

Jörg GERKRATH (Dir.)

L'ASILE AU GRAND-DUCHE DE  
LUXEMBOURG ET EN EUROPE  
Développements récents

Larcier 2009



## Avant-propos

Le présent ouvrage rassemble les contributions écrites présentées par les intervenantes et intervenants à l'occasion d'une journée d'étude consacrée aux développements récents du droit d'asile au Luxembourg et en Europe qui s'est tenue à l'Université du Luxembourg le 2 avril 2009.

Cette journée a été le résultat d'une première initiative conjointe de l'Université du Luxembourg et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elle avait pour objectif premier d'attirer l'attention du public sur de récents développements survenus dans le domaine de l'asile tant au niveau européen qu'au Grand-Duché de Luxembourg suite à l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. Elle fut conçue pour favoriser l'échange d'idées et la discussion sur le sujet et a été l'occasion pour les différents acteurs en matière d'asile de faire part de leurs expériences respectives.

La présence lors de cette journée d'étude d'une centaine de participants représentant les associations défendant les intérêts des réfugiés, les avocats spécialisés en matière de droit des étrangers, les administrations compétentes en matière d'asile, les juridictions administratives et les institutions européennes a généré un climat propice à des discussions nourries qui se sont déroulées à l'issue de chacune des tables rondes thématiques.

Au cours de la journée d'étude trois aspects relevant du droit des réfugiés ont en effet été successivement abordés : l'accès au travail, la reconnaissance du statut de réfugié et la définition du réfugié par le recours à la notion de « groupe social ». Pour les besoins de la présente publication les contributions écrites des participants sont présentées ci-après dans une logique et un ordre légèrement différents. Le lecteur retrouvera en effet dans une première partie les textes se rapportant aux perspectives luxembourgeoises sur le droit d'asile et dans une deuxième partie les contributions illustrant les perspectives européennes avant d'être invité à suivre un regard particulier sur la définition du réfugié selon la Convention de Genève de 1951.

Les contributions qui figurent dans la première partie, consacrée aux perspectives luxembourgeoises, ont en commun de s'intéresser à la situation créée par l'introduction de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. Cette loi, qui régit désormais la matière de la protection internationale et de la protection subsidiaire au Grand-Duché de Luxembourg a transposé en droit luxembourgeois les directives communautaires appelées communément « protection

temporaire », « conditions d'accueil », « qualification » et « procédure » adoptées entre 2001 et 2005.

La première question soulevée ci-après est celle de l'accès au travail. Elle a été abordée dans un esprit pragmatique permettant l'expression des expériences pratiques des acteurs impliqués. Le lecteur trouvera ainsi trois contributions apportant des éclairages différents sur ce sujet. Sylvain BESCH, du SESOPI-Centre intercommunautaire, présente les résultats d'une étude de terrain sur l'accès à l'emploi et à l'apprentissage qui a été menée auprès des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance. Jean-Paul REITER, du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, rappelle ensuite les changements opérés par la loi modifiée du 5 mai 2006 en matière d'accès au marché de l'emploi. Anne LEURS, assistante d'hygiène sociale auprès de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration qui a succédé à l'ancien Commissariat du Gouvernement aux étrangers, expose enfin son témoignage relatif aux expériences vécues par les travailleurs sociaux qui assurent l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile désireux d'obtenir une autorisation d'occupation temporaire.

La seconde question qui a fait l'objet d'un traitement approfondi du point de vue luxembourgeois est celle du rôle du juge administratif en matière de reconnaissance d'un statut de protection internationale. Le lecteur pourra donc prendre connaissance, ci-après, d'une précieuse étude de jurisprudence du tribunal Administratif du Grand-Duché de Luxembourg en matière de protection internationale qui a été réalisée sous l'égide du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). Cette étude a pour objectif de dresser un état de la mise en œuvre, par le tribunal administratif, de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg et a été réalisée après la transposition par la loi du 5 mai 2006 de la directive du 29 avril 2004 dite « directive qualification ». Elle a été souhaitée par l'UNHCR dans le cadre de sa tâche de surveillance de l'application de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Dans la mesure où cette étude formule un certain nombre de critiques et adresse par ailleurs des recommandations à destination du juge administratif, il s'imposait de donner également la parole à ce dernier. Il revenait à Marc SÜNNEN, premier juge au tribunal administratif de Luxembourg, de relever cette tâche. En indiquant le point de vue du juge relatif au contentieux et au rôle du juge en matière d'asile, il apporte de ce fait à cet ouvrage une contribution tout aussi précieuse. Il y précise notamment les règles régissant les juridictions administratives luxembourgeoises ainsi que la procédure administrative et contentieuse en matière

d'asile permettant ainsi au lecteur de mieux comprendre la teneur de la jurisprudence afférente ainsi que la motivation des jugements rendus.

Dans la deuxième partie de cet ouvrage figurent quatre contributions constituant autant de perspectives européennes sur les développements récents du droit d'asile. Celle présentée par François MOYSE, avocat à la Cour et membre du réseau ODYSSEUS, est basée sur une étude comparative européenne relative à l'accès au travail et à l'apprentissage des demandeurs d'asile. Ses conclusions complètent de ce fait très utilement les contributions des acteurs luxembourgeois figurant au début de l'ouvrage. Samuel BOUTRUCHE, chargé de liaison avec les institutions européennes à l'UNHCR, présente, quant à lui une analyse critique des efforts d'harmonisation européenne en matière de détermination des besoins de protection internationale. Cette analyse, qui identifie certaines lacunes subsistant en dépit des efforts de formulation de normes minimales communes en Europe, est suivie de deux contributions portant sur les travaux d'harmonisation européenne les plus récents. Ainsi, Pablo SANCHEZ LA CHICA, conseiller auprès du parlementaire européen Antonio Masip, présente dans son exposé écrit l'état des discussions au Parlement Européen suite au rapport du député Masip du 17 mars 2009 relatif aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Ce compte-rendu de la proposition de modification de la directive « accueil » est ensuite complété par la contribution d'Hélène RAGHEBOOM, doctorante à l'Université du Luxembourg. Son texte porte en effet sur la perspective plus générale d'un renforcement du droit d'asile et de la solidarité au sein de l'Union européenne à travers ce que l'on appelle dans le jargon communautaire le « paquet asile » qui suit actuellement son chemin dans la procédure législative européenne.

Après avoir pris connaissance des développements récents du droit d'asile dans la double perspective luxembourgeoise et européenne il semblait indispensable de revenir à la source du droit des réfugiés à savoir la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Le lecteur est ainsi invité à suivre un regard particulier sur la définition du réfugié dans la Convention de Genève en lisant les réflexions de François JULIEN-LAFERRIERE, professeur émérite de droit public de l'Université Paris-Sud, sur la notion de « groupe social ». Il découvrira alors toute la complexité de cette notion centrale dont la définition et les modalités d'application soulèvent de nombreuses et passionnantes questions juridiques susceptibles de se poser aux législateurs et juges tant au niveau national qu'europpéen.

La parution du présent ouvrage est l'occasion pour ses auteurs de partager les résultats de la journée d'étude du 2 avril 2009 avec un public plus large dans l'espoir de trouver un accueil favorable. Grâce notamment à l'implication de Gert Westerveen

et de Véronique de Ryckere de la représentation régionale de l'UNHCR à Bruxelles, la coopération entre l'Université du Luxembourg et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans la réalisation du présent ouvrage a été une réussite qui appellera sans doute d'autres projets communs à l'avenir.

Des remerciements individualisés doivent être adressés à Mlles Carola Rappe et Hélène Ragheboom respectivement collaboratrice scientifique et doctorante à l'Université du Luxembourg dont l'investissement au moment de la finalisation du manuscrit a été décisif.

L'objectif formulé par les chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres de l'Union européenne lors du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 à savoir « élaborer un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté » exigera encore des efforts de la part de tous les acteurs impliqués. On peut espérer que les lecteurs trouveront dans les pages qui suivent quelques analyses et réflexions stimulantes qui pourront les accompagner sur ce chemin.

Luxembourg, juillet 2009

Prof Dr. Jörg Gerkrath

# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>III</b>
<b>Sommaire</b>	<b>VII</b>
<b>Liste des auteurs</b>	<b>IX</b>
<b>Liste des abreviations</b>	<b>XIII</b>
<b>PERSPECTIVES LUXEMBOURGEOISES</b>	<b>1</b>
<b>I. Les expériences pratiques en matière d'accès au travail</b>	<b>3</b>
Etude sur l'accès à l'emploi et à l'apprentissage des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance (Sylvain BESCH)	5
Accès au marché de l'emploi pour les demandeurs de protection internationale : Changements opérés par la loi modifiée du 5 mai 2006 (Jean-Paul REITER)	19
L'autorisation d'occupation temporaire : Expériences vécues par les travailleurs sociaux du Commissariat du Gouvernement aux étrangers (Anne LEURS)	23
<b>II. Le rôle du juge</b>	<b>33</b>
Etude de jurisprudence du Tribunal Administratif du Grand-Duché de Luxembourg en matière de protection internationale (UNHCR)	35
Le contentieux de l'asile et le rôle du juge au Luxembourg (Marc SÜNNEN)	109
<b>PERSPECTIVES EUROPEENNES</b>	<b>131</b>
L'accès au travail et à l'apprentissage des demandeurs d'asile : étude comparative européenne (François MOYSE)	133
Analyse critique des efforts d'harmonisation en matière de détermination des besoins de protection internationale (Samuel BOUTRUCHE)	139
Discussion des conditions d'accueil au Parlement Européen : Le rapport de M. Masip du 17 mars 2009 (Pablo SANCHEZ LA CHICA)	151
Le paquet asile : vers un renforcement du droit d'asile et de la solidarité au sein de l'UE (Hélène RAGHEBOOM)	159
<b>UN REGARD PARTICULIER SUR LA DEFINITION DU REFUGIE DANS LA CONVENTION DE GENEVE DE 1951</b>	<b>187</b>
La notion de « groupe social » (François JULIEN-LAFERRIERE)	189
<b>CONCLUSION(S)</b>	<b>207</b>
<b>Annexe</b>	<b>207</b>
<b>Sources officielles</b>	<b>251</b>
<b>INDEX</b>	<b>261</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>263</b>





## **LISTE DES AUTEURS**

### **Sylvain Besch**

Sylvain Besch, chargé de recherche au sein du SESOPI-Centre Intercommunautaire Asbl, est chercheur, travailleur social, membre de la Commission Consultative des Droits de l'Homme et auteur et co-auteur de nombreuses publications, ouvrages et articles dans le domaine des politiques et des statistiques migratoires (immigration, asile, intégration). Il est coordinateur des publications : « Réfugiés...Flüchtlinge » (éditeur Collectif Réfugiés, Courrier de l'Education nationale, Luxembourg 1996, 2000). Il est aussi l'auteur des publications « Le marché de l'emploi et les étrangers » (série RED N°1 SESOPI-Centre Intercommunautaire, juin 1997) et « Une citoyenneté en évolution? » (dans : Les Valeurs au Luxembourg, éd. Saint-Paul, Luxembourg 2002, pp. 391-530).

