



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

MW/PR

Commission de la Famille et de l'Intégration et Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 24 février 2014

ORDRE DU JOUR :

Entrevue avec Madame Catherine Teule, Vice-Présidente de l'Association Européenne pour la Défense des droits de l'Homme (AEDH) au sujet du "paquet asile"

*

Présents : Mme Nancy Arendt, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Tess Burton, Mme Joëlle Elvinger, M. Jean-Marie Halsdorf (en rempl. de Mme Martine Hansen), M. Marc Hansen, Mme Cécile Hemmen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Fernand Kartheiser, M. Marc Spautz, M. Roberto Traversini, membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration

M. Marc Angel, M. Yves Cruchten, M. Luc Frieden, M. Gusty Graas, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Jean-Paul Reiter, M. Serge Thill, Direction de l'Immigration, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Mme Catherine Teule, Vice-Présidente de l'AEDH (Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme)

Mme Laura Zuccoli, M. Sergio Ferreira, M. Marc Piron, ASTI a.s.b.l.

(Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés) ; M. Claude Weber, M. Serge Kollwelter, ALOS-LDH (Action Luxembourg Ouvert et Solidaire – Ligue des Droits de l'Homme)

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, membre de la Commission de la Famille et de l'Intégration

M. Claude Adam, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Jean-Claude Juncker, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile, Ministre des Affaires étrangères et européennes

*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission de la Famille et de l'Intégration, M. Marc Angel, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

*

Suite à quelques mots de bienvenue prononcés par les deux présidents de commission, Madame Teule explique que l'AEDH regroupe les ligues de défense des droits de l'Homme des Etats membres de l'Union européenne (UE). La défense des droits de l'Homme a été constituée au niveau de l'UE sous forme de l'AEDH pour travailler et réfléchir sur les orientations politiques et les projets de l'UE au même titre que le font les associations dans les Etats membres.

L'AEDH a été créée officiellement en 2000. Elle se compose actuellement d'une trentaine d'organisations provenant de 22 Etats membres. Par ailleurs, des membres individuels adhèrent à l'association en tant que citoyens européens. Cela marque la volonté de l'association d'être un interlocuteur et un intervenant dans le débat politique. L'AEDH suit de très près tous les débats parlementaires et la préparation de la législation européenne.

L'élaboration de la législation européenne en matière d'asile a pris cinq ans, compliquée par le fait que, depuis le Traité de Lisbonne (signé le 13 décembre 2007), le Parlement européen est co-législateur avec le Conseil de l'UE, notamment dans le domaine de l'immigration. Des divergences ont ainsi dû être surmontées. Le nouveau « paquet asile » a été adopté en juin 2013. L'AEDH estime utile de travailler avec les associations membres pour leur permettre d'intervenir de façon pertinente dans le débat de transposition nationale de cette législation.

La directive « accueil » (directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale) précise les conditions dans lesquelles doivent être accueillis matériellement et psychologiquement les demandeurs d'asile.

La directive « qualification » (directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de

la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection) précise les motifs qui permettent d'octroyer ou de retirer le statut de réfugié sous différentes formes (statut de la Convention de Genève¹, protection subsidiaire).

La directive « procédure » (directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale) précise notamment les procédures pour l'audition des demandeurs d'asile, en prévoyant aussi des dérogations.

La directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale apporte le statut de résident de longue durée aux réfugiés qui avaient obtenu une protection (réfugié statutaire ou en protection subsidiaire).

