

N° 5437¹⁴

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