### **Samuel Boutruche**

Chargé de la Liaison avec les Institutions européennes, Bureau de liaison de l'UNHCR auprès de l'Union européenne.

### **Jörg Gerkrath**

Jörg Gerkrath est professeur en droit européen à l'Université du Luxembourg depuis décembre 2006. Titulaire d'un doctorat de l'Université Robert Schuman de Strasbourg, il a exercé comme Maître de conférences avant de devenir Professeur agrégé de droit public à l'Université d'Avignon. Ses principaux domaines de recherche sont le droit communautaire et européen, le droit constitutionnel, le droit comparé et les droits fondamentaux. Il est l'auteur de l'ouvrage « L'Emergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe », (Editions de l'ULB, Bruxelles, 1997) et de nombreux articles et contributions sur divers aspects du droit communautaire et constitutionnel.

### **François Julien Laferrière**

François Julien-Laferrière est professeur émérite de droit public de l'Université Paris-Sud. Successivement maître de conférences à Lille (1975-1984) et Paris-Sud (1894-1990), puis professeur à Limoges (1990-1993) et Paris-Sud (1993-2008), il a enseigné notamment le droit constitutionnel, le droit et le contentieux administratifs, les libertés publiques, le droit des étrangers. Vice-président de France Terre d'Asile (1989-2001) et président de l'Anafé (1989-1999), membre pour la France du Réseau académique ODYSSEUS de spécialistes du droit de l'immigration et de l'asile de l'Union européenne ; il est l'auteur de « Droit des étrangers » (PUF, Paris 2000), du « Droit

d'asile en question » (La Documentation française, 2002) et de nombreuses contributions et articles sur le droit des étrangers, le droit d'asile et des réfugiés.

### **Anne Leurs**

Depuis novembre 2005, Anne Leurs travaille en tant qu'assistante d'hygiène sociale auprès de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), ancien Commissariat du Gouvernement aux étrangers (CGE). Une des missions de cette administration sous tutelle du Ministère de la Famille et de l'Intégration est l'accueil et l'accompagnement social des demandeurs de protection internationale au Luxembourg.

### **François Moyse**

François Moyse est avocat à la Cour et membre du barreau de Luxembourg. En tant qu'associé d'un cabinet d'avocats à Luxembourg, il est en charge de son département contentieux. Parmi ses matières de prédilection situées plutôt dans le domaine du droit public, se trouvent le droit administratif, le droit constitutionnel, le droit communautaire et la matière des droits de l'homme. Il est un des deux membres luxembourgeois du réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe ODYSSEUS. Il est l'auteur de différents ouvrages, articles et contributions dans différents domaines du droit.

### **Hélène Ragheboom**

Hélène Ragheboom est chercheuse en formation doctorale à l'Université de Luxembourg depuis octobre 2008. Elle s'intéresse en particulier à la détermination du statut de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire en droit national (luxembourgeois notamment), européen et international. De 2006 à 2007, elle a participé à un projet de recherche mené par l'Institut Raoul Wallenberg (Lund, Suède) sur les droits fondamentaux des femmes et coécrit le rapport final intitulé « Egalité des sexes en matière de Justice : meilleures pratiques » (ILAC 2007).

### **Jean-Paul Reiter**

Jean-Paul Reiter est conseiller de direction première classe au Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration. Titulaire d'une Maîtrise ainsi que d'un DEA en Droit, il a dans un premier temps exercé la profession d'avocat au barreau de Luxembourg entre 1996 et 1997. En 1997, il a intégré de Ministère de la Justice et est en charge du service des réfugiés depuis cette année. Depuis 1999, il est également délégué du gouvernement auprès des juridictions administratives.

### **Véronique de Ryckere**

Chargée des affaires juridiques, Représentation régionale de l'UNHCR pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Irlande, le Luxembourg, Monaco, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

### **Pablo Sánchez La Chica**

Pablo Sánchez La Chica est conseiller de la délégation socialiste espagnole au Parlement Européen pour les Commissions des Affaires Juridiques et des Libertés Publiques auprès du député Antonio Masip depuis 2004. Il a une double maîtrise en Droit et Sciences Economiques à ICADE, Madrid. Il a également suivi des études de spécialisation en Droit International (2002–2004) à l'École Diplomatique de Madrid.

### **Marc Sünnen**

Marc Sünnen est magistrat du tribunal administratif de Luxembourg depuis 2004. Avant de rejoindre les juridictions administratives, il a exercé comme avocat à la Cour au barreau de Luxembourg avant de devenir juriste au sein du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire pour se consacrer plus particulièrement au droit public et au droit administratif. Il est l'auteur de contributions et d'articles réguliers traitant notamment du droit administratif et du contentieux administratif.



## Liste des abréviations

ADEM	Administration de l'emploi
ADLE	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
AKSH	Armata Kombëtare Shqiptare (Armée Nationale Albanaise)
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
Ann. Dr. Lux.	Annales de Droit Luxembourgeois
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
Asbl	Association sans but lucratif
BiZ	Berufsinformationszentrum de Luxembourg
CA	Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg
CE	Conseil d'Etat (France)
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEDH	Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil européen
CGE	Commissariat du Gouvernement aux étrangers
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CLAE	Comité de liaison des associations d'étrangers
Commission LIBE	Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
CRR	Commission des Recours des Réfugiés (France)
C.V.	Curriculum vitae
EEE	Espace Economique Européen
EU	Union Européenne
FNL	Front National de Libération (Burundi)
DPI	Demandeurs de protection internationale
Ibid.	Ibidem
Id.	Idem

FEI	Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers
FER	Fonds européen pour les réfugiés
MAEI	Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration
ONG	Organisations non-gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OLAI	Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration
Op.cit.	opus citatum
p(p).	page(s)
PPE	Parti populaire européen
RAEC	Régime d'asile européen commun
RDC	République démocratique du Congo
s.	suivant(s)
TA	Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## **PERSPECTIVES LUXEMBOURGEOISES**

La situation après l'introduction de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection





***I. Les expériences pratiques en matière d'accès au travail***



# **Etude sur l'accès à l'emploi et à l'apprentissage des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance**

*Sylvain Besch*

## **1. Quelques repères sur l'étude**

### *1.1 Contexte*

L'étude s'inscrit dans le cadre du processus d'évaluation participative des réfugiés intitulé : *Age, Gender and Diversity Mainstreaming*. Cette démarche, initiée et coordonnée par l'UNHCR à travers le monde, consiste à mieux cerner la situation des réfugiés, hommes et femmes de tous âges, pour trouver des solutions adaptées à leurs besoins. Le processus a bénéficié au Luxembourg de la collaboration et de l'appui des représentants des ministères et des administrations (Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Ministère de la Famille et de l'Intégration – Commissariat du Gouvernement aux Etrangers, Administration de l'Emploi) et d'organisations non-gouvernementales (Fondation Caritas Luxembourg, Croix-Rouge luxembourgeois).

Au Luxembourg, le processus a été mis en œuvre à travers la réalisation d'une étude portant sur le thème de l'accès à l'emploi et à l'apprentissage des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance.

Le SESOPI-CI<sup>1</sup> a rejoint le groupe porteur du projet en vue de l'exploitation et de l'analyse des résultats en collaboration avec le Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE).

### *1.2 Aspects méthodologiques*

Le public-cible de la recherche était composé :

- a) des demandeurs de protection internationale (DPI)<sup>2</sup> qui remplissaient la condition de la période « d'attente » pour accéder au marché de l'emploi ;
- b) et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> SESOPI-Centre Intercommunautaire.

<sup>2</sup> Les DPI sont des ressortissants de pays tiers ou apatrides ayant introduit au Luxembourg une demande de protection visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire.

<sup>3</sup> Une attestation de tolérance est accordée aux demandeurs de protection internationale dont la demande a été refusée mais dont l'exécution matérielle de l'éloignement du territoire s'avère impossible en raison de circonstances de fait particulières. Ainsi, il s'agit de personnes que le ministre

Les deux catégories de personnes se trouvaient dans une des situations professionnelles suivantes:

- avoir demandé une autorisation d'occupation temporaire (AOT) ;
- ne pas avoir demandé une AOT ;
- être en situation d'apprentissage.

### 1.3 *Les dimensions de l'étude*

L'étude visait à recueillir, synthétiser et analyser des informations sur les dimensions suivantes:

- le profil sociodémographique et culturel des personnes ;
- l'appréciation et l'utilisation de la période pendant laquelle les personnes n'avaient pas accès au marché de l'emploi ;
- les difficultés éventuelles rencontrées lors de la recherche d'emploi et d'apprentissage ;
- les AOT, notamment l'information sur les AOT ainsi que l'aide à leur obtention ;
- les motivations par rapport au travail, le degré de satisfaction au travail ;
- les stratégies d'insertion dans le monde du travail, et
- les suggestions des personnes concernées en vue d'améliorer la situation de l'accès légal au travail/à l'apprentissage.

### 1.4 *Les trois volets de l'étude*

La recherche était de type à la fois quantitatif et qualitatif. Elle a comporté trois volets ou sources d'informations complémentaires :

- a) Une analyse des caractéristiques disponibles de la population éligible pour l'obtention d'une AOT : Le Ministère de la Famille et de l'Intégration (Commissariat du Gouvernement aux Etrangers – CGE<sup>4</sup>) et l'Administration de l'Emploi (ADEM) ont constitué la liste de la population éligible. Au 19 février 2008, cette population a pu être évaluée à 460 personnes.

---

compétent décide de tolérer sur le territoire jusqu'au moment où ces circonstances de fait auront cessé et qui délivre à cette fin l'attestation de tolérance.

<sup>4</sup> Par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (Mémorial A n°209 du 24 décembre 2008, pp. 3156 s.), entrée en vigueur le 9 juin 2009, l'Office luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI) s'est substitué au CGE.

- b) Les informations fournies par les répondants à un questionnaire adressé à l'ensemble de cette population : un questionnaire écrit en trois langues (français, anglais et albanais) sur base de questions fermées et semi-ouvertes a été adressé à la population-cible. 150 questionnaires exploitables ont pu être retournés, ce qui donne un taux de réponse de 32.6%.
- c) Les renseignements recueillis à travers 11 entretiens qualitatifs de groupes organisés comportant au total 53 personnes.

Ces renseignements devaient permettre notamment d'approfondir les informations reçues via les questionnaires, d'apporter un éclairage sur le vécu et la perception de leur situation par les personnes concernées sur des aspects aussi divers que les motivations pour travailler, l'utilisation et l'appréciation de la période d'attente, le vécu de la recherche de travail ou d'un apprentissage, le vécu des formalités liées à la demande de l'AOT, l'éventuel recours à un travail en situation administrative irrégulière, l'appréciation des conditions de travail et, enfin, des suggestions pour améliorer l'accès au travail. Le but ici n'était pas de dégager des résultats représentatifs sur l'ensemble de la population, mais de faire ressortir le vécu subjectif des personnes et différentes facettes de la réalité à travers la mise en évidence de modalités ou de facteurs explicatifs de situations qui ne peuvent être détectés à travers une enquête par questionnaire.