Madame la Vice-Présidente de l'AEDH note qu'il y a dans la législation luxembourgeoise un ensemble de dispositions conformes aux textes européens. L'un des objectifs du deuxième « paquet asile » était d'avoir des dispositions communes dans les Etats membres, de sorte à avoir une égalité de droit et une équité dans le statut accordé au demandeur d'asile, quelque soit le pays de l'UE où il fait sa demande. Cet objectif de communauté de droit était destiné surtout à essayer d'atteindre un niveau commun de standard européen jugé digne de pays qui sont signataires de la Convention de Genève et de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH²). Le Luxembourg ne fait évidemment pas partie des pays qui étaient le plus visés. A l'heure actuelle, l'une des grandes préoccupations est la Grèce, où moins de 1% des demandeurs d'asile y obtiennent un statut protecteur. L'oratrice estime toutefois que 15% d'octroi de protection au Luxembourg ne sont peut-être pas beaucoup, le même constat valant pour la France. De nombreux pays ont un effort à faire, « peut-être pour avoir une acception, une conception plus généreuse de ce qu'est un demandeur d'asile et éviter de considérer que, généralement, les demandeurs d'asile sont des migrants qui, en fait, abusent d'un système de protection sociale qui leur est ouvert ».

La directive « qualification », adoptée en décembre 2011, est celle qui a posé le moins de problèmes entre le Parlement européen et le Conseil. Elle aurait dû être transposée le 21 décembre 2013. L'enjeu porte essentiellement sur la définition des motifs d'octroi du statut. Dans la législation luxembourgeoise sont déjà introduits le motif d'appartenance à un certain groupe social et le motif de l'orientation sexuelle. De tels motifs permettent de reconnaître que des personnes vivant dans des pays dans lesquels la législation réprime, par exemple, l'homophobie, ont néanmoins droit à être accueillies et protégées par d'autres pays.

La réforme du « paquet asile » concerne, d'une part, des éléments matériels (destinés à assurer la dignité des demandeurs d'asile) et, d'autre part, des éléments de droit.

S'agissant des *éléments de droit*, la définition de la famille a été élargie. Elle se centre moins sur des liens de type institutionnel ; ainsi, elle comprend aussi les enfants majeurs quand ils ont des liens très étroits avec leurs parents.

Les conditions pour l'obtention d'aide et de prestations sociales sont précisées. Les directives ne déterminent pas un minimum ni un plafond, mais elles disposent que l'aide doit permettre d'assurer des conditions de vie dignes et comparables à celles des résidents du pays d'accueil.

Les textes créent une obligation d'identifier la vulnérabilité des requérants, même s'ils ne se sont pas manifestés comme étant vulnérables. Cela conduit à développer la formation des

¹ Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève

² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

personnes qui les rencontrent dans le cadre du traitement de leur demande. Dans ce contexte, l'oratrice estime que le Luxembourg utilise la procédure accélérée de façon assez large dans son acception avec tout un ensemble de conditions, dont certaines lui paraissent ne pas être totalement dans le droit fil des textes des directives ; il s'agit plus précisément de la liste des motifs permettant de mettre en œuvre une procédure accélérée, cette liste paraissant plus large que celle des directives.

L'AEDH est très attentive aux motifs et aux conditions qui permettent de priver un demandeur d'asile de sa liberté. De façon générale, elle considère qu'un demandeur d'asile ne doit pas être placé en rétention. La directive « accueil » prévoit un ensemble de critères pour le placement en rétention. Concernant le Luxembourg, on pourrait dire que la rétention n'est pas utile dans la mesure où les documents d'identité des requérants doivent être remis dès la demande d'asile et qu'ils sont gardés jusqu'à la fin de la procédure, ce qui constitue une alternative à la rétention.

Un député explique qu'au Luxembourg, la compétence en matière d'asile se répartit entre le Ministère des Affaires étrangères (Direction de l'Immigration) et le Ministère de la Famille (Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)), entre lesquels il existe une bonne collaboration, de même qu'entre les commissions parlementaires compétentes. La Chambre des Députés est toujours à l'écoute du monde associatif et de la société civile, en particulier dans un domaine sensible comme celui de l'asile ; l'avis des différentes associations sur les projets de loi est examiné dans le cadre des travaux parlementaires, cet avis faisant l'objet d'un document parlementaire.

