandeur d'asile, telles que des expériences traumatisantes ou la maladie peuvent retarder la soumission et la justification appropriée de la demande. Le HCR recommande en conséquence que, dans l'application de ce paragraphe, il soit tenu compte de ces circonstances exceptionnelles.

*(2) Les éléments visés au paragraphe (1) correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d'identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.*

*(3) Le ministre procède à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants:*

- a) tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués;*
- b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur a fait ou pourrait faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves;*
- c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;*
- d) le fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, pour déterminer si ces activités l'exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s'il retournait dans ce pays;*

Voir *infra* commentaires relatifs aux réfugiés „sur place“ à l'article 27.

***e) le fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.***

Le critère contenu dans le paragraphe (e) ne devrait pas faire partie de l'évaluation de la détermination du statut de réfugié. En effet, il n'existe pas en droit international d'obligation de demander la protection d'un pays dont on pourrait revendiquer la citoyenneté. Cette question fut explicitement discutée par les rédacteurs de la Convention de 1951 et traitée dans l'article 1E ainsi que dans la dernière phrase de l'article 1A (2) de ladite Convention<sup>21</sup>.

Cependant, pour que l'article 1E s'applique, la personne qui remplit les critères d'inclusion de la définition de réfugié devrait, d'une part, avoir établi sa résidence dans le pays et, d'autre part, se voir reconnaître par les instances compétentes de ce pays comme „ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays“. Quant à l'article dans la dernière phrase de l'article 1A (2), il traite de la double nationalité.

Afin de maintenir la compatibilité de ce projet de loi avec la Convention de 1951, le HCR recommande que ce paragraphe soit supprimé.

***(4) Le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.***

Le HCR accueille favorablement le fait qu'il soit tenu compte des persécutions passées. Il recommande par ailleurs que les raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures soient dûment prises en compte et ce, même en cas de changement de conditions dans le pays d'origine avant la prise de décision. Le HCR recommande en conséquence que la formule suivante soit ajoutée au paragraphe (4). „Cependant, des raisons impérieuses résultant d'une persécution précédente peuvent néanmoins appeler à la reconnaissance du statut de réfugié“.

***(5) Lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:***

- a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;***
- b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;***
- c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;***
- d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait; et***
- e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie.***

Il serait nécessaire d'introduire dans cet article une référence explicite au principe du bénéfice du doute à faire valoir à l'égard des demandeurs d'asile généralement crédibles. Voir aussi *supra* commentaires concernant l'article 9 (2).

21 Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, article 1 E: „Cette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.“ Article 1 A (2): „A. Aux fins de la présente Convention, le terme „réfugié“ s'appliquera à toute personne: 2) Qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant 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, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression „du pays dont elle a la nationalité“ vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.“

Le HCR désire, par ailleurs, attirer l'attention sur le fait qu'une preuve disponible peut en elle-même établir une crainte fondée de persécution, que la crédibilité du demandeur soit établie ou non. Dans de tels cas, le manque de crédibilité ne devrait pas exclure le demandeur de la protection internationale.

### Besoin de protection „sur place“

**Art. 27.– (1) Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des événements ayant eu lieu depuis le départ du demandeur du pays d'origine.**

**(2) Une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des activités exercées par le demandeur depuis son départ du pays d'origine, en particulier s'il est établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine.**

**(3) Sans préjudice de la Convention de Genève, un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié, si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine.**

Le HCR accueille favorablement l'inclusion de demandes d'asile „sur place“ dans le champ d'application de ce projet de loi.

Cela étant spécifié, il peut y avoir des cas où un individu, n'ayant pas de crainte fondée de persécution, agit dans le seul but de se „fabriquer“ une demande d'asile. Le HCR comprend les difficultés auxquelles les Etats sont confrontés dans le cadre de l'évaluation de telles demandes. De telles pratiques devraient être découragées. Le HCR réaffirme toutefois qu'il s'agit de savoir si la personne court effectivement un risque pour sa vie ou sa liberté en cas de retour dans son pays d'origine, et non de savoir comment ce risque s'est produit. Le HCR estime qu'il serait préférable dans ce type de situation de se focaliser sur l'évaluation de la crédibilité de la demande d'asile. Ainsi, les actes du demandeur devraient être susceptibles de parvenir à la connaissance des potentiels auteurs de persécution et devraient être d'une telle gravité que le demandeur d'asile court un risque de persécution en cas de retour au pays d'origine.

En conséquence, une analyse adéquate de tels cas ne consiste en conséquence pas en l'évaluation de savoir si le demandeur d'asile a agi ou non de „mauvaise foi“ mais plutôt, à l'instar de toute demande d'asile, en l'évaluation de la demande au regard des critères de la définition de la Convention de 1951.

### Acteurs de persécution

**Art. 28.– Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être:**

- a) l'Etat;**
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci;**
- c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves.**

Le HCR accueille favorablement la règle selon laquelle la reconnaissance du statut de réfugié se fait quel que soit l'agent de persécution, en ce compris les acteurs non étatiques. Le HCR a en effet, longtemps maintenu que des actes commis par des agents non étatiques contre lesquels l'Etat ne veut ou ne peut offrir une protection effective sont couverts par la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951.

Ceci inclut le cas des Etats défaillants, caractérisés notamment par l'absence d'acteur étatique pouvant être tenu responsable de ne pas offrir de protection, comme c'est souvent le cas en situations de guerre civile et de conflit interne. Le HCR recommande donc que le projet de loi fasse explicitement référence à la persécution dans des situations d'Etats défaillants. Une absence de protection de la part de l'Etat devrait ainsi être reconnue dès qu'il y a crainte fondée de persécution. (Concernant la position du HCR relative aux „organisations internationales“ mentionnées ci-dessus, voir *infra* observation relative à l'article 29 (1) (b).)



## Acteurs de protection

**Art. 29.– (1) La protection peut être accordée par:**

*a) l'Etat, ou*

*b) des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci.*

Ce paragraphe soulève la question de savoir si et jusqu'à quel point, des entités non étatiques sont à même d'offrir une protection. De l'avis du HCR, à moins que cette hypothèse ne soit incontestable, le statut de réfugié ne devrait pas être refusé sur la base du fait qu'un individu menacé pourrait être protégé par „des partis ou des organisations, en ce compris des organisations internationales“. On ne peut en effet pas comparer la protection nationale pourvue par les Etats comprenant l'exercice d'une certaine autorité administrative et le contrôle effectué sur un territoire par des organisations internationales. Au regard du droit international, les organisations internationales n'ont pas les attributs d'un Etat. En pratique, ceci veut aussi dire que leur capacité à faire respecter et appliquer l'autorité de la loi est généralement limitée. En outre, ils ne sont pas partie aux traités existant en matière de droits de l'homme.

*(2) Une protection est généralement accordée lorsque les acteurs visés au paragraphe (1) prennent des mesures raisonnables pour empêcher la persécution ou des atteintes graves, entre autres lorsqu'ils disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection.*

La détermination de l'existence d'une protection requiert une évaluation individuelle de l'efficacité, l'accessibilité et de l'adéquation de la protection disponible. De potentiels garants d'une telle protection ou l'existence d'un système légal dans un pays peuvent constituer des éléments de cet examen. Toutefois, l'évaluation doit porter sur la question de savoir si, en dépit des mesures prises pour empêcher la persécution ou l'atteinte grave, la crainte du demandeur continue d'être fondée.

*(3) Lorsqu'il détermine si une organisation internationale contrôle un Etat ou une partie importante de son territoire et si elle fournit une protection au sens du paragraphe (2), le ministre tient compte des orientations éventuellement données par les actes du Conseil de l'Union européenne en la matière.*

### Protection interne – „alternative de fuite interne“

**Art. 30.– (1) Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, le ministre peut estimer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.**

*(2) Lorsqu'il examine si une partie du pays d'origine est conforme au paragraphe (1), le ministre tient compte, au moment où il statue sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur.*

*(3) Le paragraphe (1) peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine.*

Dans le cadre de l'analyse de l'applicabilité du concept „d'alternative de fuite interne“, il y a lieu de déterminer deux aspects: d'une part, la pertinence de la question dans le cas individuel et d'autre part, le caractère raisonnable de cette „alternative“. Si la question n'est pas pertinente, il n'y a pas lieu d'examiner si la région proposée offrirait ou non une alternative raisonnable.

L'article 30 (1) reconnaît qu'une évaluation doit être faite afin d'estimer si le demandeur a des raisons de craindre d'être persécuté ou s'il y a un risque réel de subir des atteintes graves. Il convient également d'évaluer dans le cadre de l'analyse de la pertinence de „l'alternative de fuite interne“ si la région est accessible d'un point de vue pratique, légal et sécuritaire (voir commentaire concernant l'article 30(3)) et si la persécution émane de l'Etat qui a le pouvoir d'agir sur l'entièreté du territoire.

Dans ce dernier cas, „l’alternative de fuite interne“ ne devrait pas normalement être considérée. Le HCR suggère que ces considérations soient reflétées dans le projet de loi ou dans un règlement grand-ducal.

La deuxième évaluation qui doit être faite est celle de savoir si le demandeur peut raisonnablement, c’est-à-dire *inter alia* sans difficulté majeure, se déplacer dans une autre partie de ce pays. Celle-ci est abordée à l’article 30(1).

Enfin, dans l’opinion du HCR, le sous-paragraphe (3) qui prévoit l’applicabilité d’une „alternative de fuite interne“ même en cas „d’obstacles techniques au retour vers le pays“ est problématique. Cette disposition a pour effet de nier la protection internationale à une personne qui n’a pas d’accès à une „alternative“ de protection et n’est ainsi pas compatible avec l’article 1 de la Convention de 1951. L’évaluation de l’existence ou non d’une „alternative de fuite interne“ inclut, comme mentionné *supra*, une évaluation de l’accessibilité physique, légale et sécuritaire de la région envisagée. Si la région proposée n’est, en pratique, pas accessible, „l’alternative de fuite interne“ dans cette région n’est pas envisageable<sup>22</sup>.

### Persécution

**Art. 31.– (1) Les actes considérés comme une persécution au sens de l’article 1A de la Convention de Genève doivent:**

- a) être suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l’homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n’est possible en vertu de l’article 15, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales; ou
- b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l’homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d’une manière comparable à ce qui est indiqué au point a).

L’interprétation de la notion de persécution doit être flexible, adaptable et suffisamment ouverte pour accommoder des formes de persécution toujours changeantes. Il dépendra, d’ailleurs, des circonstances de chaque cas si des actions nuisibles ou menaces constituent ou non une persécution.