## **2. Quelques repères minima sur le cadre légal d'accès à l'emploi et à l'apprentissage**

Sans entrer dans le détail, il est indispensable de disposer d'un minimum d'informations sur le cadre légal d'accès à l'emploi et à l'apprentissage des DPI et des bénéficiaires de l'attestation de tolérance.

Au Luxembourg, ce sont la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, et le règlement grand-ducal du 21 juillet 2006 déterminant les conditions dans lesquelles les demandeurs de protection internationale ont accès à la formation prévue à l'article 14 de la loi du 5 mai 2006, qui règlent l'accès au travail et à l'apprentissage de ces deux catégories de personnes.

Les DPI bénéficient d'une attestation d'enregistrement de la demande, accordée en principe pour un mois et renouvelable (papier rose), et ils ont accès au marché de l'emploi si aucune décision ministérielle n'est intervenue dans les 9 mois suivant le dépôt de la demande.

Eu égard à l'accès à l'apprentissage, les DPI mineurs sont admissibles dès le dépôt de la demande de protection. Par contre, les DPI majeurs doivent satisfaire au délai d'attente de 9 mois après le dépôt de la demande.

Les bénéficiaires d'une attestation de tolérance (papier bleu) peuvent avoir accès au marché de l'emploi et à l'apprentissage dès l'octroi de l'attestation de tolérance.

L'accès à l'apprentissage ou au marché de l'emploi est dans tous les cas soumis à l'obtention d'une AOT, à demander par l'employeur. Cette demande ne peut être faite avant que l'employeur ait déclaré le poste vacant auprès de l'ADEM. L'AOT peut être refusée en vertu du principe de la priorité d'embauchage des communautaires, des ressortissants des Etats adhérant à l'Espace Economique Européen, et des résidents de pays tiers vivant au Luxembourg en séjour régulier et bénéficiant des allocations de chômage.

Alors qu'une AOT est délivrée aux DPI pour une période de 6 mois renouvelable, cette durée de l'AOT est limitée en ce qui concerne les bénéficiaires d'une attestation de tolérance à la durée de validité de ladite attestation.

La demande d'AOT à l'ADEM doit être accompagnée de l'attestation d'enregistrement de la demande de protection internationale délivrée au DPI concerné et/ou de l'attestation de tolérance délivrée au bénéficiaire du « statut » de tolérance.

Pour le DPI, l'AOT perd sa validité – et, par conséquent, le contrat de travail prend fin – notamment dans les cas suivants : à son expiration, c'est-à-dire après 6 mois, ou lors du rejet définitif de la demande de protection internationale. Pour les bénéficiaires du « statut » de tolérance, l'AOT perd sa validité notamment lorsque l'exécution matérielle de l'éloignement devient possible.

### **3. Le profil sociodémographique et culturel de la population éligible**

Le profil sociodémographique et culturel tel qu'il ressort de l'étude de la population éligible fait apparaître les caractéristiques suivantes :

Dans la population éligible (460 personnes en total), on comptait en février 2008 :

- 361 (78,5%) de bénéficiaires du statut de tolérance ;
- 99 (21.5%) en procédure d'examen pendant au moins 9 mois.

La population est composée de 2/3 d'hommes et de 1/3 de femmes. La population éligible est assez jeune avec une moyenne d'âge de 31 ans.

45% des personnes vivent seules au Luxembourg. Cette proportion est de 74.7% chez les DPI. 45% font partie d'une famille avec enfants.<sup>5</sup>

78.5% sont hébergées dans un foyer ; 21.5% ont une adresse privée.

La population éligible se caractérise par une durée moyenne de présence au pays assez importante, qui est de 3, 4 ans. Pour les DPI éligibles, cette durée moyenne était de 2.6 ans.<sup>6</sup>

65.9% des personnes sont originaires de l'Europe, 25.2% de l'Afrique et 8.9% de l'Asie. Les nationalités principales sont les Kosovars bosniaques (94), les Gorani (87), les Albanais (25), les Serbes (17), les Nigériens (23), les Erythréens (19), les Congolais (République démocratique du Congo ; 14) et les Iraniens (14).

L'enquête par questionnaire (voir ci-dessus 1.4 sous b)) a permis de compléter le profil sociodémographique en fournissant des indications sur le capital socioculturel des personnes : Ainsi, 83 des répondants (55.3%) se caractérisent par un faible niveau scolaire (primaire, professionnel, secondaire non terminé), et 76 des répondants (50.7%) affirment être diplômés.

La population éligible dispose d'assez bonnes connaissances dans les langues officielles du pays. En ne prenant en compte que la fonction de la compréhension linguistique, 124 (82.7%) déclarent comprendre le français, 55 (36.7%) le luxembourgeois, et 54 (36%) l'allemand. 104 (69.3%) personnes déclarent avoir appris le français au Luxembourg.

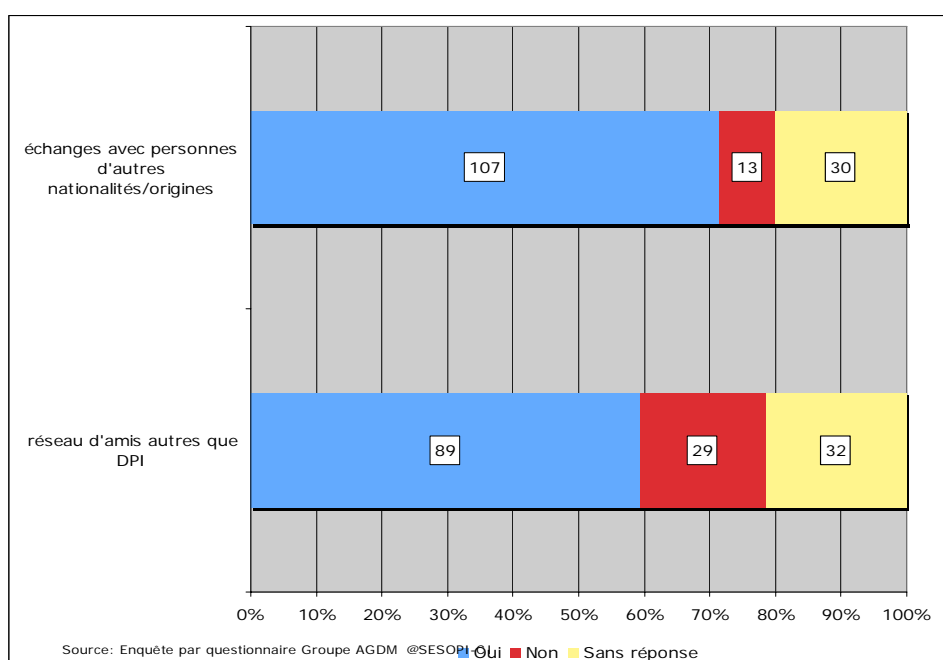
Les réseaux sociaux des DPI et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance dépassent largement le cercle des personnes de même nationalité/origine et le cercle des DPI. Ainsi, 71.3% affirment avoir des échanges aussi bien avec des Luxembourgeois qu'avec des étrangers, et ceci pendant les loisirs, au travail et à l'école. 59.3% déclarent avoir un réseau d'amis autres que DPI (voir figure 1).

---

<sup>5</sup> La situation de vie n'est pas à confondre avec l'état civil de la personne. Ainsi, il peut y avoir des personnes vivant en couple qui ne sont pas mariées officiellement, mais qui sont à considérer comme formant un couple. De même, il peut aussi y avoir des personnes vivant seules au Luxembourg mais dont le conjoint se trouve au pays d'origine.

<sup>6</sup> Il s'agit d'une évaluation approximative de la durée de résidence en soustrayant l'année d'arrivée telle qu'elle apparaît dans les données administratives de l'année 2007.

Figure 1 : Les réseaux sociaux des DPI et des bénéficiaires du statut de tolérance



#### 4. Quelle utilisation de la période « d'attente » ?

Pour le DPI, la loi du 5 mai 2009 prévoit un délai d'attente de 9 mois après le dépôt de la demande de protection internationale, alors que, pour les bénéficiaires de l'attestation de tolérance, aucun délai n'est prescrit par la loi.

L'enquête par questionnaire et les entretiens qualitatifs (voir ci-dessus sous 1.4) ont démontré que, dans l'esprit de bon nombre de personnes, le délai d'attente n'équivaut pas aux 9 mois mais à l'ensemble des mois et années qu'ils ont passés au Luxembourg avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2006 prévoyant l'accès au marché de l'emploi. Pour beaucoup, la période d'attente s'étale même sur plusieurs années. Pour d'autres, la période d'attente est inférieure à 9 mois (dans certains cas en raison de l'octroi du statut de tolérance).

Toujours est-il que les personnes ne sont pas restées inactives pendant la période « d'attente ». 62% des personnes affirment avoir suivi des cours de langue, et 23% des cours informatiques. 56.7% des personnes interrogées déclarent avoir recherché un employeur.

Le taux élevé de la fréquentation des cours de langue n'est pas surprenant vu que les cours de langue font partie de l'aide sociale offerte aux DPI : le CGE rembourse les frais d'inscription au centre de langues.

En ce qui concerne l'appréciation de la période d'attente, l'opinion la plus régulièrement exprimée par les personnes concernées est la suivante: « Une certaine



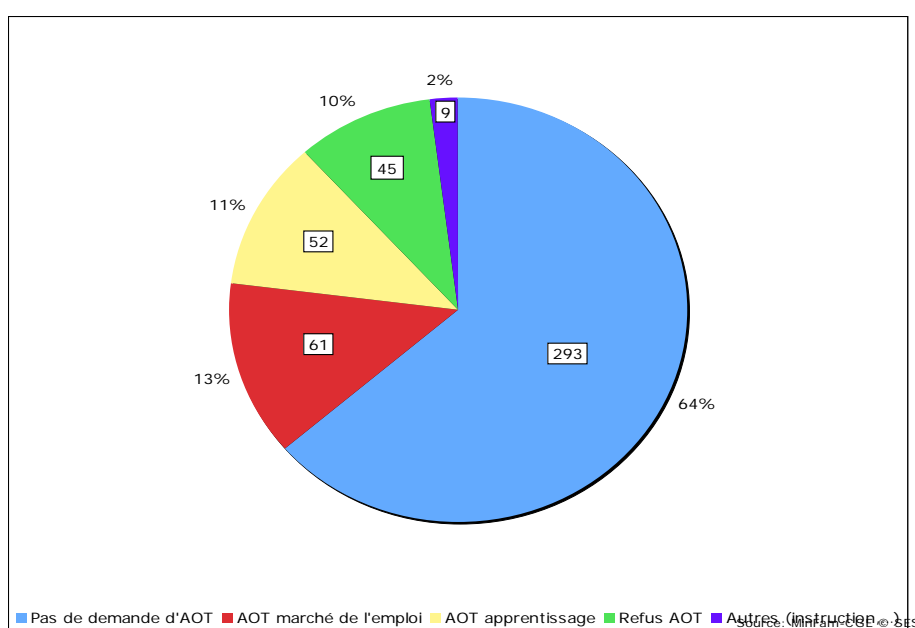
*période d'attente est utile car elle sert de période d'adaptation.* » La possibilité de pouvoir fréquenter des cours de langue est appréciée de manière positive, même si certaines personnes interrogées considèrent que le CGE devrait aussi rembourser les cours de luxembourgeois et d'anglais<sup>7</sup>. En outre, la plupart des personnes souligne qu'une attente de plusieurs années est inhumaine.