Les lois applicables en la matière, à savoir la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration³, ont déjà été modifiées. Certains éléments du « paquet asile » ont été transposés dans la législation nationale, dont la directive « qualification », de même que les dispositions concernant la résidence de longue durée.

A une question relative à la mise en œuvre de la directive « procédure », un représentant ministériel explique que, dans le but d'une meilleure lisibilité, une refonte de la loi précitée du 5 mai 2006 est envisagée. Il est prévu de soumettre l'avant-projet de loi au Conseil de Gouvernement au mois de novembre 2014. Concernant la directive « accueil », qui doit être transposée pour la mi-juillet 2015, l'échéancier sera établi dans les semaines à venir en étroite collaboration avec l'OLAI.

La directive « procédure » instaure le principe d'une procédure unique et prévoit des dérogations, que l'AEDH considère cependant comme des problèmes de fond. Madame la Vice-Présidente pose la question de savoir si le Luxembourg envisagerait de supprimer la liste des pays sûrs ou la référence à l'asile interne, c'est-à-dire le refus d'octroi du statut de réfugié au motif que, dans une partie de son pays, il pourrait être protégé par une organisation internationale, tel le HCR (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)). Pour l'AEDH, ce sont

³ Loi du 29 août 2008

1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration;

2) modifiant

– la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection,

– la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti,

– le Code du travail,

– le Code pénal;

3) abrogeant

– 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 loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers,

– la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché

des formes de refus d'examen au fond d'une demande d'asile. Ainsi, le concept de pays sûr n'a aucune base au niveau de l'UE ; chaque pays définit sa propre base, c'est-à-dire sa notion de sûreté. De même, les Etats membres n'ont pas la même liste de pays sûrs. Pour l'AEDH, l'existence de ces divergences est contraire à sa conception du droit d'asile et à sa conception de ce que doit être l'UE.

Un représentant ministériel insiste sur le fait que la provenance d'un pays sûr n'a comme unique conséquence au Luxembourg que la demande d'asile est traitée en procédure accélérée. L'examen au fond est prévu par la loi également pour ces demandes. La provenance d'un pays sûr n'est pas non plus le seul motif pour appliquer la procédure accélérée (cf. article 20 de la loi modifiée du 5 mai 2006).

Madame la Vice-Présidente de l'AEDH fait savoir que le Conseil ne veut pas supprimer la liste des pays sûrs, contrairement à la Commission européenne et au Parlement européen. De même, le Comité économique et social s'est prononcé contre cette liste.

Un représentant d'ALOS-LDH indique que l'existence de la liste dont question pose encore le problème de l'acceptation des gens provenant de pays dits sûrs.

L'ASTI déplore l'absence, au Luxembourg, d'encadrement psychologique des demandeurs d'asile et le manque de formation du personnel encadrant. L'encadrement par le personnel de sociétés de gardiennage ne couvre que l'aspect sécurité. Par ailleurs, il convient d'optimiser l'accueil des demandeurs d'asile dans les communes, en élaborant une sorte de fiche pratique ou code de bonne conduite avec les communes. L'information de tous les acteurs concernés, notamment les écoles, doit en faire partie.

Madame le Ministre tient à souligner que les demandeurs d'asile sont libres de circuler à l'intérieur du pays, ils ne sont pas enfermés dans les structures d'accueil. L'encadrement se fait par des professionnels, tels des assistants sociaux/assistantes sociales, des éducateurs/éducatrices et autres ; le personnel des sociétés de gardiennage reçoit aussi une formation.

Un représentant ministériel ajoute que le Luxembourg a été le premier à faire bénéficier le personnel de son Service des réfugiés (personnes en charge des auditions et des décisions) d'une formation par le « European Asylum Support Office » (EASO). En outre, l'accueil des demandeurs d'asile n'est plus assuré par du personnel de gardiennage.