Si les textes internationaux et régionaux adoptés en matière de droits de l’homme ainsi que la jurisprudence et les décisions des organismes de surveillance respectifs peuvent bien sûr influencer l’interprétation de la Convention de 1951, la notion de persécution ne peut et ne devrait pas être uniquement définie sur la base, ou limitée à, des violations graves des droits de l’homme.

L’effet cumulatif de différentes mesures qui, en elles-mêmes, ne constituent pas des persécutions ou des violations sévères des droits de l’homme, peut engendrer, seul ou en combinaison avec d’autres circonstances défavorables, une crainte de persécution. En d’autres termes, ils peuvent rendre la vie de l’individu concerné dans le pays d’origine si peu sécurisante que la seule façon de se dégager de cette situation difficile est de quitter son pays d’origine.

De plus, il peut y avoir des situations où les violations des droits de l’homme ne peuvent être formellement établies étant donné que le pays d’origine ne peut pas être tenu pour responsable parce qu’il est simplement dans l’incapacité de fournir une protection contre des „violations“ perpétrées par un acteur non étatique. Cependant, comme mentionné *supra* (voir observation concernant l’article 28), la protection du réfugié s’accorde indépendamment de la responsabilité du pays d’origine pour l’acte persécuteur.

**(2) Les actes de persécution, au sens du paragraphe (1), peuvent notamment prendre les formes suivantes:**

- a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
- b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d’une manière discriminatoire;

<sup>22</sup> Voir aussi le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, 1992, paragraphe 91 et les Guidelines on International Protection: Internal flight or Relocation Alternative within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the status of refugees“, HCR/GIP/03/04, 23 juillet 2003

- c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires;*
- d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;*
- e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 34 paragraphe (2);*

Le HCR accueille favorablement le fait que les poursuites ou sanctions pour avoir refusé d'effectuer son service militaire peuvent constituer une persécution. Le HCR en déduit que ce paragraphe sera également d'application lorsque le refus d'effectuer le service militaire est basé sur le fait que le conflit est, en tant que tel, condamné par la communauté internationale, par exemple en cas de condamnation par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Un déserteur ou un insoumis peut remplir les critères de la définition du réfugié dans d'autres cas. Il s'agit notamment de celui dans lequel il se voit infliger une peine d'une sévérité disproportionnée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, ou de son appartenance à un groupe social<sup>23</sup>.

Un objecteur de conscience peut aussi remplir les critères de la définition du réfugié si le motif du refus d'effectuer son service militaire dépend de circonstances individuelles relatives à des convictions morales, religieuses, politiques profondes ou à des raisons valables de conscience. Cette interprétation est mentionnée dans le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés<sup>24</sup> et est basée sur l'évolution existant en matière de droits de l'homme<sup>25</sup>.

Le HCR souhaite que le Grand-Duché de Luxembourg tienne compte de ces différents cas de figure et non encore couverts par le projet.

- f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants.*

#### **Motifs de persécution**

**Art. 32.– (1) Lorsqu'il évalue les motifs de la persécution, le ministre tient compte des éléments suivants:**

Le HCR souhaite rappeler ici que si la Directive relative au statut de réfugié et à la protection subsidiaire fournit quelques conseils sur l'interprétation de la Convention de 1951, ceux-ci ne sont en aucune façon exhaustifs. D'autres éléments, non évoqués dans ce paragraphe, peuvent également être pertinents. A cet égard, il faut rappeler que les motifs de persécution sont multiples et peuvent changer avec le temps.

- a) la notion de race recouvre, en particulier, des considérations de couleur, d'ascendance ou d'appartenance à un certain groupe ethnique;*
- b) la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances;*

<sup>23</sup> HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, 1992, paragraphe 169.

<sup>24</sup> HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, 1992, paragraphes 167-174 ainsi que HCR, „Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees“, 28 avril 2004, paragraphes 25-26

<sup>25</sup> A titre d'exemple, le Comité des droits de l'homme note dans son observation générale numéro 22 (48) concernant l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 („droit à la liberté de pensée, conscience et de religion“), qu'un droit à une objection de conscience peut être dérivé de l'article 18, pour autant que l'obligation d'utiliser la force mortelle soit en conflit sérieux avec la liberté de conscience et le droit de manifester sa religion ou croyance.

En ce qui concerne l'examen des demandes d'asile basées sur des motifs religieux, le HCR recommande la consultation du Guide des procédures<sup>26</sup> et des lignes directrices émises par l'organisation en matière de demandes d'asile basées sur des considérations religieuses<sup>27</sup>. Il conviendra dans le concept de religion d'inclure la liberté d'en changer.

*c) la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté ou à l'inexistence de celle-ci, mais recouvre, en particulier, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre Etat;*

*d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier:*

- ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce; et*
- ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.*

*En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation luxembourgeoise. Les aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes pourraient être pris en considération, sans pour autant constituer en soi une présomption d'application du présent article;*

Deux approches quant à ce qui constitue un groupe social au sens de la Convention de 1951 ont dominé les discussions. La première examine si un groupe est unifié par une caractéristique immuable ou à ce point essentielle à la dignité humaine qu'une personne ne devrait pas être contrainte de l'abandonner (approche dite des caractéristiques protégées). La deuxième approche examine si un groupe partage une caractéristique commune qui le rend reconnaissable en tant que groupe ou le singularise par rapport à la société environnante (approche dite de perception sociale). Ces deux approches sont reflétées dans le projet de loi.

Bien qu'elles convergeront fréquemment, elles peuvent parfois atteindre des résultats différents. C'est pourquoi le HCR est d'avis que les deux approches doivent être réconciliées de façon à permettre l'application alternative et non cumulative des deux catégories exposées à l'article 32 (d). En d'autres termes, le HCR préconise l'emploi d'un „ou“ à la place du „et“ séparant les deux cas de figure évoqués.

Afin d'éviter toute erreur d'interprétation, le HCR recommande que la législation luxembourgeoise fasse état d'une liste plus ample d'exemples de groupes qui pourraient remplir les critères du statut de réfugié se référant au minimum aux exemples les plus courants des groupes sociaux (genre, âge, handicap et état de santé).

En cas de maintien de la phrase „Aspects liés au genre devraient être considérés, sans eux-mêmes créer une présomption de l'application de l'article“ dans la législation luxembourgeoise, elle devrait être interprétée à la lumière des considérations suivantes: diverses juridictions ont conclu que les femmes peuvent constituer un groupe social particulier au sens de l'article 1A (2). Les femmes sont un exemple clair d'un ensemble social de personnes définies par des caractéristiques innées et immuables et fréquemment soumises à un traitement distinct. Ceci ne veut pas dire que toutes les femmes soient des réfugiées. Il faut en effet démontrer une crainte fondée de persécution basée sur l'appartenance à ce groupe social particulier<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, 1992, paragraphes 71-73

<sup>27</sup> HCR, „Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees“, 28 avril 2004

<sup>28</sup> HCR, „Guidelines on International Protection No 2: „Membership of a Particular Social group“ within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees“ (HCR/GIP/02/02), 7 mai 2002; et „Guidelines on International Protection No 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees“ (HCR/GIP/02/01); et voir aussi le Mémoire explicatif de la proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 12 septembre 2001, article 7 et article 12(d)

Enfin, même si la dimension de l'âge a été relevée dans une moindre mesure dans l'interprétation et l'application du droit international des réfugiés, ce facteur peut être pertinent dans de nombreux cas, notamment en cas de recrutement militaire – forcé ou non –, de mariage forcé, de mutilation génitale féminine, de trafic d'enfants, de pornographie infantile ou plus généralement d'abus. Certaines revendications liées à l'âge peuvent également inclure un élément de genre aggravant la vulnérabilité du demandeur d'asile.

Par ailleurs, le HCR invite les Etats à se référer aux lignes de conduites établies par l'organisation quant aux demandes d'asile émanant des femmes et des enfants<sup>29</sup>.

*e) la notion d'opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.*

*(2) Lorsque le ministre évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'agent de persécution.*

### Cessation du statut de réfugié

**Art. 33.– (1) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants:**

*a) s'il s'est volontairement réclamé à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité; ou*

Le HCR désire attirer l'attention sur le fait que l'application de ce paragraphe requiert trois conditions: 1) que le réfugié agisse volontairement; 2) que le réfugié ait l'intention de se réclamer à nouveau de la protection de son pays d'origine et enfin 3) que cette protection nationale soit disponible et ait été obtenue.

*b) si, ayant perdu sa nationalité, il l'a volontairement recouvrée; ou*

*c) s'il a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont il a acquis la nationalité; ou*

*d) s'il est retourné volontairement s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté; ou*

Cette disposition doit s'entendre d'un retour au pays d'origine en vue d'y établir sa résidence permanente. Elle ne vise pas le séjour temporaire d'un réfugié dans son pays d'origine et dès lors ne doit pas entraîner la perte du statut dans un tel cas<sup>30</sup>.

*e) s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister;*

*f) si, s'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister.*

*(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1), points e) et f), le ministre examine si le changement de circonstances est suffisamment significatif et non provisoire pour que la crainte du réfugié d'être persécuté ne puisse plus être considérée comme fondée.*

<sup>29</sup> Voir le Mémoire explicatif de la proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 12 septembre 2001, article 7

<sup>30</sup> HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, 1992, paragraphe 134

Article 33 (1), e), f) et 33 (2): Le HCR réfère le législateur au chapitre III du Guide des procédures ainsi qu'aux lignes directrices établies par lui en la matière<sup>31</sup>, Il y est notamment mentionné que les changements de circonstances doivent être durables et que la situation des droits de l'homme doit *inter alia* être prise en compte dans le cadre de l'évaluation de ceux-ci.

Le HCR souhaite également rappeler que l'exception à la cessation basée sur des „raisons impérieuses“ est généralement acceptée par les Etats comme étant applicable dans des circonstances où les articles 1C (5) et (6) de la Convention de 1951 seraient d'application. Cette exception humanitaire est interprétée comme s'étendant au-delà du langage de la disposition de la Convention de 1951 et est reconnue d'application aux réfugiés tombant dans le champ d'application de l'article 1A (2) de la Convention. Comme expliqué dans le Guide des procédures, il reflète un principe humanitaire général fréquemment admis. Des raisons impérieuses résultant de persécutions antérieures devraient ainsi être prises en compte même en cas de changement de conditions dans le pays d'origine<sup>32</sup>. Le HCR recommande l'incorporation de ce principe dans le projet de loi.