## 5. La situation par rapport au marché de l'emploi

### 5.1 Demande ou absence de demande d'AOT

L'étude a démontré que 2/3 des personnes n'ont pas formulé de demande d'AOT.<sup>8</sup>

Figure 2 : La situation de la population éligible par rapport au marché de l'emploi (au 19 février 2008)<sup>9</sup>



En analysant la situation du marché de l'emploi, d'une part, par rapport aux DPI et, d'autre part, par rapport aux bénéficiaires du statut de tolérance, il s'ensuit que :

- pour les deux catégories de personnes, la situation de *non-demande d'AOT* est largement dominante ;

<sup>7</sup> Le cours de luxembourgeois est pris en charge à condition de disposer d'une très bonne connaissance de l'allemand ou du français.

<sup>8</sup> Cette formulation signifie seulement que des personnes en situation d'éligibilité n'ont pas (encore) de demande d'AOT introduite (rappelons que la demande doit être introduite par l'employeur potentiel). Il se peut tout simplement, comme on va le voir ultérieurement, que les personnes ne soient pas au courant de la procédure AOT, qu'elles n'aient pas cherché ou trouvé de patron, ou encore que le patron n'ait pas « encore » introduit de demande. Dans la suite de l'analyse, pour des raisons de simplicité, on parlera de personnes qui n'en ont pas demandé, même si la demande de l'AOT revient au patron potentiel.

<sup>9</sup> Ces données fournissent une photographie de la situation de la population étudiée par rapport au marché de l'emploi, à un moment donné. Elles ne donnent pas d'indications sur les décisions positives et négatives prises au cours d'une année par rapport aux demandes d'AOT.

- seulement 4 personnes en procédure d'examen de leur demande ont une AOT marché de l'emploi (4%), alors que 23 disposent d'une AOT apprentissage (22.3%) ;
- 57 des personnes bénéficiaires d'une mesure de tolérance ont une AOT marché de l'emploi (15.8%), et 29 une AOT apprentissage (8%).

En ne prenant comme base de départ que la population ayant demandé ou pas demandé d'AOT pour accéder au marché de l'emploi, on peut constater que différentes catégories de personnes sont largement sous-représentées (voir figure 3). C'est le cas en particulier des femmes, quelle que soit leur nationalité d'ailleurs, et en second lieu, des hommes africains en comparaison des hommes européens. 6 femmes (3.7%) disposent d'une AOT marché de l'emploi, alors que c'est le cas pour 55 hommes (18.6%). En termes statistiques, les femmes ont 5 fois moins de chances d'avoir une AOT marché de l'emploi que les hommes.

Figure 3 : Les personnes concernées ont-elles demandé une AOT (hors apprentissage)?

	Oui N (%)	Non N (%)	Total N (%)
<b>Homme Europe/Asie</b>	87 (42,9)	116 (57,1)	203 (100,0)
<b>Homme Afrique</b>	14 (24,6)	43 (75,4)	57 (100,0)
<b>Total Hommes</b>	101(38,8)	159 (61,2)	260 (100,0)
<b>Femme Europe/Asie</b>	10 (9,0)	101 (91,0)	111 (100,0)
<b>Femme Afrique</b>	3 (8,3)	33 (91,7)	36 (100,0)
<b>Total Femmes</b>	13 (8,8)	134 (91,2)	147 (100,0)
<b>Total Hommes et Femmes</b>	<b>114 (28,0)</b>	<b>293 (72,0)</b>	<b>407 (100,0)</b>

La recherche a permis d'établir encore d'autres relations statistiques entre certaines caractéristiques de la population et la demande d'AOT.

Ainsi, parmi les personnes éligibles habitant dans un foyer, 249 personnes (69.0%) n'ont pas demandé d'AOT, alors que parmi celles qui sont logées en habitation privée, seulement 44 (44.4%) n'ont pas fait de demande d'AOT. Par ailleurs, 24 (24.2%) personnes logées en habitation privée disposent d'une AOT. Par contre, 37 (10.2%) personnes vivant dans les foyers ont reçu une AOT, signifiant un taux 2.4 fois plus élevé. En termes proportionnelles, les personnes en habitation privée se trouvent plus souvent en « situation AOT » que les autres. La relation entre demande d'AOT ou disposition d'une AOT, d'une part, et le lieu d'habitation, d'autre part, est

conséquemment bien réelle. Il se pose alors la question de savoir quel sens (ou quelle direction) de cette relation est à déduire de l'interprétation dans le contexte. Les données dont on dispose ne permettent pas de conclusion sur ce sujet.<sup>10</sup>

L'analyse de la situation par rapport au marché de l'emploi en fonction de la situation familiale au Luxembourg fait aussi apparaître des différences. Les familles avec enfants et les personnes seules avec enfants sont proportionnellement les moins prédisposées à chercher un emploi. Selon les données administratives, la majorité des personnes seules avec enfants 21 (80.8%) n'introduisent pas de demande d'AOT, suivies des familles avec enfants 148 (71.8%) des couples 14 (66.7%) et des personnes vivant seules 110 (53.1%).

Un certain nombre de tests statistiques a été effectué pour cerner des facteurs qui étaient susceptibles d'intervenir dans les chances plus ou moins grandes d'obtention d'une AOT.

Il apparaît qu'un diplôme reconnu au Luxembourg et des compétences linguistiques sont susceptibles de jouer un rôle dans l'obtention d'une AOT.

## 5.2 *Sur les difficultés trouver un emploi/apprentissage*

L'enquête par questionnaire et les entretiens qualitatifs permettent de dégager un certain nombre de difficultés rencontrées par les personnes interrogées lors de la recherche d'un emploi ou d'un poste d'apprentissage. L'enquête par questionnaire fait apparaître que les difficultés liées à la recherche d'un emploi dans le cadre d'un poste d'apprentissage<sup>11</sup> sont moins fréquentes que celles liées à la recherche d'un emploi comme travailleur salarié.

a) Une première catégorie d'obstacles relève des difficultés liées au cadre légal et administratif par rapport à l'accès à l'emploi et au statut précaire. Les personnes signalent à cet égard :

- la priorité d'embauche « communautaire »<sup>12</sup> ;
- les réticences du patronat face à la précarité du statut ;

---

<sup>10</sup> Si on peut conclure à un lien entre ces variables, il n'est certainement pas à chercher du côté de la procédure administrative qui ne prend pas en considération le lieu d'habitation.

<sup>11</sup> Il convient de rappeler que les DPI mineurs bénéficient du soutien du service d'Orientation professionnelle de l'ADEM prévue à l'article 3 (2) du règlement grand-ducal du 21 juillet 2006 déterminant les conditions dans lesquelles les DPI ont accès à la formation. Tout demandeur mineur candidat à une formation professionnelle relevant de la législation sur l'apprentissage doit, avant son entrée en formation, se présenter au Centre d'Information professionnelle de l'ADEM (Berufsinformations-Zentrum) en vue d'y être informé et conseillé sur son avenir professionnel.

<sup>12</sup> Voir ci-dessus 2.

- les réticences du patronat face aux démarches administratives qu'ils devront assumer.

Dans les entretiens qualitatifs, à plusieurs reprises, les participants pointent l'absence d'autorisation de séjour et de document d'identité, l'incertitude et l'insécurité qui règnent à la fois quant à la durée probable de la relation de travail, quant à l'AOT, quant à l'issue de la réponse d'AOT, et quant à la durée de traitement des demandes.

- b) D'après les personnes concernées, un deuxième type de difficultés relève de la méconnaissance de ces dispositifs par le patronat : un aspect de cette méconnaissance porte sur le statut et la situation de séjour des personnes, l'autre aspect porte sur la procédure et les démarches AOT. Ainsi, 30 personnes (35.3%) répondent négativement à la question de savoir si le patronat est suffisamment informé sur la procédure à suivre.
- c) Un troisième type de difficultés relève des fausses promesses du patron, qui fait croire à la personne concernée avoir fait les démarches nécessaires alors qu'il n'a pas introduit une demande AOT. Un certain nombre des employeurs n'ont d'ailleurs pas déclaré le poste vacant auprès de l'ADEM.
- d) Un quatrième type d'obstacles relève du capital socioculturel inadéquat de la part des personnes concernées. Elles font mention, entre autres, de leurs connaissances linguistiques insuffisantes, de leurs expériences et de leur formation acquises inadéquates et de l'absence d'un permis de conduire. 67% des répondants (47 sur 70) affirment n'avoir pas la possibilité d'utiliser leurs compétences professionnelles acquises dans le pays d'origine.

### 5.3 *Le rapport au travail et à l'AOT – Motivation*

En outre, la recherche a fait apparaître un intense désir de travailler, même pour ceux qui n'ont pas demandé d'AOT.

Concernant le rôle attribué au travail, les personnes avec une AOT ont cités des items qui indiquent tous des proportions assez élevées. Pourtant, c'est surtout l'intégration dans la société qui ressort en premier. La proposition « *je me sens mieux intégré* » rencontre 66.1% d'approbation, et elle devance les items suivants : « *le travail me permet de subvenir aux besoins* » (57.1%), « *d'échapper à l'ennui* » (50%), « *de rencontrer d'autres gens* » (50%), et « *le travail me valorise* » (48%).

Par ailleurs, le questionnaire soulevait aussi la question si les personnes avec AOT se sentaient plutôt satisfaites ou non satisfaites de leur travail. Pour cela, elles devaient se

situer sur une échelle de 1 à 10, le chiffre 1 correspondant à la situation « *pas du tout satisfait* », alors que le chiffre 10 correspondait à la situation « *tout à fait satisfait* ». L'étude a démontré que le degré de satisfaction des personnes avec AOT (ayant répondu) est relativement élevé.

Ainsi, on trouve seulement 4 personnes (7%) non satisfaites, 32 personnes (57.1%) satisfaites, et 3 personnes (5.6%) se situent au niveau des positions moyennes. 64,3% des personnes avec AOT (36 sur 56) disent ne pas avoir rencontré des problèmes dans le cadre de leur travail, et 11 (19.6%) cochaient la case sans réponse. 43 (76,8%) personnes se disent satisfaites des horaires de travail.

Eu égard au rapport à l'AOT, les taux suivants sont tirés de l'étude :

41 répondants (30%) disent ne pas connaître l'AOT. 50 personnes (40%) affirment avoir obtenu l'information sur les AOT par le ministère ou l'administration, et 46 (38%) par les associations.