En ce qui concerne la communication avec les demandeurs d'asile, Madame la Vice-Présidente de l'AEDH confirme que la langue peut constituer un problème. Les textes européens prévoient d'avoir recours à un interprète. Dans le but de réduire les coûts élevés, on peut envisager d'embaucher des interprètes salariés dans la mesure du possible. Il importe aussi de former les interprètes, de même que les policiers et le personnel administratif, à ce qu'est une demande d'asile, à la compréhension du phénomène de l'asile.

Un représentant ministériel fait savoir que les demandeurs d'asile reçoivent en début d'accueil une brochure d'information éditée en treize langues. En cas de besoin, en dehors des langues les plus utilisées dans le cadre de la procédure d'asile, le Luxembourg fait appel à des interprètes venant des pays voisins. Depuis deux ans, les interprètes signent une convention avec la Direction de l'Immigration, qui leur impose notamment de travailler en toute neutralité. Dans certains cas, des tests de langue sont nécessaires pour déterminer le pays d'origine du demandeur d'asile. En effet, certaines personnes font une fausse déclaration quant à leur pays d'origine ; ainsi, des Maghrébins se disent être irakien, ou des Nigériens prétendent venir du Soudan, ou encore des Marocains essaient de se faire passer pour des Palestiniens. Il faut souligner que, contrairement à des affirmations faites, ces tests ne constituent aucunement une condition d'entrée dans la procédure d'asile. Il n'en est pas

moins vrai que les tests linguistiques sont simplement nécessaires pour maintenir la crédibilité du système en permettant de détecter les tricheurs.

En 2008, l'ASTI avait lancé un projet « interprétariat interculturel » qui ne se limite pas aux demandeurs d'asile, mais qui est destiné à assister les étrangers dans le cadre de leur intégration. Il n'intervient pas au niveau des auditions des demandeurs d'asile. Ce service a été repris par la suite par la Croix-Rouge ; il couvre entre 25 et 28 langues. Les interprètes sont rémunérés en tant que prestataires de service ; la demande la plus importante vient du domaine médical (hôpitaux, médecins) et des offices sociaux, où les prestations sont facturées sur intervention.

Un député est d'avis que, avant de faire la critique de la situation actuelle, il convient de souligner les mérites du Luxembourg en matière d'accueil de demandeurs d'asile. Des efforts considérables ont été faits au niveau de l'administration, de l'accueil dans les communes, dans le domaine de l'éducation et autres. On peut affirmer avec une certaine fierté que le Luxembourg a satisfait aux attentes qui pouvaient lui être légitimement adressées dans ce contexte.

Madame la Vice-Présidente de l'AEDH estimant que 15% d'octroi de protection au Luxembourg « ne sont peut-être pas beaucoup », l'orateur rappelle que les dossiers sont sujets à une évaluation par des instances judiciaires indépendantes. Si 85% des demandeurs d'asile sont déboutés, on peut en conclure que cela traduit une réalité basée sur l'intention du législateur et un examen détaillé et personnalisé de tous les cas soumis aux instances judiciaires concernées. Toute critique n'est pas populiste, gratuite ou inutile, puisqu'en tant qu'homme politique, il faut et maintenir la crédibilité du système, et faire respecter la loi, et garantir en même temps que la population en général continue d'accepter la présence de demandeurs d'asile et continue à être disposée à faire l'effort nécessaire pour permettre au Luxembourg de continuer à jouer son rôle positif dans ce domaine.