### Exclusion du statut de réfugié

**Art. 34.– (1) *Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié: a) lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, de la Convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente loi;***

L'article 1D de la Convention de 1951 est non seulement d'éviter la superposition des compétences entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et le HCR mais aussi, conformément au Statut du HCR, d'assurer la continuité de la protection et de l'assistance offerte, le cas échéant, aux réfugiés palestiniens. Le fait qu'un(e) Palestinien(ne) tombe dans le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 1D (inclusion automatique) ne veut pas nécessairement dire qu'il (ou elle) ne peut être renvoyé dans l'aire d'opération de l'UNRWA. Les raisons d'un non-retour seraient un danger de persécution; un autre problème sérieux de protection ou encore une incapacité à retourner, par exemple, parce que les autorités du pays concerné refusent la réadmission.

Le HCR recommande que, dans l'interprétation de cette disposition, le Grand-Duché de Luxembourg se réfère à la note du HCR relative à l'article 1D de la Convention de 1951 concernant les réfugiés palestiniens<sup>33</sup>.

**b) lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents.**

Il convient de relever que l'article 1E de la Convention de 1951 (repris dans cette disposition) ne s'applique qu'aux cas où la personne est *actuellement* reconnue par le pays concerné comme ayant les „droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays“. L'article 1E est inapplicable aux individus ayant eu ces droits dans le passé mais plus actuellement. De la même façon, l'article 1E ne s'applique pas aux demandes d'asile émanant d'individus qui pourraient éventuellement demander et bénéficier d'une telle protection dans un autre pays, sans y avoir jamais résidé.

31 HCR, „Guidelines on International Protection: cessation of refugee status under article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of refugees (the Ceased circumstances „clause“), HCR/GIP/03/03, 10 février 2003; voir aussi le Mémoire explicatif de la proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 12 septembre 2001, article 13

32 ibidem

33 HCR, „Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian refugees“, octobre 2002

***(2) Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser:***

Le HCR recommande la consultation des lignes directrices relatives à l'application des clauses d'exclusion<sup>34</sup>. Il convient de rappeler que les motifs d'exclusion sont énumérés de manière exhaustive dans la Convention de 1951. Si ceux-ci sont susceptibles d'interprétation, ils ne peuvent être étendus en l'absence d'un accord de tous les Etats parties à ladite Convention.

De manière générale, il conviendra dès lors d'interpréter l'article 1F de manière restrictive.

***a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;***

***b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du Luxembourg avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date d'obtention du titre de séjour délivré sur la base du statut de réfugié; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun;***

Les termes „c'est-à-dire avant la date d'obtention du titre de séjour délivré sur la base du statut de réfugié“ de l'article 34 (2) b), semblent contredire le langage de cet article qui contient une limitation, et géographique, et temporelle. Il spécifie en effet explicitement que des crimes graves de droit commun doivent être commis (i) en dehors du pays d'origine et (ii) avant d'y être admis comme réfugié. Il serait incorrect d'interpréter les termes „avant d'être admis comme réfugié“ comme se référant uniquement à la période précédant la reconnaissance du statut de réfugié ou la délivrance d'un permis de résidence basé sur la reconnaissance de ce statut. Etant donné que la reconnaissance du statut de réfugié est déclaratoire et non constitutive, l'admission inclut, dans ce contexte, la simple présence physique dans le pays. Une telle interprétation est basée sur la logique selon laquelle les crimes commis dans le pays d'asile sont considérés dans le cadre de l'article 33 (2) de la Convention de 1951 plutôt que dans le contexte des clauses d'exclusion.

En outre, il est entendu que les termes „actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de „crimes graves de droit commun“ se référant à des actes criminels particulièrement extrêmes.

***c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies.***

Les termes généraux des articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies offrent quelques indications quant aux actes criminels qui pourraient priver une personne du statut de réfugié par application de l'article 1F (c) de la Convention de 1951.

Seuls des actes nuisant de manière fondamentale aux buts et aux principes des Nations Unies peuvent déclencher l'application de ce paragraphe. Ainsi, seuls les crimes qui peuvent avoir un effet sur la paix internationale, la sécurité et les relations pacifiques entre les Etats sont visés par ce dernier. Etant donné que ces articles énumèrent les principes fondamentaux qui doivent régir la conduite des Etats dans leurs relations mutuelles, cette disposition n'est, en principe, applicable qu'aux personnes en position de pouvoir dans leur pays ou dans des entités qui ressemblent aux Etats.

Il conviendra d'appliquer l'article 1F (c) en fonction de la gravité des actes en question et de leurs conséquences. Une interprétation qui inclurait par exemple les actes „terroristes“ sans aucune réserve pourrait conduire à une utilisation abusive de cette clause d'exclusion, particulièrement si l'on tient compte du fait qu'il n'existe pas de définition claire et universelle du terme „terrorisme“.

***(3) Le paragraphe (2) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.***

<sup>34</sup> HCR, „Guidelines on International protection: Application of the Exclusion clauses: article 1F of the 1951 Convention relating to the status of refugees“, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, et HCR, „Background Note on the Application of the Exclusion clauses: article 1F of the 1951 Convention relating to the status of refugees“, 4 septembre 2003

Le HCR rappelle que les demandeurs exclus des bénéficiaires de la Convention de 1951 peuvent néanmoins être protégés contre le refoulement sur la base des droits de l'homme, et notamment de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950.

### Octroi du statut de réfugié

**Art. 35.**– *Le ministre octroie le statut de réfugié à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié conformément aux articles qui précèdent.*

### Révocation, annulation du statut de réfugié

#### Art. 36.

Cet article fait référence à différents concepts: celui de la cessation, celui de l'annulation et enfin, celui de la révocation.

La cessation fait référence à la fin du statut de réfugié conformément à l'article 1C de la Convention de 1951, parce que la protection internationale n'est plus nécessaire ou justifiée.

L'annulation est une décision invalidant la reconnaissance du statut de réfugié. Une telle décision est appropriée lorsqu'il est établi *a posteriori* que l'individu n'aurait jamais dû se voir reconnaître le statut et notamment qu'il aurait dû être exclu du statut de réfugié.

La révocation fait référence au retrait du statut de réfugié dans des situations où une personne considérée, à raison, comme réfugié, s'engage dans une conduite tombant dans le champ d'application de l'article 1F(a) et 1F(c) de la Convention de 1951, après la reconnaissance du statut.

Le HCR recommande qu'une différenciation soit opérée entre ces différents concepts dans la législation.

*(1) Le ministre révoque le statut de réfugié octroyé à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride, lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de l'article 33.*

*(2) Sans préjudice de l'obligation faite au réfugié de déclarer tous les faits pertinents et de fournir tout justificatif pertinent dont il dispose, le ministre apporte la preuve, au cas par cas, de ce que la personne concernée a cessé d'être ou n'a jamais été un réfugié.*

*(3) Le ministre révoque le statut de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride s'il établit, après lui avoir octroyé le statut de réfugié, que:*

*a) le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 34,*

Les termes „est (...) exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 34“ se réfèrent, à une situation dans laquelle le statut de réfugié peut être révoqué parce qu'un réfugié a commis un crime qui tombe dans le champ d'application de l'article 1F (a) et 1F (c) de la Convention de 1951, après la reconnaissance du statut. Une révocation sur la base de l'article 1F (a) ou 1F (c) est permise étant donné qu'aucune de ces clauses ne contient de limitation géographique ni temporelle. Pour des crimes autres que ceux qui tombent dans le champ de l'article 1F (a) ou 1F (c), l'individu est passible de poursuites pénales mais son statut de réfugié ne peut être révoqué.

L'article 1F(b) de la Convention de 1951 spécifie que des crimes graves de droit commun doivent être commis en dehors du pays d'asile et avant d'y être admis comme réfugié. Ainsi, les crimes évoqués à l'article 1F (b) qui ont été commis après l'admission sont à traiter par une application rigoureuse de la loi pénale ainsi que par l'application de l'article 32 et l'article 33(2) de ladite Convention, le cas échéant. Ni l'article 1F (b) ni l'article 32 ou 33(2) ne conduisent à la perte de statut de réfugié d'une personne qui, lors de la détermination initiale, a satisfait aux critères d'éligibilité de la Convention de 1951. L'article 36(1) a) devrait donc être entendu comme se référant aux crimes commis en dehors du pays d'origine du réfugié avant l'admission (voir les observations mentionnées *infra* concernant l'article 36(4)).

Quant aux termes „(...) aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 34“, ils se réfèrent à la situation dans laquelle le statut de réfugié de l'individu concerné peut être annulé. L'annulation du statut de réfugié est possible s'il est révélé *a posteriori* qu'une clause d'exclusion aurait été appliquée si tous les éléments du dossier avaient été connus lors de la prise de décision.



***b) des altérations ou omissions de faits dont il a usé, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut de réfugié.***

L'altération ou l'omission de faits, y compris l'usage de faux documents, ne peut constituer une base pour l'annulation du statut de réfugié que si elles concernent des éléments qui ont été déterminants dans la reconnaissance (ceci est mentionné dans la disposition commentée) et s'il y avait une intention de la part du demandeur de tromper la personne chargée de prendre la décision.

L'usage de faux documents devrait également être évalué à la lumière des circonstances du cas. Très souvent, les demandeurs d'asile doivent compter sur des faux papiers pour fuir la persécution. L'usage de faux documents ne rend pas en lui-même une demande frauduleuse et ne devrait jamais automatiquement résulter en l'annulation du statut de réfugié, pourvu que le demandeur ait révélé son identité réelle et sa nationalité et que celles-ci forment la base de la décision de reconnaissance. Le fait que les réfugiés puissent être forcés d'utiliser de faux documents est également reconnu par l'article 31 (1) de la Convention de 1951 qui, sous certaines conditions, exempte les réfugiés de sanctions pénales du fait de leur entrée ou présence irrégulière dans le pays dans lequel ils demandent l'asile

***(4) Le ministre peut révoquer le statut octroyé à un réfugié,***

***a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité du pays;***

***b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du pays.***

L'insertion dans le paragraphe (4) de l'article 36 de termes similaires à ceux contenus dans l'article 33(2) de la Convention de 1951, apporte des modifications substantielles aux clauses d'exclusion prévues par la Convention de 1951 et ainsi à la définition du réfugié contenue dans cette même Convention.

Les clauses d'exclusion (notamment article 1F) et l'exception au principe de non-refoulement (l'article 33(2) de la Convention de 1951) ont des objectifs différents.

En ce qui concerne les clauses d'exclusion, énumérées de manière exhaustive, le raisonnement est double. D'une part, certains actes sont si graves qu'ils rendent les acteurs indignes de la protection internationale. D'autre part, le statut du réfugié ne devrait pas empêcher la poursuite en justice de grands criminels.

En revanche, l'article 33(2) de la Convention de 1951 traite du traitement des individus reconnus réfugiés et définit les circonstances dans lesquelles ils pourraient toutefois être refoulés. Il vise à protéger la sécurité du pays d'asile ou de la communauté. Cette disposition s'applique en cas de conviction qu'un réfugié reconnu constitue un danger pour la sécurité nationale du pays ou, ayant été condamné pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la communauté du pays. L'article 33(2) n'a cependant pas été conçu pour cesser le statut de réfugié.