2/3 des personnes qui déclarent avoir une AOT affirment qu'il ne s'agit pas de la première AOT (64.3%, 36). Très peu (13.7%, 7) d'entre elles ont changé d'employeur depuis la première AOT. Une fois une AOT décrochée, les concernés préfèrent la stabilité d'emploi et rester chez l'employeur, bien que les principaux secteurs de travail se caractérisent par des conditions de travail assez difficiles ainsi que de faibles rémunérations, et soient des secteurs délaissés par les autochtones, dont certains, comme la restauration et l'hôtellerie, se caractérisent par une rotation assez importante du personnel.

Egalement interrogées sur la question de savoir si elles souhaitent changer d'emploi, une majorité de personnes avec AOT répondent par la négative (55.4%, 31). Les principales raisons évoquées pour rejeter l'idée d'un changement de travail sont la satisfaction sur le lieu de travail (46.4%, 26), et la confiance de l'employeur (33.9%, 19) ; 15 (26.8%) considèrent qu'une certaine stabilité les aidera à trouver un poste fixe.

#### 5.4 *Des stratégies « d'insertion » du monde du travail*

Une fois les conditions légales remplies, la plupart des personnes trouvent un employeur potentiel dans des délais raisonnables.

Interrogées sur le vécu de leurs conditions de travail, les personnes donnent toutefois des affirmations comme les suivantes : « *avec notre statut précaire on ne peut pas se plaindre* », « *si on se plaint, on risque de perdre le job* », « *on nous demande de faire toutes sortes de boulots, et on n'a pas le choix* », « *on ne demande pas de congés* », « *on n'a pas de pouvoir de négociation* ».

Il se pose alors la question de savoir si la recherche de stabilité d'emploi, le degré de satisfaction exprimé par rapport au travail, et, corollaire dans la majorité des cas, l'absence de problèmes et de plaintes, sont la conséquence à la fois de la forte envie de travailler et d'un certain pragmatisme relatif aux types d'emploi effectivement accessibles face à la précarité de leur statut et aux obstacles légaux et administratifs qui rendent difficile, aux yeux des personnes, l'accès légal à l'emploi. A cela s'ajoute la réalité économique de certains secteurs, qui exige des candidats à l'emploi une entrée immédiate en service qui ne semble pas conciliable avec des procédures administratives qui peuvent durer plusieurs semaines ou plusieurs mois : « *Le patron a besoin de quelqu'un tout de suite* ».

D'où aussi sans doute, comme le font apparaître les entretiens qualitatifs, des tentatives d'adaptation du monde du travail au cadre légal d'accès au travail à travers la mise en œuvre de stratégies d'investissement visant à décrocher et à maintenir l'emploi au prix d'accepter ou de s'accommoder, le cas échéant pendant un temps limité ou de façon plus durable, et le travail en situation administrative irrégulière, ou encore d'accepter « *toutes sortes de boulots* », ainsi que d'être satisfaits des horaires de travail, etc.

Ainsi, du point de vue de plusieurs personnes, le travail préalable sans autorisation fait figure de période d'essai servant à convaincre l'employeur de leurs motivations et de leurs capacités de travail, avant qu'on ne lui propose de faire les démarches nécessaires. L'acceptation des conditions de travail et l'absence de demandes et de plaintes semblent relever d'une stratégie d'invisibilité destinée à augmenter les chances de maintien dans l'emploi. Un autre groupe de personnes rejette catégoriquement tout recours à une occupation irrégulière, de peur des conséquences.

## **6. Suggestions des personnes ayant participé aux entretiens qualitatifs**

Les entretiens qualitatifs ont aussi permis aux personnes interrogées de suggérer des pistes d'amélioration de la situation pour accéder à un travail. Ces pistes sont catégorisées comme suit, sans qu'il y ait une hiérarchie entre elles.

De ce qui précède, il n'est pas étonnant de constater que la plupart des améliorations suggérées par les participants aux entretiens visent à assouplir les règles d'accès à l'emploi ou à l'apprentissage.

Un premier type de suggestions concerne directement l'assouplissement des conditions d'accès légal à l'emploi, et notamment, l'assouplissement des formalités administratives :

- Autoriser la personne qui a trouvé un patron à travailler en attendant l'attribution de l'AOT.
- Ne pas faire jouer la priorité d'embauchage « communautaire ».
- Faciliter les procédures de renouvellement, par exemple en établissant des AOT par secteur/profession et non pas par patron.

Un deuxième type de suggestions concerne les délais, notamment les délais de réponse par rapport à une demande d'AOT, et les délais de validité d'une AOT :

- Prévoir des AOT d'une durée de validité minimale suffisante. La durée de validité reste acquise indépendamment du fait que la personne ait été déboutée entretemps (idée de prolonger la durée par une période de préavis).
- Prévoir des AOT d'une durée égale à la durée de l'apprentissage.
- En cas d'apprentissage, prévoir l'octroi rapide ou immédiat des AOT pour ne pas perdre l'année d'apprentissage.
- Réduire au maximum les délais du traitement des dossiers.
- Rassurer le patron sur le délai d'obtention d'une AOT.
- Réduire le délai « d'attente » pour l'accès au marché de l'emploi.

Un troisième type de suggestions relève de la sensibilisation/motivation des employeurs. L'amélioration de l'information à destination des patrons a été soulignée comme piste à poursuivre :

- Informer les patrons sur le statut des personnes et procédures.
- Reformuler les contenus des documents administratifs (attestation d'enregistrement de la demande de protection internationale, attestation de tolérance) pour rassurer l'employeur face à une personne sans document d'identité.

Un quatrième type de suggestions s'adresse enfin aux acteurs publics ou associatifs et vise à la mise en place de moyens pour accroître les ressources socioculturelles des personnes :

- Avoir davantage recours aux recommandations/lettres de référence de connaissances/d'associations.

- Permettre l'accès aux cours de luxembourgeois, d'anglais (et leur remboursement) en veillant notamment à une offre suffisante.
- Prévoir d'autres types de formations qualifiantes : idée d'une école/formation où les réfugiés transmettent leurs compétences à d'autres.

## **7. Pour ne pas conclure**

L'accès à l'emploi légal pour la population éligible reste très limité, alors que tout le monde aspire à travailler. Une majorité de personnes n'a pas fait de démarches en vue d'une demande d'AOT. La possibilité d'obtention d'une AOT est quasi inexistante pour les personnes en procédure d'examen de leur demande de protection internationale.

Le poids des facteurs socioculturels intervient dans les plus ou moins grandes chances d'accéder à un emploi légal : les femmes paraissent à cet égard plus fragilisées que les hommes, et les personnes avec enfants que les personnes vivant seules. Les compétences linguistiques et le diplôme semblent rester des atouts pour le marché de l'emploi. Les personnes avec un réseau d'amis autres que des DPI ont relativement plus d'AOT que les autres. C'est également le cas des personnes en habitation privée sans que l'on puisse déterminer exactement la cause et l'effet entre les variables.

Les personnes attribuent les principales difficultés d'accéder à une AOT aux contraintes légales et administratives qui dissuadent les employeurs à assurer les démarches nécessaires. Les personnes concernées agissent comme acteurs et utilisent des stratégies d'investissement du monde du travail et d'adaptation à la situation en recourant aussi à des formes de travail irrégulier. Assouplir les règles légales et administratives d'accès au travail, améliorer l'information à destination des employeurs et des concernés constituent à leurs yeux des pistes pour faciliter le décrochage d'un emploi.



## **Accès au marché de l'emploi pour les demandeurs de protection internationale : Changements opérés par la loi modifiée du 5 mai 2006**

*Jean-Paul Reiter*

Traditionnellement, compte tenu de la différence fondamentale entre asile et immigration, les demandeurs d'asile n'avaient pas accès au travail. Accorder un accès au marché de l'emploi à des demandeurs d'asile revenait en effet à concilier deux idées *a priori* antagonistes, à savoir d'un côté la volonté d'éviter un détournement des procédures d'asile à des fins économiques, et d'un autre côté, celle de ne pas contraindre les demandeurs d'asile à une oisiveté forcée pendant une longue période.

A l'issue de négociations difficiles, 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 accueil »)<sup>1</sup> a pour une première fois prévu la possibilité d'accès au marché de l'emploi dans le chef de demandeurs d'asile.

Dans son article 11, ladite directive dispose que les Etats membres prévoient 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. Si une décision en première instance n'est pas 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 circonstances l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur. La directive accueil prévoit en outre que l'accès au marché du travail n'est pas refusé durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative a un effet suspensif, jusqu'au moment de la notification d'une décision négative sur le recours. Enfin, il est prévu que pour des motifs liés à leur politique du marché du travail, les Etats membres peuvent accorder une priorité aux citoyens de l'Union européenne et à ceux des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier.

Le législateur luxembourgeois a introduit l'accès au marché de l'emploi dans le cadre de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> JO L 31 du 6 février 2003, pp. 18 s.

<sup>2</sup> Mémorial A n°78 du 9 mai 2006, pp. 1402 s.

D'après son article 14, le demandeur de protection internationale (DPI) n'a pas accès au marché de l'emploi pendant une durée de neuf mois après le dépôt de la demande de protection internationale mais cet accès devient possible lorsque la durée de l'instruction de la demande est trop longue. Ainsi, lorsqu'aucune décision n'est intervenue sur cette demande dans les neuf mois, et que le retard ne peut pas être imputé au demandeur, ce dernier est admis à introduire une demande d'accès au marché de l'emploi par le biais d'un futur employeur.

Il convient de préciser que les DPI ne peuvent obtenir un véritable permis de travail : un permis spécifique leur est délivré, appelé « *autorisation d'occupation temporaire* » (AOT). L'octroi comme le renouvellement de l'AOT 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'EEE, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier inscrits comme demandeurs d'emploi.

L'AOT, d'une durée maximale de six mois et renouvelable sur demande tant que les conditions sont remplies, ne donne pas droit à un titre de séjour. Autrement dit, les salaires ainsi perçus ne seront pas à considérer comme « moyens d'existence personnels et suffisants », au sens de la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers<sup>3</sup>, et le ministre pourra donc refuser le séjour au DPI au motif que ce dernier manque desdits moyens.

Afin de lancer la procédure de demande en obtention d'une AOT, l'employeur doit au préalable faire une déclaration de poste vacant à l'Administration de l'emploi (ADEM). Faute de candidats disponibles auprès de l'ADEM, l'employeur sollicite une AOT auprès de l'ADEM.

L'AOT perd sa validité, soit au bout de six mois, soit au moment où une des deux parties contractantes résilie la relation de travail, soit au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée. De même, cette autorisation sera retirée si son bénéficiaire exerce une autre profession que celle qui a été autorisée ou si des déclarations inexactes ont été faites en vue de l'obtention de l'AOT.

---

<sup>3</sup> L'article 2 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers (Mémorial A n°24 du 13 avril 1972, pp. 818 s.) dispose que « l'entrée et le séjour au Grand-Duché de Luxembourg pourront être refusés à l'étranger : - qui est dépourvu de papiers de légitimation prescrits, et de visa si celui-ci est requis, - qui est susceptible de compromettre la sécurité, la tranquillité, l'ordre ou la santé publics, - qui ne dispose pas de moyens personnels suffisants pour supporter les frais de voyage et de séjour ».