Le même député mentionne le fait qu'au Luxembourg, il y a eu des tentatives d'abus de biens sociaux de la part de demandeurs d'asile, de même que le Luxembourg s'est vu confronté à des réseaux de trafic d'êtres humains à des fins d'exploitation de demandeurs d'asile, en premier lieu, et du Luxembourg, en second lieu, à travers son système de protection sociale. La problématique ne doit pas être discutée en faisant abstraction de ces réalités. L'Etat a, d'un côté, une responsabilité d'aider ceux qui sont vraiment persécutés et, de l'autre côté, une responsabilité pour empêcher les abus du système aussi dans l'intérêt des gens qui font l'objet d'un trafic à leurs dépens. L'orateur salue toutes sortes d'observations présentées par les invités et autres qui s'engagent pour la défense des droits de l'homme, cet engagement étant utile et important. Toutefois, la politique ne doit pas suivre tous les conseils dans le seul but de satisfaire les organisations non gouvernementales qui poursuivent des buts nobles. A titre d'exemple, l'orateur cite la liste des pays sûrs, pour la suppression de laquelle il ne voit aucun argument convaincant. Ces pays sont considérés comme donnant une garantie suffisante des droits de l'homme (Constitution, système judiciaire, application des lois). Il n'y a pas d'argument pour traiter toute demande d'asile de la même manière indépendamment du pays d'origine du requérant. Si Madame la Vice-Présidente de l'AEDH est d'avis que des personnes vivant dans des pays dans lesquels la législation réprime, par exemple, l'homophobie, ont néanmoins droit à être accueillies et protégées par d'autres pays, il convient d'insister sur le fait que ces pays sont signataires de conventions des droits de l'homme dans le cadre du Conseil d'Europe, notamment. La première obligation des autres Etats parties à la convention est de rappeler par la voie diplomatique à ce pays ses engagements sur la scène internationale. Les autres Etats ne doivent pas être récipiendaires de tous les problèmes politiques ou sociétaux non résolus dans certains pays signataires.

Un autre député partage les propos sur le rôle positif du Luxembourg et comprend les observations de l'invitée plus comme des suggestions que comme des critiques.

Madame la Vice-Président de l'AEDH explique que le rôle de l'association consiste à veiller à ce que la législation des Etats membres de l'UE soit conforme à la législation européenne, et à pousser les Etats à toujours faire mieux dans le domaine de la défense des droits de l'homme. L'AEDH n'est pas d'accord avec l'affirmation que les Etats ne doivent pas être récipiendaires de tous les problèmes que connaissent les hommes dans le monde. En tant que signataires de la Convention de Genève de 1951 précitée, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1984), de la CEDH, les Etats doivent ouvrir leurs frontières à ceux qui souffrent dans le monde, leur devoir est d'accueillir ces gens. Il y a certes des contraintes, mais on ne part pas du principe de ne pas accueillir. Quant à l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006, relatif au placement fermé du demandeur d'asile, l'oratrice exprime le souhait qu'au moins la liste des cas soit révisée.

Un représentant de l'ASTI se montre d'accord pour ne pas stigmatiser le Luxembourg comme pays qui n'accueille pas convenablement les demandeurs d'asile, mais prévient du risque de stigmatiser les demandeurs d'asile par le fait qu'une minorité commet des tentatives d'abus de biens sociaux et autres. Quant à l'aide sociale qu'obtiennent les demandeurs d'asile, l'orateur rappelle les revendications du « Lëtzebuerger Flüchtlingsrot » suite aux restrictions appliquées en vertu du règlement grand-ducal du 6 janvier 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale. Le « Lëtzebuerger Flüchtlingsrot » et la Croix-Rouge ont récemment fait un bilan de cette aide et concluent notamment que les personnes concernées ne sont pas autonomes. Le montant de 25 euros n'est pas adapté ; l'aide en nature ne couvre pas suffisamment les besoins des gens. En outre, le traitement au cas par cas fait que la transparence n'est pas satisfaisante. A la question de savoir si le gouvernement maintient le système actuel, Madame le Ministre ne peut actuellement pas donner de réponse.

Des remerciements réciproques clôturent la réunion.

Luxembourg, le 21 mars 2014

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission de la Famille
et de l'Intégration,
Gilles Baum

Le Président de la Commission des Affaires
étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration,
Marc Angel