L'assimilation faite dans le projet de loi de l'exception au principe de non-refoulement, permise à l'article 33(2) de la Convention de 1951, aux clauses d'exclusion est incompatible avec la Convention de 1951. Elle pourrait de plus priver les réfugiés des garanties contenues dans l'article 32 de la Convention de 1951 qui sont également applicables aux cas visés par l'article 33(2). La situation des réfugiés considérés comme un danger pour la sécurité du pays d'asile doit être examinée à la lumière de ces articles.

Enfin, la charge de la preuve doit peser sur l'autorité appliquant les dispositions dans le cadre de l'application de l'article 36 (4).

***(5) Dans les situations décrites au paragraphe (4), le ministre peut décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.***

***(6) Les personnes auxquelles les paragraphes (4) et (5) s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la Convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent sur le territoire luxembourgeois.***

### Atteintes graves

**Art. 37.– Les atteintes graves sont:**

- a) la peine de mort ou l'exécution; ou**
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine; ou**
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.**

Le HCR soutient une approche juridique quant à l'octroi d'une protection complémentaire à des individus qui risquent des atteintes graves pour des raisons et en des circonstances qui ne seraient pas nécessairement couvertes par la Convention de 1951.

A cet égard, il est important que la protection complémentaire soit octroyée dans l'objectif de renforcer et non d'affaiblir le régime de protection existant à l'égard des réfugiés. Ceci présuppose que les individus qui satisfont aux critères de la Convention de 1951 se voient octroyer le statut de réfugié plutôt qu'une autre forme de protection. A cette fin, la définition du réfugié devrait être interprétée avec la flexibilité nécessaire pour prendre en compte des formes de persécution toujours changeantes.

La définition contenue à l'article 2 (e) et les termes de „protection subsidiaire“ semblent avoir pour objectif d'assurer que cette protection n'entre en jeu qu'après une décision négative concernant la demande de reconnaissance du statut de réfugié ou lorsque le demandeur limite explicitement sa demande à ce type de protection, le HCR recommande toutefois de préciser explicitement la priorité de la Convention de 1951 dans la loi.

Le HCR souhaite aussi attirer l'attention sur le fait que les dispositions transposées concernant les atteintes graves comprennent des motifs qui pourraient indiquer une forte présomption d'application des critères de la définition du réfugié au sens de la Convention.

Par exemple, un acte de torture perpétré par des acteurs étatiques tomberait normalement dans le champ d'application de la Convention de 1951. C'est seulement lorsque la torture est basée sur une motivation purement criminelle qu'elle pourrait engendrer la revendication d'une protection complémentaire. De la même façon, des situations de conflits armés peuvent engendrer une persécution au sens de la Convention, par exemple, sous forme d'actes non militaires de persécution par des agents étatiques ou non étatiques ou sous la forme des activités militaires ciblées<sup>35</sup>. Ceci est confirmé par la pratique et la jurisprudence des Etats.

Le lien avec un des motifs de la Convention est très pertinent dans des situations de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme. Ce n'est que dans des situations où de telles violations n'ont aucun lien avec un de ces motifs que des formes complémentaires de protection devraient être envisagées. Conformément à la recommandation formulée *supra*, le HCR recommande dès lors qu'une clarification soit insérée dans le projet de loi aux termes de laquelle la protection complémentaire s'applique seulement en l'absence de lien entre le risque ou la menace d'atteinte grave et un des cinq motifs de la Convention.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'article 3 (c), le HCR accueille favorablement le fait qu'une forme complémentaire de protection soit accordée à des personnes qui, en raison de conflits armés ou des violences généralisées, encourent des menaces graves, si ces derniers ne tombent pas dans le champ de l'application de la Convention de 1951.

Il s'agira généralement de personnes en besoin de protection internationale à cause d'une menace grave pesant sur leur vie, leur liberté ou leur sécurité dans leur pays d'origine, mais à propos desquelles il n'y a pas de lien spécifique avec la Convention de 1951, lorsque par exemple, les menaces proviennent uniquement d'un conflit armé ou d'un désordre public grave.

A cet égard, il est utile de rappeler que les Etats Membres de l'Union européenne ont, à travers les années, réaffirmé plusieurs fois leur soutien aux activités entreprises par le HCR afin d'assurer la protection internationale des personnes fuyant les effets indiscriminés de la violence associée aux

35 Voir le Mémoire explicatif de la proposition de directive du conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 12 septembre 2001, article 15 (c)

conflits armés ou aux graves désordres publics. Cette évolution du mandat du HCR correspond aussi à l'adoption de textes régionaux, en particulier en Afrique avec la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique<sup>36</sup> et en Amérique latine avec la Déclaration de Carthagène.<sup>37</sup> En Europe, une série de Recommandations de l'Assemblée Parlementaire et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en particulier la Recommandation (2001) 18 du Comité des Ministres aux Etats Membres relative à la protection subsidiaire, adoptée le 27 novembre 2001, prône l'octroi d'une telle protection à l'égard d'une personne forcée de „... fuir son pays d'origine ou de rester hors du pays d'origine à la suite d'une menace à sa vie, sa sécurité ou sa liberté, pour des raisons de violence généralisée résultant de situations telles que des conflits armés...“. Le HCR souhaite donc que le concept de la protection complémentaire envisagé en droit luxembourgeois comprenne ces besoins de protection internationale.

Selon le HCR, cependant, la notion d'une menace „individuelle“ ne devrait pas constituer un critère supplémentaire et/ou une charge de la preuve plus élevée dans des situations de violence généralisée ou de conflits caractérisées précisément par la nature aveugle et imprévisible des risques auxquels les civils peuvent faire face. Cela étant clarifié, le HCR partage l'opinion selon laquelle de tels risques devraient être sérieux et ne pas constituer une vague possibilité comme, par exemple, lorsque le conflit et la situation de la violence généralisée sont localisés dans une partie du pays concerné.

### Cessation de la protection subsidiaire

**Art. 38.–** (1) *Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride cesse d'être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire lorsque les circonstances qui ont justifié l'octroi de cette protection cessent d'exister ou ont évolué dans une mesure telle que cette protection n'est plus nécessaire.*

(2) *Aux fins de l'application du paragraphe (1), le ministre tient compte du changement de circonstances, en déterminant s'il est suffisamment important et non provisoire pour que la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ne coure plus de risque réel de subir des atteintes graves.*

Le HCR recommande que l'exception à la cessation basée sur des „raisons impérieuses“ soit aussi appliquée dans le cadre des formes subsidiaires de protection. Comme exposé *supra* concernant l'article 11, ceci reflète un principe humanitaire général fréquemment admis.

### Exclusion de la protection subsidiaire

**Art. 39.–** (1) *Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride est exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire s'il existe des motifs sérieux de considérer:*

- a) *qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;*
- b) *qu'il a commis un crime grave de droit commun;*
- c) *qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies;*
- d) *qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité du Luxembourg.*

(2) *Le paragraphe (1) s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.*

(3) *Le ministre peut exclure tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire si, avant son admission au Luxembourg, il a commis un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application du paragraphe (1) et qui seraient pas-*

36 Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, 10 Septembre 1969.

37 Déclaration de Carthagène sur les Réfugiés, 22 Novembre 1984.

*sibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis au Luxembourg, et s'il n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes.*

Etant donné la proximité du statut de réfugié et des formes subsidiaires de protection, en ce qu'ils couvrent des personnes relevant du mandat du HCR, le HCR exprime des considérations similaires à celles exposées *supra* concernant l'article 34.

Le HCR souhaite aussi rappeler que les obligations internationales découlant des droits de l'homme, existant en matière de non-refoulement s'appliquent en de telles circonstances, comme exposé *infra* concernant l'article 43 du projet de loi.

### **Chapitre 3 – Du contenu de la protection internationale**

#### **Protection contre le refoulement**

**Art. 43.– (1) *Le ministre respecte le principe de non-refoulement en vertu de ses obligations internationales.***

**(2) *Lorsque cela ne lui est pas interdit en vertu des obligations internationales visées au paragraphe (1), le ministre peut refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel:***

- a) *lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité du Luxembourg; ou***
- b) *que, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société du Luxembourg.***

**(3) *Le ministre peut refuser d'octroyer un titre de séjour à un réfugié qui entre dans le champ d'application du paragraphe (2), le révoquer, ou refuser de le renouveler.***

L'article 43 (2) et (3) ne reflète pas complètement les obligations imposées par la Convention de 1951. Le HCR recommande que la législation luxembourgeoise ne se réfère pas seulement à l'exception au principe de non-refoulement visée à l'article 33(2) de ladite Convention mais en mentionne également l'article 32 qui établit les conditions et garanties de procédures applicables en cas d'expulsion d'un réfugié vers un pays tiers. Les deux dispositions sont complémentaires. Par exemple, l'article 32(3) stipule qu'un réfugié sujet à l'expulsion en vertu de l'article 32(1) devra se voir accorder „un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays“. Cette garantie est applicable dans les cas où l'application de l'article 33(2) est envisagée (voir également *supra* commentaires concernant l'article 36(3) du projet de loi.)

#### **Information**

**Art. 44.– *Le ministre fournit aux personnes dont il est reconnu qu'elles ont besoin d'une protection internationale, dès que possible après que le statut de protection respectif leur a été octroyé, un accès aux informations précisant, dans une langue qu'elles sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations afférents aux statuts de protection respectifs.***

Le HCR accueille favorablement l'accès à l'information fourni aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale. Il serait toutefois nécessaire que cette information soit fournie dans une langue qu'ils comprennent.

#### **Maintien de l'unité familiale**

**Art. 45.– (1) *Le ministre veille à ce que l'unité familiale puisse être maintenue.***

**(2) *Le ministre veille à ce que les membres de la famille du bénéficiaire du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir ce statut puissent prétendre aux avantages visés aux articles 47 à 55, dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille.***

Article 45 (1)-(2): Le HCR est d'avis que les membres de la même famille devraient se voir octroyer le même statut que celui du demandeur principal dont le statut a été reconnu. Le droit à l'unité familiale

découle de l'Acte Final de la Conférence des Plénipotentiaires des Nations Unies sur le Statut de Réfugiés et les Apatrides ainsi que des droits de l'homme. Le principe de l'unité familiale est pratiqué dans la plupart des Etats Membres à l'égard des familles de réfugiés. Ceci est également, dans l'expérience du HCR, la manière la plus pratique de procéder.