Des dispositions similaires sont prévues par l'article 22 de la loi modifiée du 5 mai 2006 pour les bénéficiaires d'une « tolérance », statut réservé aux DPI déboutés, mais pour lesquels l'éloignement est matériellement impossible en raison de circonstances de fait indépendantes de leur volonté.

Dans la pratique, 367 AOT ont ainsi été délivrées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2006, soit 76 % de réponses positives.



# **L'autorisation d'occupation temporaire : Expériences vécues par les travailleurs sociaux du Commissariat du Gouvernement aux étrangers**

*Anne Leurs*

La présente contribution constitue un témoignage ; elle se base sur les expériences au quotidien des travailleurs sociaux du Commissariat du Gouvernement aux étrangers (CGE)<sup>1</sup>.

Dans un souci de concision, on ne s'intéressera ici qu'aux demandeurs de protection internationale (DPI). On regroupe sous ce terme non seulement les DPI mais aussi les DPI déboutés porteurs d'une attestation de tolérance et qui sont traités de la même manière que les DPI pour ce qui est de l'aide sociale allouée par le CGE et de l'accès au marché de l'emploi. En outre, on ne distinguera pas l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour le marché de l'emploi de l'AOT pour apprentissage.

## **1. Le Commissariat du Gouvernement aux étrangers**

### *1.1 Missions*

Le CGE est une administration publique rattachée au Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg.

Ses missions sont définies par la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers<sup>2</sup>.

Le CGE gère également 2 fonds européens : le fonds européen pour les réfugiés (FER) et le fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI).

Le début de l'accueil et de la prise en charge des DPI par l'administration grand-ducale remonte à 1978. Contrairement à d'autres pays, au Luxembourg, ce fut le secteur public qui mit en place le système d'accueil et de prise en charge des DPI.

Parmi les missions du CGE, on se limitera ci-après à celles que le législateur lui a confiées en matière d'encadrement social et médico-social des DPI.

---

<sup>1</sup> Le 1<sup>er</sup> juin 2009, l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (Mémorial A n°209 du 24 décembre 2008, pp. 3156 s.), l' Office luxembourgeois de l'Accueil et de l'intégration (OLAI) s'est substitué au CGE. Pour des raisons de commodité nous continuerons d'utiliser l'ancienne dénomination « CGE » vu que la présente contribution a été rédigée avant l'entrée en vigueur de ladite loi, et qu'elle a conservée tout son intérêt en tant que témoignage des expériences des travailleurs sociaux.

<sup>2</sup> Mémorial n°55 du 27 juillet 1993, pp. 1080 s.

Il convient de relever que la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg<sup>3</sup>, entrée en vigueur le 1er juin 2009, a abrogé la loi du 27 juillet 1993. Le nouveau texte prévoit notamment l'introduction d'un contrat d'accueil et d'intégration qui sera proposé aux étrangers arrivés au Luxembourg depuis moins de cinq ans au 1er juin 2009.

### *1.2 Prestations prévues dans le cadre de l'aide sociale aux DPI et aux bénéficiaires d'une attestation de tolérance*

Au CGE, 6 assistants sociaux et assistants d'hygiène sociaux, une infirmière et une éducatrice graduée assurent l'accueil et un accompagnement social, socio-éducatif et médico-social des DPI. Le cadre de leurs interventions est défini par le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> septembre 2006 fixant les conditions et les modalités de l'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale<sup>4</sup>. Le règlement prévoit d'octroyer aux DPI en procédure et aux bénéficiaires d'une attestation de tolérance les prestations suivantes :

- l'hébergement, en pension complète ou assorti de la fourniture de repas ou de denrées alimentaires. En pratique, le logement se fait dans des foyers gérés par le CGE, Caritas ou la Croix-Rouge, ou dans des auberges ou hôtels privés loués par le CGE. Les repas sont soit préparés sur place, soit livrés par une firme spécialisée. Dans d'autres foyers, hébergeant surtout des familles, les denrées alimentaires sont livrées par une épicerie sur roues et les repas sont préparés par les DPI eux-mêmes. Certaines personnes choisissent également de s'installer dans un logement privé, soit chez des membres de leur famille ou des amis, soit seuls, s'ils travaillent.
- une allocation mensuelle, qui est fonction de la composition familiale.
- la prise en charge des soins médicaux d'urgence pendant les trois premiers mois à compter du jour du dépôt de la demande de protection internationale.
- la prise en charge des cotisations dues au titre de l'assurance volontaire prévue par l'article 2 du code des assurances sociales pour la durée de maintien de l'aide sociale à compter du jour du dépôt de la demande d'asile.
- la gratuité des transports publics du réseau du Grand-Duché de Luxembourg grâce à une carte de libre parcours valable un an.

---

<sup>3</sup> Mémorial A n°209 du 24 décembre 2008, pp. 3156 s.

<sup>4</sup> Mémorial A n°171 du 22 septembre 2006, pp. 3109 s.

- une guidance sociale. Chaque DPI a un(e) assistant(e) social(e) de référence. Les assistants sociaux font des visites régulières dans les foyers d'accueil ; ils peuvent également recevoir au bureau les DPI qui en font la demande. Chaque DPI se voit remettre une carte de rendez-vous sur laquelle sont notés le nom et le numéro de téléphone de son assistant social. Les personnes utilisent souvent cette carte en dernier recours, lorsqu'elles rencontrent de problèmes avec des administrations, les forces de l'ordre ou des employeurs potentiels notamment, lorsqu'ils n'arrivent pas à se faire comprendre.
- l'encadrement des mineurs non accompagnés, en collaboration avec CARITAS et la Croix Rouge.
- des soins et un suivi psychologiques gratuits pour les personnes en ayant besoin, notamment les victimes de traumatismes. Depuis quelques années, le CGE collabore avec un médecin-psychiatre et une psychologue mais les personnes restent évidemment libres de consulter le ou la thérapeute de leur choix.
- des conseils en matière sexuelle et reproductive.
- des aides ponctuelles en cas de besoin ; il peut s'agir par exemple d'une aide vestimentaire, d'une allocation de rentrée scolaire, d'un fonds de roulement destiné à couvrir les frais médicaux non pris en charge par la caisse de maladie en cas de maladie chronique ou de grossesse.

## **2. Travail social et AOT : influence de l'introduction de l'AOT sur la prise en charge des DPI et des bénéficiaires de l'attestation de tolérance**

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection<sup>5</sup>, introduisant la possibilité de l'AOT, les DPI ont manifesté un enthousiasme démesuré, très éloigné des réalités du marché du travail. Nombre de DPI se sont présentés à l'Administration de l'emploi (ADEM) , dès le jour d'entrée en vigueur du texte afin de s'inscrire comme demandeurs d'emploi. Les administrations communales, où les DPI se rendaient pour demander une copie conforme de leur attestation rose ou bleue, ont connu la même affluence. Enfin, le même engouement a également été constaté au Centre d'Information professionnelle<sup>6</sup>, instance au sein de l'ADEM qui s'occupe de l'orientation en matière d'apprentissage.

---

<sup>5</sup> Mémorial A n°78 du 09 mai 2006, pp. 1402 s.

<sup>6</sup> Berufsinformatiouns-Zentrum (BiZ).

Cet enthousiasme a ensuite cédé la place au découragement, face aux difficultés rencontrées par les DPI. La déclaration obligatoire du poste par l'employeur et l'attribution du travail à un candidat envoyé par l'ADEM a fait dire à certains : « *nous cherchons du travail pour les chômeurs luxembourgeois* ». Les longues périodes d'attente avant l'attribution de l'AOT et l'exigence du strict respect de la procédure ont fait perdre le poste promis à plus d'un. Nous avons cependant également noté une grande solidarité de certains employeurs qui ont fait plusieurs demandes de suite pour le même DPI, avant de finalement recevoir l'autorisation d'occupation temporaire tant attendue.

La situation s'est ensuite stabilisée avec l'attribution régulière d'un petit nombre de nouvelles AOT et un grand nombre de prolongations. La loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration<sup>7</sup> est entrée en vigueur en octobre 2008 mais, en raison de problèmes techniques, aucune AOT n'a pu être établie avant janvier 2009 ; du fait de ce retard, de nombreuses personnes disent avoir perdu un patron potentiel.

## 2.1 *Interventions du travailleur social lors des différentes phases de la demande d'AOT*

### 2.1.1 Avant la demande d'AOT

Au début de l'introduction de l'AOT, le CGE a organisé des séances d'information dans les foyers pour DPI afin d'expliquer le cadre légal et la procédure de demande d'AOT.

Le CGE a complété cette information lors d'entretiens individuels à la demande des clients ou d'employeurs potentiels.

Le Commissariat a expliqué les démarches à suivre pour faire reconnaître des diplômés. Il a également dispensé une initiation à la recherche de postes vacants ainsi que des conseils pour la rédaction de C.V. et de lettres de candidature. Ces activités, comme la plupart des autres activités décrites ici, ont également été prises en charge par les organisations non-gouvernementales (ONG) présentes sur le terrain.

Dès lors, le CGE informe les personnes au moment du dépôt de leur demande de protection internationale de la possibilité qu'elles ont de travailler si aucune réponse n'a été donnée à leur demande endéans les neuf mois de dépôt de celle-ci. La mise en place d'un système permettant d'informer à échéances régulières les nouveaux ayants-droits de cette mesure est actuellement à l'étude.

---

<sup>7</sup> Mémorial A n° 138 du 10 septembre 2008, pp. 2024 s.



### 2.1.2 Pendant la procédure d'examen de la demande d'AOT

Souvent, après avoir introduit une demande d'AOT, les DPI ou leurs employeurs potentiels contactent le CGE pour qu'il intervienne auprès du service des permis de travail du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration (MAEI) afin de faire avancer le dossier.

### 2.1.3 Lorsqu'une décision a été prise au sujet de l'AOT

Si l'AOT est refusée, certains DPI et certains patrons s'enquêtent, auprès du CGE, de l'éventuelle possibilité de refaire une demande et de l'exacte procédure à suivre.

Lorsque le CGE est informé de l'octroi d'une AOT, il contacte la personne afin qu'elle lui fournisse son contrat de travail et sa fiche de salaire, nécessaires pour pouvoir recalculer l'aide sociale due.

Dans certains cas, des relogements s'avèrent nécessaires, par exemple pour des personnes ayant trouvé un emploi dans la restauration et qui, en sortant du travail, n'ont plus de moyen de transport en commun pour retourner dans leur foyer. Etant donné que c'est à Luxembourg Ville que les transports en commun offrent le plus de facilités, un des foyers du CGE situés dans la capitale est actuellement en rénovation et sera justement destiné à accueillir les célibataires disposant d'une AOT. Une autre nécessité est d'offrir la possibilité de se préparer à manger aux personnes qui, en raison de leur travail, ne peuvent pas être présentes au foyer aux heures de repas. En effet, actuellement, la plupart des structures pour célibataires n'offrent pas cette possibilité.