Il y a toutefois des situations dans lesquelles le principe du statut „dérivé“ ne doit pas être suivi. Il s'agit notamment de cas dans lesquels les membres de la famille souhaitent demander l'asile en leur nom propre (en vertu d'une crainte de persécution qui leur est propre) ou lorsque l'octroi d'un statut dérivé serait incompatible avec leur statut personnel, par exemple, parce qu'ils sont des ressortissants du pays d'asile ou parce que leur nationalité leur donne droit à un meilleur traitement.

Il en va de même pour les membres de familles des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire qui devraient généralement se voir accorder le même statut que le demandeur principal.

***(3) Les paragraphes (1) et (2) ne sont pas applicables lorsque le membre de la famille est ou serait exclu du bénéfice du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.***

***(4) Nonobstant les paragraphes (1) et (2), le ministre peut refuser, limiter ou retirer les avantages qui y sont visés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.***

Le HCR estime cette disposition superflue étant donné que le projet de loi offre déjà suffisamment de possibilités de restriction en cette matière. De plus, il souhaite rappeler que, selon les principes généraux existant en matière de droits de l'homme, les restrictions éventuelles quant aux droits doivent servir un objectif légitime, être capables d'atteindre cet objectif et être proportionnelles. De plus, les garanties procédurales adéquates doivent être respectées.

Comme exposé *supra* (voir commentaire concernant l'article 2(h)), le HCR regrette que la définition de la famille ait été limitée à la famille „nucléaire“. Le HCR regrette également que le projet de loi ne reprenne pas la possibilité, prévue à l'article 23(5) de la Directive relative au statut de réfugié et à la protection subsidiaire d'étendre l'application de cet article à d'autres membres de la famille. Il encourage en conséquence le Grand-Duché de Luxembourg à revoir le texte de cet article.

#### **Permis de séjour des réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire**

***Art. 46.– (1) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne s'y opposent.***

Afin de pouvoir atteindre l'auto-suffisance et faciliter l'intégration dans la société, en ce compris dans le marché de travail, les réfugiés ont besoin de sécurité quant à leur statut. Le HCR suggère donc que leur permis de résidence soit permanent ou, au moins, le soit après la période de trois ans mentionnée à l'article 46.

De plus, en cas de cessation du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, le HCR encourage le Grand-Duché de Luxembourg à considérer favorablement les demandes de renouvellement ou de délivrance de permis de séjour si la personne concernée est intégrée dans le pays d'asile<sup>38</sup>.

***(2) Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent un permis de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.***

Il ne faut pas confondre la protection subsidiaire et la protection temporaire. Le besoin de protection subsidiaire est souvent aussi durable que celui de protection au sens de la Convention de 1951. Le HCR recommande donc que les permis de séjour octroyés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire soient d'une durée équivalente à ceux octroyés aux réfugiés reconnus. S'il s'avérait que le bénéfice de la protection subsidiaire n'était plus nécessaire avant l'expiration du permis de séjour, les mesures de cessation prévues à l'article 38 pourraient être invoquées.

<sup>38</sup> Conclusion du Comité exécutif sur la Cessation de statut, No 69, XLIII<sup>e</sup> session, 1992, paragraphe e)

### Titre de voyage des réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire

**Art. 47.– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié obtiennent un titre de voyage établi selon l'annexe à la Convention de Genève et destiné à leur permettre de voyager hors du territoire luxembourgeois, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.**

Cette disposition reflète la première phrase de l'article 28(1) de la Convention de 1951. La seconde phrase de cet article prévoit que les Etats Membres „pourront délivrer un tel titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire; ils accorderont une attention particulière aux cas de réfugiés se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière“. Le HCR recommande que cette dernière possibilité soit aussi mentionnée.

**(2) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national obtiennent des documents qui leur permettent de voyager, au moins lorsque leur présence dans un autre Etat est requise pour des raisons humanitaires graves, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.**

Le HCR recommande que cette disposition soit assouplie. Les bénéficiaires de protection subsidiaire devraient se voir délivrer un document de voyage lorsqu'ils sont dans l'incapacité d'obtenir un passeport national. Souvent, ils ne peuvent pas en obtenir. Il conviendra donc de ne pas faire peser sur eux une charge de la preuve trop lourde en cette matière. Enfin, l'exigence de „raisons humanitaires graves“ ne semble pas appropriée, surtout considérant l'étendue géographique du Grand-Duché de Luxembourg.

Il convient également de souligner ici la nécessité de fournir aux bénéficiaires de la protection subsidiaire des documents d'identité leur permettant de s'identifier ou de fournir la preuve de leur statut. Dans le cas contraire, ils pourraient en pratique faire face à des difficultés d'accès à leurs droits et avantages.

### Emploi des réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire

**Art. 48.– (1) Les bénéficiaires du statut de réfugié sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut de réfugié a été octroyé.**

**(2) Des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail sont offertes aux bénéficiaires du statut de réfugié dans des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants luxembourgeois.**

Article 48(1)-(2): Supposant que les professions libérales au sens de l'article 19 de la Convention de 1951 soient incluses dans la portée de ces alinéas, ils s'alignent globalement sur les articles 17 à 19 de la Convention de 1951. Le HCR désire toutefois mentionner que, pour que cette autorisation à exercer une activité salariée ou non salariée soit efficace, une série de mesures pratiques sont nécessaires. Il s'agit par exemple, de délivrer des documents d'identité et/ou de résidence, si possible avec de longue période de validité. Il s'agit également d'adopter des stratégies flexibles afin de faire face au manque de preuve documentaire des réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire quant aux enseignements suivis, aux diplômes obtenus et à l'expérience professionnelle acquise, renonçant ainsi aux conditions généralement très pesantes ou qui ne peuvent pas être remplies par les réfugiés. Des cours de langues et le cas échéant, l'alphabétisation ainsi qu'un logement compatible avec les opportunités d'emploi sont également nécessaires. (Voir également *infra* commentaires concernant l'article 48.)

**(3) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire sont autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut conféré par la protection subsidiaire a été octroyé. Il peut être tenu compte de la situation du marché du travail, y compris pour fixer éventuellement des priorités d'accès à l'emploi pour une période de temps limitée, à déterminer par règlement grand-ducal.**

**(4) Les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle et des expériences pratiques sur le lieu de travail.**

Article 48 (3)-(4): La nécessité pour les bénéficiaires de protection subsidiaire de subvenir à leurs besoins et de s'intégrer dans le marché du travail est aussi impérieuse que pour les réfugiés au sens de la Convention de 1951. Le HCR recommande que les bénéficiaires de la protection subsidiaire aient les mêmes droits que les réfugiés en matière d'accès à l'emploi.

Article 48 (1)-(3): Enfin, comme évoqué *infra* concernant l'accès au travail des bénéficiaires de protection temporaire afin de donner aux intéressés une réelle possibilité d'avoir accès à un emploi, le HCR désire insister sur la nécessité d'éviter les démarches administratives trop pesantes et de garantir un traitement rapide des demandes d'occupation temporaire. Il accueille donc favorablement les termes „immédiatement“ insérés dans le présent texte.

**(5) La législation luxembourgeoise s'applique en ce qui concerne les rémunérations, l'accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l'emploi.**

Cette disposition est en accord avec l'article 24 (1) de la Convention de 1951 si elle a pour résultat de soumettre les réfugiés aux mêmes conditions d'emploi que celles applicables aux ressortissants luxembourgeois.

## Education

**Art. 49.– (1) Les mineurs qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire obtiennent le plein accès au système d'éducation, et ce dans les mêmes conditions que les ressortissants luxembourgeois.**

**(2) Les adultes qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire ont accès au système éducatif général ainsi qu'au perfectionnement ou au recyclage professionnels dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.**

**(3) L'Etat garantit l'égalité de traitement entre les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire et les ressortissants luxembourgeois dans le cadre des procédures existantes de reconnaissance des diplômes, certificats ou autre titre de qualification formelle.**

Le HCR accueille favorablement que les enfants se voient accorder le plein accès au système d'éducation, et ce dans les mêmes conditions que les ressortissants luxembourgeois. A cet égard, l'attention devrait également être attirée sur l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant ou les articles 2(2) et 13 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 qui spécifient notamment le droit à l'enseignement primaire gratuit et obligatoire pour tous.

Le HCR apprécie le fait qu'un traitement égal aux ressortissants soit accordé aux réfugiés en ce qui concerne les procédures de reconnaissance de diplômes étrangers. Quant à la terminologie utilisée, le HCR recommande que, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, le terme „enfant“ soit utilisé au lieu de „mineur“.

En ce qui concerne l'accès à l'enseignement des adultes, le HCR recommande une approche conforme à l'article 22 de la Convention de 1951 et aux instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme en matière d'enseignement<sup>39</sup>.

Alors que la plupart d'entre eux n'ont pas besoin de l'enseignement primaire, certains adultes n'ont jamais eu accès à un tel enseignement. Un tel enseignement contribuant à l'intégration du réfugié et son suivi devrait être encouragé dans de tels cas<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Voir article 26 de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme du 10 décembre 1948, article 13(1) et (2) du Pacte International sur les droits Economiques, Sociaux et Culturels du 16 décembre 1966, article 28 de la Convention relative aux droits de l'Enfant du 20 Novembre 1989 et article 10 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979.

<sup>40</sup> Voir article 13 (d) du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels.

De plus, les réfugiés adultes ont droit à un traitement aussi favorable que possible en ce qui concerne les catégories d'enseignement autres que l'enseignement primaire, „notamment en ce qui concerne l'accès aux études, (...), la remise des droits et taxes et l'attribution de bourses d'études“.

Afin de faciliter une intégration rapide des réfugiés et des bénéficiaires de protection subsidiaire, le HCR considère qu'il est important qu'ils aient accès à des cours de langues.

#### **Assistance sociale des réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire**

**Art. 50.**– *Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire reçoivent la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants luxembourgeois.*

L'article 23 de la Convention de 1951 prévoit un traitement égal entre les réfugiés et les ressortissants nationaux en matière d'„assistance et ... (de) secours public“. La terminologie de la Convention est suffisamment large pour comprendre tous les avantages sociaux auxquels les ressortissants ont droit. Ainsi, l'article 50 ne contreviendrait pas à la Convention de 1951 si les réfugiés se voient octroyer la totalité des droits sociaux prévus pour les ressortissants luxembourgeois. Dans le cas contraire, le libellé de cet article devrait être modifié.

**Art. 51.**– *(1) Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès aux soins de santé dans les mêmes conditions d'accès que les ressortissants luxembourgeois.*

*(2) Sont garantis, dans les mêmes conditions d'accès qu'aux ressortissants luxembourgeois, les soins de santé appropriés aux bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire qui ont des besoins particuliers, tels que les femmes enceintes, les personnes handicapées, les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle ou les mineurs qui ont été victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés.*

#### **Enfants séparés réfugiés ou bénéficiaires de protection temporaire**

**Art. 52.**– *(1) Dès que possible, après l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, la représentation des mineurs non accompagnés est assurée, par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation.*

*(2) Lors de la mise en œuvre de la présente loi, les besoins des mineurs non accompagnés seront dûment pris en considération par le tuteur désigné ou le représentant.*

*(3) Les mineurs non accompagnés sont hébergés:*

- a) auprès de parents adultes; ou*
- b) au sein d'une famille d'accueil; ou*
- c) dans des centres spécialisés dans l'hébergement de mineurs; ou*
- d) dans d'autres lieux d'hébergement adaptés aux mineurs.*

*Dans ce contexte, il y a lieu de tenir compte de l'avis de l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité.*

*(4) Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas de mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.*

*(5) Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les membres de sa famille seront recherchés dès que possible. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches serait menacée, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il sera fait en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient confidentiels.*



**(6) Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins.**

Le HCR accueille favorablement cet article concernant les enfants séparés ou non accompagnés.

Quant à la terminologie utilisée, voir l'observation faite *supra* concernant l'article 2(i).

En ce qui concerne l'application de cet article, le HCR renvoie à la „Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile“ de février 1997 qui offre à cet égard, des conseils utiles. Le HCR désire toutefois soulever la question de l'interaction entre cet article et l'article 12 du projet de loi, notamment en terme de désignation de tuteur. On peut en effet se poser la question de savoir notamment si l'article 52 (1) entraînera un changement de tuteur dans le cas où un tuteur aura déjà été désigné sur la base de l'article 12 (1).

Comme mentionné *supra*, en matière de protection de la jeunesse, le HCR est favorable à ce que le même traitement soit prévu pour les enfants séparés ou non accompagnés demandeurs d'asile, reconnus réfugiés, bénéficiant de la protection subsidiaire ou de la protection temporaire. Ainsi, la représentation et le placement des enfants séparés ou non accompagnés bénéficiant du statut de réfugié ou d'une forme subsidiaire de protection devrait aussi être régie par la législation en matière de protection de la jeunesse, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 69 du projet de loi à l'égard des bénéficiaires de la protection temporaire.

### **Hébergement des réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire**

**Art. 53.– Les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ont accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois.**

Cet article ne semble pas refléter les normes de la Convention de 1951 dont l'article 21 évoque un traitement aussi favorable que possible pour les réfugiés en matière de logement. En fonction du cas, l'obligation instaurée par cet article pourrait engendrer pour le réfugié, un meilleur traitement que celui prévu à l'article 53. De plus, il serait opportun de tenir compte, dans l'application de l'article 53, des normes internationales et des instruments régionaux existant en matière de droits de l'homme<sup>41</sup>.

### **Intégration des réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire**

**Art. 55.– Afin de faciliter l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire dans la société, le Gouvernement établit les programmes d'intégration qu'il juge appropriés ou crée les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes.**

Le HCR accueille favorablement l'inclusion dans le projet de loi d'un article concernant l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire. Plusieurs dimensions sont interconnectées (légale, économique, sociale et culturelle)<sup>42</sup> dans le processus menant à une solution durable pour les réfugiés dans le pays d'asile.

En ce qui concerne le processus juridique, au fil du temps, les réfugiés se voient accorder de plus en plus de droits dans le pays d'accueil. Cela devrait finalement conduire à l'octroi d'un droit de résidence permanent et à la possibilité d'acquérir la nationalité du pays d'asile. Conformément à l'article 34 de la Convention de 1951, les Etats devraient faciliter autant que possible la naturalisation des réfugiés. Le HCR invite le Grand-Duché de Luxembourg à inclure cet élément dans les programmes d'intégration.

41 Voir l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948; l'article 11(1) du Pacte International sur les droits Economiques, Sociaux et Culturels du 16 décembre 1966; l'article 14(2) (h) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979 et l'article 27(3) de la Convention relative aux droits de l'enfant. La Charte Sociale Européenne du 18 octobre 1961 et la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur l'article 8(1) de la Convention Européenne des Droits de l'homme du 4 Novembre 1950 sont des références également pertinentes.

42 Voir HCR, „local integration“, Global Consultations on International Protection EC/GC/02/06 25 avril 2002.

## Chapitre 4 – De la protection temporaire

### Protection temporaire et statut de réfugié

**Art. 57.–** *La protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut conféré par la protection internationale.*

Ayant à maintes reprises souligné l'importance fondamentale des dispositions de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi que le caractère exceptionnel de l'utilisation de la protection temporaire, le HCR accueille favorablement cette disposition. Tout en acceptant que la suspension des procédures de détermination du statut de réfugié puisse être nécessaire dans des situations d'afflux massif, le Comité exécutif a rappelé que les Etats „ne doivent pas, par l'octroi d'une protection temporaire, réduire la protection accordée aux réfugiés en vertu de ces instruments“ (Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés)<sup>43</sup>. Il a, de plus, souligné „la nécessité que le HCR fournisse en permanence des avis sur l'application pratique de ces dispositions par les pays exposés à un afflux massif de réfugiés“<sup>44</sup>.

En ce qui concerne les termes utilisés dans cet article semblant différencier „protection temporaire“ et „protection internationale“, le HCR renvoie au commentaire émis *supra* dans les considérations générales et concernant l'article 3 du présent projet de loi.

### Déclenchement de la protection temporaire

**Art. 58.–** *(1) Le régime de protection temporaire est déclenché par une décision du Conseil de l'Union européenne prise dans les conditions définies par les articles 4 à 6 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.*

Le HCR renvoie ici au commentaire formulé sur l'article 6 de la directive relative à la protection temporaire<sup>45</sup> selon lequel il convient avant de décider de la fin d'un régime de protection temporaire, de s'assurer que les conditions dans le pays d'origine sont favorables au retour. En particulier, les garanties relatives à la sécurité physique et légale ainsi que le respect des droits fondamentaux des rapatriés potentiels doivent exister en pratique. En l'absence de telles garanties, une solution à long terme telle que l'asile ou la réinstallation, devrait être offerte aux bénéficiaires d'une protection temporaire.

**(2) Sans préjudice du paragraphe qui précède, la protection temporaire pourra être accordée, en toute situation, par règlement grand-ducal, avec les adaptations nécessaires au régime prévu par la présente loi.**

Le HCR s'inquiète de ce que le Grand-Duché de Luxembourg se réserve la possibilité d'accorder la protection temporaire „en toute situation“. La protection temporaire est une mesure d'urgence utilisée en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Il s'agit d'une méthode pragmatique et flexible d'octroi de la protection internationale dans des situations où les procédures de détermination du statut de réfugié classiques ne peuvent traiter des nombreuses demandes de protection. En aucun cas, il ne peut donc s'agir d'une méthode appliquée „en toute situation“. En conséquence, le HCR recommande que cette disposition soit revue.

Par afflux massif, le HCR entend l'arrivée dans un pays, sur une courte période, d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminée. La notion d'„afflux massif“ ne peut être définie en termes absolus mais doit être déterminée notamment par rapport aux ressources du pays d'asile.

<sup>43</sup> Conclusion du Comité exécutif sur la protection internationale des réfugiés, No 74, XLVème session, 1994, paragraphe (t).

<sup>44</sup> Conclusion du Comité exécutif sur l'asile temporaire, No 19, XXXIème session, 1980, paragraphe (d).

<sup>45</sup> HCR, „UNHCR annotated comments on Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof“.

En outre, en cas de protection temporaire accordée par règlement grand-ducal, des éléments importants manquent, notamment concernant la durée et la fin de ce régime.

### Compétence de la police judiciaire et fouille

**Art. 60.– (1) *Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne sollicitant le bénéfice de la protection temporaire. Il peut procéder à une fouille corporelle du demandeur et une fouille de ses affaires. Il peut être procédé à la prise d'empreintes digitales ainsi qu'à la prise de photographies de la personne concernée. Il procède à une audition de la personne concernée et dresse un rapport.***

Le HCR recommande que les fouilles corporelles et l'audition prennent en compte le genre, l'âge, l'environnement culturel ainsi que tout handicap des individus concernés. Il recommande également que les fouilles corporelles ne soient effectuées qu'en cas de nécessité, notamment dans les situations où pèsent sur eux des soupçons devant mener à une telle mesure.

Le HCR est d'avis que l'information liée à la demande de protection doit être obtenue par des personnes ayant une expertise en la matière. Ainsi, les entretiens portant sur ces informations devraient être effectués non pas par les services de police, mais par l'organisme compétent en matière d'octroi de la protection internationale. Le HCR suggère donc que les auditions menées par la police judiciaire se limitent à la vérification de l'identité et éventuellement de l'itinéraire du demandeur d'asile.

Le HCR préconise également que le personnel concerné du service de police judiciaire ait les connaissances nécessaires et bénéficie d'une formation appropriée notamment en matière d'identification des demandeurs d'asile et d'entretien avec eux.

Le HCR recommande que les fouilles corporelles prennent en compte le sexe, l'âge, l'environnement culturel ainsi que tout handicap des individus concernés et ne soient effectuées qu'en cas de nécessité, notamment dans les situations où pèsent sur les demandeurs de protection des soupçons devant mener à une telle mesure.

**(2) *Les documents d'identité des personnes sollicitant le bénéfice du régime de protection temporaire sont conservés, contre récépissé, auprès du ministère pendant la durée de la protection temporaire.***

### Exclusion du bénéfice de la protection temporaire

**Art. 61.– (1) *Peuvent être exclues du bénéfice de la protection temporaire les personnes:***

**a) *dont on aura des raisons sérieuses de penser:***

- i) *qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;***
- ii) *qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du Grand-Duché de Luxembourg avant d'y être admises en tant que bénéficiaires de la protection temporaire. La gravité de la persécution à laquelle il faut s'attendre doit être considérée par rapport à la nature du crime dont l'intéressé est soupçonné. Les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, peuvent recevoir la qualification de crimes graves de droit commun. Cela vaut pour les participants au crime comme pour les instigateurs de celui-ci;***
- iii) *qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies;***

**b) *dont on aura des motifs raisonnables de penser qu'elles représentent un danger pour la sécurité nationale ou, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, qu'elles constituent une menace pour la communauté luxembourgeoise.***

**(2) *Les motifs d'exclusion visés au paragraphe (1) se fondent exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée. Les décisions d'exclusion respectent le principe de la proportionnalité.***

Dans la mesure où les bénéficiaires de la protection temporaire sont susceptibles de comporter un nombre important de réfugiés au sens de la Convention de 1951, le HCR désire attirer l'attention sur

le fait que l'exclusion de la protection prévue à l'article 61 (b) est en désaccord avec les principes du droit international sur les réfugiés (sauf en cas d'application de l'article 1F (a) ou (c) de la Convention de 1951). Le HCR recommande que ce paragraphe soit supprimé.