Les personnes demandent conseil aux travailleurs sociaux du CGE, s'informent sur leurs droits ainsi que sur les voies de recours dont elles disposent. Le Commissariat a ainsi eu connaissance de cas de harcèlement (ou « mobbing »). Un autre élément qui risque de poser problème est le fait que les DPI n'ont pas le droit de quitter le pays, alors que certains patrons ont beaucoup de commandes transfrontalières. Les travailleurs sociaux observent en outre que certaines personnes acceptent beaucoup de contraintes sans objecter, de peur de perdre un emploi qu'ils ont eu de grandes difficultés à obtenir, et dont ils attendent une certaine autonomie ainsi qu'une régularisation, à terme, de leur situation. On citera l'exemple d'une personne ayant un permis pour un travail à mi-temps mais qui, à ses dires, travaille pratiquement 40 heures par semaine pour un salaire inférieur au salaire social minimum. D'autres mentionnent le fait que le patron ne les a pas laissés prendre leurs congés.

Avec le travail, de nombreuses personnes ont ressenti le besoin ou l'envie de passer ou de faire transcrire leur permis de conduire, ce qui, jusque récemment, n'était

possible que sur production d'un certificat de résidence. Or, les DPI n'ont pas droit à un certificat de résidence. Pendant plusieurs semaines, les DPI se sont présentés aux bureaux du CGE pour demander que soit trouvée une solution à ce problème. Le Commissariat ne pouvait que transmettre ces doléances aux autorités compétentes qui se sont avérées particulièrement compréhensives. De fait, le MAEI et le Ministère des Transports se sont finalement accordés pour octroyer la possibilité d'entamer cette démarche aux DPI ayant déposé une pièce d'identité au moment de la demande (ou ultérieurement).

Les DPI ont également exprimé le souhait – bien compréhensible – de s'émanciper de toute aide sociale, de quitter le foyer et de s'installer en privé. Si les travailleurs sociaux approuvent, en principe, cette décision, ils avertissent cependant les personnes des risques encourus dans l'hypothèse où elles seraient déboutées ou si leur attestation de tolérance devait ne pas être prolongée. Le CGE a décidé d'autoriser ces personnes à retourner dans ses structures si elles le demandent.

Au moment de déposer la première demande de prolongation de l'AOT, les personnes ou les employeurs reviennent fréquemment vers le CGE afin de s'informer sur les démarches à suivre en vue de la prolongation. L'introduction de la nouvelle loi sur l'immigration a conduit à beaucoup d'hésitations étant donné qu'elle a grandement modifié la procédure de demande d'AOT, désormais très différente de la demande de permis de travail ou de titre de séjour pour travailleurs salariés.

Afin de fixer les modalités de re-calcul de l'aide sociale, le CGE s'est basé sur les trois principes suivants :

- Il faut encourager le fait de travailler.
- Les allocations familiales ne sont pas dues.
- Il est important de demander aux DPI une participation aux frais de logement et de nourriture.

Les critères de re-calcul étant complexes, on présentera ci-dessous deux exemples de calcul :

	Célibataire		Famille (couple avec 2 enfants de 4 et 6 ans)	
	Sans emploi	Emploi à temps plein	Sans emploi	Un emploi à temps plein
<b>Logement</b>	Pension complète	200€ <sup>8</sup>	Pension complète	100€ <sup>9</sup>
<b>Nourriture</b>	0€ <sup>10</sup>		568,58€ <sup>11</sup>	Pour les enfants : 225,76€ <sup>12</sup>
<b>Allocation mensuelle</b>	116,20€	Non	294,18€	Non
<b>Aides exceptionnelles</b>	Oui	Non	Oui	Non
<b>Carte de transport</b>	Oui	Oui	Oui, pour toute la famille	Oui, pour toute la famille
<b>Assurance maladie</b>	Volontaire	Par l'employeur	Volontaire, prise en charge par le CGE	Par l'employeur

Le CGE a cependant remarqué que cette manière de calculer, qui se voulait généreuse et encourageante, n'était en fait pas adaptée à certaines situations. Elle s'est avérée trop stricte dans les situations de travail à quart-temps : les personnes n'obtiennent que très peu d'avantages financiers en allant travailler. Elle est par ailleurs apparue trop généreuse dans le cas de familles dont plusieurs des membres travaillent à temps plein. En outre, elle ne reflète pas la réalité luxembourgeoise. Le CGE craint donc que des personnes qui avaient pris l'habitude de disposer de sommes importantes n'aient de mauvaises surprises une fois leur situation régularisée lorsqu'elles se trouvent dans la situation de devoir payer loyer, taxes, frais d'eau et d'électricité, etc. Ainsi, le CGE est en train de développer un système de calcul qui tienne compte de ces réalités, sans pour autant décourager les personnes ni les inciter au travail au noir.

<sup>8</sup> Participation aux frais.

<sup>9</sup> Id.

<sup>10</sup> Id.

<sup>11</sup> Crédit auprès de l'épicerie sur roues.

<sup>12</sup> Id.

## 2.2 *Quelques aspects négatifs et positifs en relation avec la législation actuelle*

Des discussions menées au sein du CGE ont permis de mettre en commun plusieurs remarques. La législation actuelle appelle un certain nombre de critiques :

- Après l'enthousiasme des premières semaines, le CGE note un découragement des DPI du fait des difficultés administratives qu'ils rencontrent. Certaines personnes expliquent qu'elles ne cherchent pas de travail étant donné que les chances d'obtenir une AOT leur semblent infimes.
- La procédure de demande d'AOT étant perçue comme relativement rigide et longue par certains employeurs, il est difficile de les motiver à l'entamer étant donné que la plupart du temps ils ont besoin d'un travailleur à brève échéance.
- Cette difficulté d'obtenir une AOT entraîne une certaine dépendance du salarié vis-à-vis de son employeur avec, comme corollaire, un risque d'exploitation plus élevé.
- De manière générale, le CGE constate que les employeurs sont mal informés sur la nécessité de déclarer les postes vacants à l'ADEM, le statut des DPI et la procédure de demande d'AOT. Il est nécessaire d'améliorer l'information des patrons.
- Le fait de travailler avec une AOT peut générer de faux espoirs quant à la possibilité de faire régulariser sa situation au Luxembourg. La législation est claire dans le sens où elle précise qu'une AOT ne donne pas droit au séjour. Néanmoins, les travailleurs sociaux du CGE rencontrent beaucoup de personnes qui voient l'AOT comme un argument pour démontrer leur volonté d'intégration et leur capacité d'indépendance. Pour les travailleurs sociaux, cet espoir est parfaitement compréhensible.
- Les travailleurs sociaux du CGE suivent un nombre important de personnes souffrant de troubles psychiques plus ou moins graves et qui, de ce fait, ne trouvent pas leur place sur le marché de l'emploi. Une occupation valorisante pourrait cependant dans certains cas favoriser une stabilisation de leur situation de santé. Toutefois, de par leur statut, ces personnes n'ont pas accès aux ateliers protégés existant dans le domaine.

Tout n'étant pas négatif, loin de là, il convient de souligner les aspects très positifs que les travailleurs sociaux notent dans leur travail quotidien avec les DPI :

- L'AOT permet la découverte, dans un cadre protégé, de la réalité du marché du travail au Luxembourg. Du fait que le travail n'est pas obligatoire, dans cette phase, pour garantir un revenu ou un séjour, la personne peut organiser sa recherche de travail avec moins de pression. Certaines personnes pensent qu'il faudrait donner un accès privilégié au marché du travail aux DPI. Cette idée est cependant contestable. En effet, il est important que la personne comprenne que le marché du travail est difficile et complexe. Elle peut également se découvrir d'éventuels déficits qu'elle peut pallier par exemple par des formations ou un apprentissage afin d'améliorer son employabilité. On a d'ailleurs constaté qu'un certain nombre de DPI qui, dans un premier temps, visaient un emploi salarié mais ont finalement décidé de concentrer leur énergie sur la recherche d'un apprentissage. De l'avis des travailleurs sociaux du CGE, un des rôles du travailleur social est précisément de montrer cette réalité à la personne et de lui faire comprendre que le temps de la recherche du travail n'est pas du temps perdu.
- La possibilité de faire un apprentissage permet aux jeunes de ne pas perdre leur temps et d'acquérir des compétences pouvant servir, même en cas de retour au pays d'origine.
- En cas de régularisation, les personnes ayant travaillé auparavant dans le cadre d'une AOT acquièrent bien plus rapidement leur autonomie.
- La possibilité de travailler officiellement peut diminuer le recours au travail au noir ; pour les travailleurs sociaux, ceci a l'avantage de leur permettre d'avoir une relation plus ouverte avec leurs clients. La plupart des personnes visent également l'indépendance financière. Ils s'adressent au CGE pour demander des conseils plutôt que de l'argent.
- Le fait de travailler a une grande influence sur la confiance en soi et le bien-être.
- La conséquence la plus importante de la possibilité de travailler est, aux yeux des travailleurs sociaux, la mobilisation et la dynamisation : même si elle n'arrive pas à trouver un emploi à l'immédiat, la personne se met à la recherche et s'ouvre au monde du travail. Cet élément semble jouer un rôle essentiel dans la prévention de la « mentalité de l'assisté ».



## ***II. Le rôle du juge***





## **Etude de jurisprudence du Tribunal Administratif du Grand-Duché de Luxembourg en matière de protection internationale**



### **REMERCIEMENTS**

La présente analyse est le fruit d'un travail entrepris par la représentation régionale du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Irlande, le Luxembourg, Monaco, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Elle a pu être réalisée grâce à la précieuse coopération du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg dont l'UNHCR souhaite en particulier remercier le président, Monsieur Marc Feyereisen, et le vice-président, Monsieur Carlo Schockweiler. L'UNHCR souhaite également exprimer sa reconnaissance au président de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, Monsieur Georges Ravarani, pour sa très aimable collaboration. Enfin, l'organisation exprime sa gratitude aux représentants du Ministère des Affaires étrangères et de l'immigration, d'organisations non gouvernementales et aux avocats qui ont fait part de leurs observations au cours de cette recherche.

Cette étude, coordonnée par Véronique de Ryckere (chargée des affaires juridiques à la représentation régionale de l'UNHCR à Bruxelles) est basée sur un rapport de recherche élaboré, à la demande de l'UNHCR, par Christine Flamand (consultante). Y ont également contribué Déborah Weinberg, Hélène Ragheboom et Valérie Klein (stagiaires à la représentation régionale).

## 1. Résumé synoptique

### 1.1 Introduction

La présente étude de jurisprudence du Tribunal administratif (« tribunal ») a été souhaitée par l'UNHCR dans le cadre de sa tâche de surveillance de l'application de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés<sup>1</sup> (Convention de 1951).

Elle a pour objectif d'approfondir la mise en œuvre, par cette instance, de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg et a été réalisée après la transposition par la loi du 5 mai 2006<sup>2</sup> de la directive européenne 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<sup>3</sup> (« directive qualification »).