Dans son application des clauses d'exclusion, le Grand-Duché de Luxembourg devra veiller, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 28, alinéa 2 de la directive relative à la protection temporaire, à ce que les motifs d'exclusion ne soient basés que sur la conduite personnelle de la personne visée.

Enfin, conformément à ce qui est prévu à l'article 29 de la même directive, le HCR recommande de prévoir dans la législation, une possibilité de recours contre la décision d'exclusion du bénéfice de la protection temporaire.

Voir aussi commentaires émis *supra* concernant l'article 36 (4).

#### **Attestation délivrée aux bénéficiaires de la protection temporaire**

**Art. 62.– (1) *Le ministre délivre une attestation spécifique au bénéficiaire du régime de protection temporaire. Cette attestation permet à son titulaire de demeurer sur le territoire luxembourgeois, mais ne confère pas un droit au séjour conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.***

**(2) *L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle aura été visée par l'administration communale du lieu de séjour du bénéficiaire de la protection temporaire, visa qui comprendra l'indication de l'adresse du bénéficiaire de la protection temporaire.***

Le HCR n'aurait aucune objection à l'égard de ce paragraphe si la prorogation de la durée de validité ne dépendait pas uniquement de l'administration communale. En effet, la pratique récente existant à l'égard des demandeurs d'asile démontre la réticence en cette matière existant dans le chef de certaines administrations communales et les difficultés dès lors rencontrées par les demandeurs d'asile. Dans l'hypothèse où le système prévu dans ce paragraphe était préservé, le HCR recommande que la coopération des administrations communales soit garantie.

De plus, cet article prévoit la compétence de „l'administration communale du lieu de séjour du bénéficiaire de la protection temporaire“. On pourrait donc craindre qu'en l'absence de lieu de séjour, la validité de l'attestation ne soit prorogée. Il conviendra dès lors que le Grand-Duché de Luxembourg garantisse un logement au bénéficiaire de la protection temporaire. Ceci n'est pas mentionné dans le projet de loi.

**(3) *L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence. Par dérogation, l'attestation tient lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du Code civil.***

Le HCR n'a, en principe, pas d'objection sur ce point, à condition que des droits fondamentaux ainsi que ceux qui leur sont généralement reconnus, notamment en matière d'éducation, d'aide sociale et de santé, reste accessible aux bénéficiaires de la protection temporaire malgré l'absence de certificat de résidence.

#### **Information donnée aux bénéficiaires de la protection temporaire**

**Art. 63.– *Les bénéficiaires de la protection temporaire recevront un document rédigé dans une langue susceptible d'être comprise par eux, dans lequel les dispositions relatives à la protection temporaire qui leur sont applicables sont clairement exposées.***

Le HCR estime qu'il est nécessaire de donner au demandeur de protection une information dans une langue qu'il comprend. Il appartient aux pays d'asile de mettre tout en œuvre pour atteindre cet objectif. Les suppositions selon lesquelles, par exemple, un demandeur d'asile parle ou comprend la langue officielle de son pays peuvent être incorrectes.

#### **Emploi des bénéficiaires de la protection temporaire**

**Art. 65.– (1) *Le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, aux bénéficiaires de la protection temporaire une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. Le ministre peut accorder priorité aux citoyens de l'Union européenne, aux citoyens***

*des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.*

*(2) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Administration de l'emploi une copie certifiée conforme de l'attestation visée à l'article 62 qui précède.*

*(3) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour.*

*(4) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la protection temporaire prend fin.*

*(5) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.*

*(6) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité où est retirée.*

En matière d'accès à l'emploi, le HCR prône un traitement équivalent pour les réfugiés et les bénéficiaires de protection temporaire étant donné que ces derniers comprennent souvent un nombre important de personnes qui seraient reconnues réfugiées si leur demande était traitée individuellement.

Le HCR a relevé que le „ministre peut accorder priorité aux citoyens de l'Union européenne, aux citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, aux ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage“. De plus, le HCR désire relever que la validité de l'autorisation d'occupation temporaire de 6 mois lui semble trop courte pour donner au bénéficiaire de protection temporaire une chance réelle de trouver un emploi. Enfin, le fait que l'autorisation d'occupation temporaire ne soit valable que pour un employeur déterminé et pour une seule profession, semble très restrictif. Le HCR recommande à cet égard l'octroi d'une autorisation générale de travail.

Le HCR est donc préoccupé par le caractère limitatif de cet article qui rapproche, en cette matière, les bénéficiaires de protection temporaire des demandeurs d'asile plutôt que des réfugiés. Il encourage le Grand-Duché de Luxembourg à s'éloigner des standards minimaux adoptés en matière d'accès à l'emploi des bénéficiaires de protection temporaire.

Ensuite, comme évoqué *supra* concernant les demandeurs d'asile, les réfugiés et les bénéficiaires de protection temporaire, il est important d'éviter les démarches administratives trop pesantes et de garantir un traitement rapide des demandes d'autorisations de travail afin de donner au bénéficiaire de protection temporaire une chance réelle d'avoir accès à un emploi.

### **Formation des bénéficiaires de la protection temporaire**

**Art. 66.– (1) Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux stages en entreprise.**

Comme mentionné *supra*, le HCR prône un traitement équivalent en matière de formation pour les réfugiés et les bénéficiaires de protection temporaire étant donné que ces derniers comprennent souvent un nombre important de personnes qui seraient reconnues réfugiées si leur demande était traitée individuellement. Il espère ainsi que le règlement grand-ducal sera élaboré en ce sens.

**(2) Les bénéficiaires de la protection temporaire mineurs ont accès au système éducatif.**

Conformément à l'article 14 de la directive relative à la protection temporaire, le HCR recommande l'égalité de traitement avec les ressortissants luxembourgeois.

### **Assistance sociale et hébergement des bénéficiaires de la protection temporaire**

**Art. 67.**– *Un règlement grand-ducal détermine les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à une aide sociale, y compris l'hébergement.*

Comme mentionné *supra*, le HCR prône un traitement équivalent pour les réfugiés et les bénéficiaires de protection temporaire étant donné que l'on compte souvent parmi ces derniers un nombre important de personnes qui seraient reconnues réfugiées si leur demande était traitée individuellement. Le HCR espère que le règlement grand-ducal sera élaboré en ce sens.

Le HCR recommande de plus que l'accès aux soins médicaux soit prévu pour les bénéficiaires de protection temporaire (article 13 (2) de la directive relative à la protection temporaire). Il conviendra aussi de fournir conformément à l'article 13 (4) de cette même directive, les soins médicaux nécessaires ainsi qu'une attention spéciale aux personnes ayant des besoins particuliers.

### **Regroupement familial des bénéficiaires de la protection temporaire**

**Art. 68.**– *(1) Le bénéficiaire de la protection temporaire peut solliciter le regroupement familial en faveur d'un ou plusieurs membres de sa famille si la famille était déjà constituée dans l'Etat d'origine et qu'elle a été séparée en raison de circonstances entourant l'afflux massif.*

*(2) Sont considérés comme membre de la famille au sens du présent article:*

- a) le conjoint du regroupant;*
- b) les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;*
- c) d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l'afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à charge du regroupant.*

Comme mentionné *supra* à l'égard de l'article 2, le HCR recommande que cette définition des membres de la famille soit élargie et adopte un libellé incluant les partenaires non mariés ainsi que les autres personnes à charge vivant dans le même ménage, en ce compris les enfants des couples non mariés et les membres adultes de la famille qui sont objectivement incapables de subvenir à leurs propres besoins ou qui sont dans des situations particulièrement vulnérables et ainsi dépendent d'autres membres de la famille. Le HCR encourage le Grand-Duché de Luxembourg à envisager cette approche.

*(3) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d'une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, tout en tenant compte des souhaits des membres de la famille.*

*(4) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille, qui bénéficient d'une protection temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en accord avec le ou les autres Etats membres concernés, et en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.*

*(5) Le ministre accorde le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), points a) et b).*

*(6) Le ministre peut accorder le regroupement familial aux membres séparés de la famille qui ne sont pas encore présents sur le territoire d'un Etat membre, qui nécessitent une protection et dont il a acquis l'assurance qu'ils correspondent à la description du paragraphe (2), point c), en tenant compte, au cas par cas, des difficultés extrêmes qu'ils rencontreraient si le regroupement ne se réalisait pas.*

(4) et (6): Le HCR regrette que les standards minimaux prévus par la directive relative au regroupement familial soient repris dans ce projet de loi en matière de bénéficiaires du regroupement familial. En particulier, il désire rappeler les paragraphes (u) à (x) des conclusions du Comité exécutif No 85 (XLIX) de 1998, appelant les Etats „à prendre les mesures nécessaires pour faciliter le regroupement familial des réfugiés (...) moyennant l'examen de toutes les demandes connexes dans un esprit positif et humanitaire et sans retard indû“. Une telle politique devrait également être adoptée à l'égard des bénéficiaires de protection temporaire étant donné que, comme exposé *supra*, beaucoup d'entre eux devraient être réfugiés. Le HCR encourage ainsi le Grand-Duché de Luxembourg à adopter une approche plus souple.

De plus, il recommande l'incorporation dans la loi des éléments suivants: (1) l'absence de preuve sous forme de documents d'une relation familiale ne devrait pas constituer un obstacle à la réunification, (ii) la demande de réunification devrait être examinée aussi vite que possible et (iii) les décisions rejetant la demande devraient être motivées et susceptibles d'appel.

*(7) Le ministre tient compte dans sa décision de l'intérêt supérieur de l'enfant.*

*(8) Le ministre délivre aux membres de la famille ayant bénéficié d'une mesure de regroupement l'attestation visée à l'article 62.*

*(9) Lorsque des personnes se voient accorder le bénéfice d'un régime de protection temporaire dans un autre Etat membre, que ce soit à titre personnel ou au titre d'un regroupement familial, ils perdent de plein droit le bénéfice du régime de protection temporaire au Luxembourg et leur attestation visée à l'article 62 devient caduque.*

*(10) Le ministre fournit, à la demande d'un autre Etat membre, les informations et documents relatifs à un bénéficiaire de la protection temporaire jugés nécessaires pour traiter un cas en vertu du présent article.*

#### **Enfants séparés bénéficiaires de protection temporaire**

**Art. 69.–** *La représentation et le placement des mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection temporaire sont régis par la législation en matière de protection de la jeunesse.*

Le HCR recommande le même traitement pour les enfants séparés bénéficiant de la protection temporaire que pour les enfants séparés réfugiés. En particulier, un tuteur devra être nommé dès qu'un enfant séparé ou non accompagné est identifié comme tel. Le tuteur devrait s'assurer que les intérêts de l'enfant sont préservés et que ses besoins sociaux, médicaux et psychologiques sont couverts et ce, jusqu'à ce qu'une solution durable ait été envisagée et mise en place<sup>46</sup>.

De plus, il recommande que la tutelle soit accordée, dès que possible, à l'enfant séparé ou non accompagné, conformément à l'article 16 de la directive relative à la protection temporaire.

En terme de placement, afin de garantir la continuité des soins et le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, les changements de résidence devraient être limités au maximum et les fratries ne devraient pas être séparées. De plus, quand un enfant arrive avec des proches adultes ou connaît des proches résidant dans le pays d'asile, il devrait, en principe, après confirmation que cela correspond effectivement à son intérêt, être autorisé à vivre avec eux. Au vu de la vulnérabilité des enfants séparés et des risques d'abus à leur égard, des évaluations régulières devraient être menées par les autorités compétentes en la matière.

Le HCR encourage le lecteur à se référer aux recommandations additionnelles contenues dans les lignes de conduites qu'il a élaborées à cet égard.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> HCR, „Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum“, février 1997.

<sup>47</sup> *ibidem*

### **Interaction de la protection temporaire avec une demande de protection internationale**

**Art. 70.– (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment déposer une demande en obtention d'une protection internationale.**

Le HCR accueille favorablement la garantie explicite d'accès à la procédure d'asile pour les bénéficiaires de la protection temporaire, réitérant ainsi le fait que la protection temporaire ne remplace pas le statut de réfugié de la Convention de 1951 mais est plutôt un expédient pratique visant à faire face aux besoins urgents de protection en cas d'arrivées massives jusqu'à ce que les individus concernés voient leur demande d'asile examinée.

**(2) Le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur de protection internationale pendant l'examen de cette demande.**

**(3) Lorsque, à l'issue de l'examen de protection internationale, cette protection n'est pas accordée au bénéficiaire de la protection temporaire, le bénéfice de la protection temporaire lui reste acquis pour la durée de cette protection restant à courir.**

**(4) L'examen des demandes de protection internationale, qui n'ont pas été traitées avant l'expiration de la période de protection temporaire, est achevé après l'expiration de cette période.**

A l'instar de la recommandation émise à l'égard des réfugiés (voir *supra* article 33), le HCR recommande que l'examen de telles demandes prenne également en compte les raisons impérieuses résultant d'une persécution antérieure. Il s'agirait de cas dans lesquels des bénéficiaires de la protection temporaire pourraient rentrer dans leur pays d'origine suite à un changement de circonstances mais dont la vie serait intolérable en cas de retour étant donné la gravité de la persécution précédemment subie.

### **Retour des bénéficiaires de protection temporaire**

**Art. 72.– (1) Les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment renoncer à cette protection en vue d'un retour volontaire dans leur pays d'origine. Aussi longtemps que le régime de protection temporaire n'a pas pris fin, le ministre accueille favorablement, compte tenu de la situation régnant dans le pays d'origine, les demandes de retour vers le Luxembourg présentées par les personnes ayant bénéficié de la protection temporaire et qui sont volontairement retournées dans leur pays d'origine.**

**(2) Les personnes dont la protection temporaire a pris fin seront invitées par le ministre à retourner volontairement dans leur pays d'origine.**

**(3) Le ministre veille à ce que les personnes visées aux paragraphes (1) et (2) prennent la décision du retour au pays d'origine en pleine connaissance de cause.**

**(4) Un programme de retour volontaire au pays d'origine pourra être mis en place, le cas échéant en coopération avec les organisations internationales concernées.**

**(5) Les personnes qui ne sont pas retournées volontairement au pays d'origine après un délai imparti par le ministre seront éloignées du territoire en conformité à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.**

Le HCR recommande toutefois la possibilité d'accorder un permis de séjour aux bénéficiaires de la protection temporaire dont le régime de protection temporaire est expiré mais qui démontrent des raisons impérieuses résultant d'une persécution antérieure. (voir *supra* commentaire relatif à l'article 70 (3)).

\*



#### IV. LACUNES

Le projet de loi ne contient pas de disposition relative à l'**admission** des personnes ayant besoin de protection internationale. Bien qu'il reconnaisse la portée spécifique de ce texte, étant donné l'importance fondamentale des principes d'admission sur le territoire et de non-refoulement, en ce compris celui du non-rejet à la frontière, le HCR considère que ces principes devraient être formellement rappelés dans la législation. Le HCR souhaite également rappeler que les mesures visant au contrôle de l'immigration illégale peuvent parfois empêcher les réfugiés d'atteindre la sécurité. La législation nationale et les pratiques administratives en cette matière doivent donc être compatibles avec les principes et normes applicables du droit des réfugiés et des droits humains<sup>48</sup>.

Plus particulièrement en matière de protection temporaire<sup>49</sup>, le HCR recommande l'inclusion d'une disposition dans la législation nationale aux termes de laquelle:

- aucune exigence de visa ne sera introduite, ou, si cela a déjà été fait, elle sera levée à l'égard des pays dans lesquels un régime de protection temporaire est en place;
- aucune sanction ne sera appliquée à l'encontre des transporteurs ayant transporté des demandeurs d'asile incorrectement documentés en provenance d'un pays dont les ressortissants ont été désignés comme bénéficiaires de la protection temporaire.

Le HCR recommande aussi que la législation luxembourgeoise fasse référence au principe de **non-discrimination** et précise que la discrimination fondée sur la race, la religion, l'opinion politique, la nationalité, le pays d'origine ou l'incapacité physique ne devrait pas exister.

Bien que ces notions soient parfois évoquées dans le projet de loi, il serait souhaitable d'y inclure une disposition générale relative à la situation spécifique des **personnes vulnérables** (article 20 (4) de la Directive relative au statut de réfugié et à la protection subsidiaire) et au principe de **l'intérêt supérieur de l'enfant** (article 20 (5) de la Directive relative au statut de réfugié et à la protection subsidiaire). Ce dernier est en effet uniquement mentionné dans le chapitre relatif à la protection temporaire.

Enfin, outre les dispositions abrogatoires prévues dans le projet de loi, le HCR désire attirer l'attention sur le fait qu'il serait utile de prévoir des **dispositions transitoires**.

HCR

Le 7 mars 2005

48 Conclusion du Comité Exécutif sur la protection internationale des réfugiés, No 85, XLIX<sup>ème</sup> session, 1998, paragraphe (s) et No 87, L<sup>ème</sup> session, 1999, paragraphe (k).

49 Le Comité Exécutif du programme du Haut Commissaire a affirmé que les demandeurs d'asile issus d'arrivées massives déclenchées par un conflit ou une persécution doivent être admis dans les Etats où ils cherchent refuge, sans distinction fondée sur la race, la religion, l'opinion politique, la nationalité, le pays d'origine ou l'incapacité physique. Il a de plus souligné que le principe de non-refoulement, y compris le non-refus d'admission à la frontière, doit être scrupuleusement observé dans toutes les situations (voir Conclusion du Comité Exécutif sur l'asile temporaire, No 19, XXXI<sup>ème</sup> session; 1980, paragraphe (a). Conclusion du Comité Exécutif sur la protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives, No 22, XXXII<sup>ème</sup> session, 1981, partie II (A), paragraphes (1) et (2). Conclusion du Comité Exécutif, No 74, XLV<sup>ème</sup> session, 1994 paragraphe (r)). Il a aussi affirmé que, si un Etat est incapable d'admettre des demandeurs d'asile à titre durable, il devrait toujours les admettre au moins à titre temporaire et leur fournir sa protection. Dans telles situations, en attendant que des dispositions soient prises pour trouver une solution durable, il est impératif (i) de s'assurer que les demandeurs d'asile bénéficient d'une entière protection et qu'ils jouissent des normes minimales de base et (ii) de prendre des dispositions efficaces au titre de la solidarité internationale et du partage des charges pour venir en aide aux pays d'accueil (voir Conclusion No 22, partie I, paragraphe (3) et partie II (A), paragraphe (1)).

49 Conclusion du Comité Exécutif sur la protection internationale des réfugiés, No 85, XLIX<sup>ème</sup> session, 1998, paragraphe (s) et No. 87, L<sup>ème</sup> session, 1999, paragraphe (k).

Service Central des Imprimés de l'Etat

5437 - Dossier consolidé : 434

# Document écrit de dépôt



I- 2005- 011- 0132- 01  
(90)

p1 5437  
Dépôt: N. Ben Fayc  
05.04.2006



### Motion

La Chambre des Députés,

- considérant que le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection a comme objectif « *d'une part, de pouvoir accorder plus rapidement une protection aux personnes qui en ont véritablement besoin, et d'autre part, de faire sortir plus rapidement de la procédure d'asile ceux dont les demandes sont, de façon évident, abusives ou contraires aux instruments de protection internationale* »,
- considérant les engagements européens pris au cours des dernières années par notre pays en matière d'asile,
- considérant la nécessité d'abroger la loi du 3 avril 1996 et de la remplacer par une nouvelle législation, mieux adaptée à la situation présente,
- considérant le large débat au sien de la Chambre comme de la société civile durant toute l'année 2005 sur le projet soumis par le Gouvernement après de nombreuses consultations avec les associations intéressées et l'intérêt grandissant de la société pour ce débat,
- considérant que le projet de loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection introduit des procédures nouvelles ;
- considérant que le délai de neuf mois prévu par le projet de loi avant que le demandeur d'asile puisse obtenir une autorisation d'occupation temporaire ainsi que certaines des modalités du dit accès au travail et à la formation, méritent une attention particulière,
- considérant que le fonctionnement d'un centre de rétention devra clairement se distinguer de celui d'une prison,

Invite le Gouvernement,

- à se donner les moyens pour mettre en œuvre de la façon la plus efficace et la plus humaine la nouvelle loi, et
- à procéder à une évaluation de la loi au bout de deux années suivant sa mise en vigueur, tenant compte des évolutions européennes en matière d'harmonisation des politiques d'asile et d'immigration tout comme des enseignements tirés de la mise en œuvre de la loi.

Motion adoptée par la Chambre des Députés  
en sa séance publique du 5 avril 2006

Le Secrétaire général,

Claude Frieseisen  
5437 - Dossier consolidé : 436

Le Président,

Lucien Weiler

5437

**MEMORIAL**  
**Journal Officiel**  
**du Grand-Duché de**  
**Luxembourg**



**MEMORIAL**  
**Amtsblatt**  
**des Großherzogtums**  
**Luxemburg**

---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 78**

**9 mai 2006**

---

**Sommaire**

**DROIT D'ASILE ET FORMES COMPLEMENTAIRES DE PROTECTION**

**Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ..... page 1402**