### 1.2 Jugements en matière de protection internationale

131 jugements pris entre le 15 septembre 2007 et le 15 mars 2008, ont été examinés. La compétence du tribunal et la motivation de ses jugements ont été les principaux objets de ce travail.

#### 1.2.1 Motivation des jugements

La motivation des jugements n'est pas toujours adéquate : les motifs sont parfois stéréotypés, ce qui peut donner l'impression que le dossier n'a pas été examiné de manière approfondie. C'est notamment le cas lorsque les jugements évoquent le raisonnement relatif aux agents de persécution non étatiques. Parfois, il est aussi fait référence à une jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2006 et qui n'y est plus conforme.

#### Recommandation

Dans l'énoncé du jugement, les raisons de refus ou d'octroi de la protection internationale devraient être clairement énoncées, par référence aux critères de la loi, et mis en lien avec la situation individuelle du demandeur.

---

<sup>1</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951, Recueil des Traités des Nations Unies, n° 2545, vol. 189, pp. 137 s.

<sup>2</sup> Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n° 78 du 9 mai 2006, pp. 1402 s.

<sup>3</sup> JO L 304 du 30 septembre 2004, pp. 12 s.

## 1.2.2 Aspects relatifs à l'interprétation des notions donnant lieu à l'octroi de la protection internationale

### *1.2.2.1 Définition du réfugié selon la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*

Dans le cadre de la détermination du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, l'analyse juridique n'est pas toujours claire. L'examen de certains éléments est souvent « contaminé » par d'autres, menant ainsi à des raisonnements peu intelligibles. Une analyse séparée de chaque élément constitutif de la définition fait souvent défaut.

Dans le cadre de l'examen de la crainte fondée de persécution, le tribunal évoque les notions de risque réel, individualisé, concret et de crainte justifiée. Il requiert parfois une haute probabilité de persécution dans un proche avenir. Ceci va au-delà du libellé de l'article 1 de la Convention de 1951. De plus, les jugements étudiés ne tiennent pas toujours compte de la situation personnelle du demandeur ni de ses expériences passées ou de celles d'autres personnes ayant un lien pertinent avec le requérant. La situation dans le pays d'origine du demandeur n'est, de plus, pas toujours suffisamment prise en compte avant d'aboutir à une conclusion relative au besoin de protection internationale.

En interprétant la notion de persécution, le tribunal ne semble pas toujours tenir compte de l'article 31 de la loi du 5 mai 2006, qui reprend des exemples de ce qu'il faut entendre par « actes de persécution ». Il s'ensuit une interprétation restrictive de la notion de « persécution », définie par le tribunal comme un acte d'une exceptionnelle gravité et qui ne peut être un acte isolé. Le tribunal conclut régulièrement à l'existence d'un crime de droit commun plutôt qu'à une persécution. La qualification de la persécution est également régulièrement influencée par celle de l'agent de persécution non étatique.

La loi du 5 mai 2006 et la directive qualification établissent clairement que la persécution peut émaner d'acteurs non étatiques, si l'Etat ou les partis ou organisations qui les contrôlent ne peuvent ou ne veulent accorder une protection contre la persécution ou les atteintes graves. Or, pour qualifier un agent de persécution non étatique d'acteur de persécution, le tribunal exige souvent la démonstration que le demandeur ait recherché en vain une protection auprès des autorités. Il est aussi fait référence à la responsabilité de l'absence de protection. Ce raisonnement mêle différentes notions constitutives de la définition de réfugié, soit la source de la persécution et la disponibilité d'une protection par l'Etat. Elle met également l'accent sur la qualification de l'agent non étatique comme acteur de persécution ou d'atteintes graves. Pourtant, dans le cadre de la protection internationale, c'est l'absence de

protection qui est décisive, quelle que soit la source de la persécution. Il n'est pas non plus nécessaire de prouver la responsabilité d'un acteur étatique ou non étatique dans l'absence de protection.

Pour ce qui est des acteurs de protection, dans certains jugements, le tribunal a considéré que, contrairement à la position de l'UNHCR en la matière, des organisations internationales voire la famille pouvaient constituer des acteurs de protection. Toutefois, leur capacité effective de protection n'est pas évaluée.

En ce qui concerne l'établissement du lien causal entre la persécution et les motifs énumérés dans la Convention de 1951 (race, religion, nationalité, opinion politique, appartenance à un certain groupe social), le tribunal constate souvent l'absence de ce lien, en soulignant dans maints cas le caractère privé des faits, sans que cela ne soit davantage développé. C'est surtout le cas quand il s'agit d'interpréter la notion de groupe social.

Lors de la détermination de la présence d'une alternative de fuite interne, la motivation des jugements est souvent peu étayée. Le tribunal ne se penche que rarement sur l'évaluation de la pertinence de l'alternative envisagée ainsi que sur son accessibilité pratique, légale et sûre pour le demandeur.

### Recommandation

Dans le cadre de la détermination du statut de réfugié, l'UNHCR prône une analyse juridique plus complète, comprenant un examen séparé des différents éléments de la définition du réfugié. Une telle motivation permettrait une meilleure compréhension de la décision. De plus, une référence claire aux critères de la loi contribuerait à une interprétation plus harmonieuse de la définition du réfugié et de la protection subsidiaire.

Il est également recommandé d'établir une argumentation qui soit plus en lien avec la situation individuelle du demandeur et la situation effective dans le pays d'origine et d'améliorer la prise en considération des causes de persécution, en particulier de celle liée à la religion et au groupe social, en ce inclus le genre.

Enfin, il conviendrait de revoir les critères d'évaluation d'une crainte fondée ainsi que l'approche adoptée vis-à-vis des acteurs de protection.

#### *1.2.2.2 Protection subsidiaire ou complémentaire*

Lorsque le demandeur ne peut être reconnu comme réfugié, la loi du 5 mai 2006 prévoit qu'il convient d'examiner s'il peut se prévaloir du bénéfice de la protection subsidiaire. Toutefois, il ressort des décisions une certaine hésitation dans le chef du

tribunal à interpréter la notion d'atteintes graves servant de base à la protection subsidiaire. La jurisprudence du tribunal a ainsi tendance à mettre l'accent sur les aspects procéduraux plutôt que sur les aspects de fond de la protection subsidiaire.

Le tribunal souhaite parfois, outre des moyens spécifiques, d'autres éléments que ceux exposés dans le cadre de la demande d'asile sur base de la Convention de 1951.

Lorsque des moyens spécifiques sont invoqués relativement à l'interprétation de la notion d'atteintes graves au sens de l'article 37, sous c), de la loi du 5 mai 2006, le tribunal exige un degré excessif d'individualisation du risque, susceptible de rendre la protection subsidiaire illusoire. Les exigences du tribunal en matière d'individualisation du risque soulèvent d'ailleurs, dans ces cas, la question de l'applicabilité de la Convention de 1951.

En effet, si le tribunal reconnaît la primauté de la Convention de 1951 sur la protection subsidiaire, cette dernière est parfois accordée dans des cas qui semblent plutôt relever de la Convention de 1951.

### Recommandation

L'UNHCR encourage le tribunal à davantage motiver son interprétation des notions relatives à la protection subsidiaire. Dans le cadre de l'examen de ce besoin de protection, il recommande, même en l'absence d'éléments supplémentaires à ceux exposés dans sa demande d'asile sur base de la Convention de 1951 l'examen de tous les éléments fournis par le demandeur. Il est également recommandé également au tribunal d'interpréter la protection subsidiaire de façon souple afin de lui donner un effet utile au Grand-Duché de Luxembourg, tout en octroyant par ailleurs le statut de réfugié à ceux qui en remplissent les conditions.

### 1.2.3 Aspects procéduraux

#### 1.2.3.1 *Etendue de la compétence du tribunal administratif*

Dans le cadre de sa compétence de réformation des décisions du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration (MAEI) en matière de protection internationale, le tribunal limite, dans les jugements étudiés, son examen aux moyens soumis par les parties à la cause. Il n'approfondit néanmoins pas, de sa propre initiative, d'autres éléments qui pourraient être pertinents. Dans le cadre de l'examen du besoin de protection subsidiaire, il exige des moyens spécifiques pour examiner si le demandeur peut bénéficier de la protection subsidiaire. Faute de tels moyens, le tribunal ne se prononce pas sur ce point. Se pose surtout la question de la participation active du tribunal à l'évaluation de la demande de protection internationale. De plus, l'absence

d'instruction dans le chef du tribunal peut constituer un obstacle à un examen adéquat de la demande de protection, dans le cas où les éléments du dossier seraient inexacts et/ou incomplets.

#### Recommandation

Une analyse globale de la demande de protection internationale et, le cas échéant, un examen d'office des aspects pertinents qui ne seraient pas soulevés par les demandeurs de protection internationale est souhaitable de la part des instances de détermination de la protection internationale. Il est également recommandé que ces mêmes instances disposent, en matière de protection internationale, d'une possibilité d'instruction afin de garantir un examen adéquat de chaque demande.

Considérant la relative incompatibilité observée entre la procédure existant actuellement et un examen totalement satisfaisant des demandes de protection internationale par le tribunal administratif, l'UNHCR recommande qu'une réflexion soit menée en vue d'évaluer la manière selon laquelle le système actuel pourrait être aménagé afin de rencontrer les objectifs de protection internationale recherchés.

#### *1.2.3.2 Etablissement des faits, charge de la preuve et crédibilité*

Il ressort de l'examen des jugements qu'une charge excessive repose sur le demandeur. En effet, le tribunal considère que la charge de la preuve repose principalement sur ce dernier. Ainsi, dans chaque jugement qui aboutit à une décision négative, le tribunal considère que le demandeur « reste en défaut de faire état et d'établir à suffisance de droit, des raisons personnelles de nature à justifier dans son chef une crainte actuelle justifiée de persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social ainsi que le prévoit l'article 2 a) de la loi modifiée du 5 mai 2006 ».

Or, en matière de protection internationale, les principes relatifs à la charge de la preuve sont différents de ceux appliqués dans les autres matières civiles relevant de la compétence du tribunal et il est communément accepté que celle-ci repose à la fois sur le demandeur et sur l'examineur.

#### Recommandation

En raison de la particularité de la matière, l'UNHCR recommande une plus grande participation du tribunal dans l'évaluation de la crainte fondée de persécution. Un pouvoir d'instruction accru du tribunal permettrait également une participation plus importante de celui-ci dans la détermination conjointe du besoin de protection internationale.

Afin de remédier à la charge apparemment excessive pesant sur le demandeur en matière de preuve, l'UNHCR recommande que ces éléments fassent également partie de la réflexion proposée supra (voir sous 1.2.3.1).

L'évaluation de la crédibilité telle qu'interprétée par le tribunal est assez équilibrée et procède d'une mise en balance entre les éléments positifs et négatifs en vue d'aboutir à une conclusion relative à l'ensemble de la crédibilité. Elle est rarement l'élément principal dans le cadre d'un refus de protection internationale, néanmoins, les motivations des jugements ne contiennent pas toujours de conclusion relative à l'analyse de crédibilité avant que ne soit entamée l'analyse légale.

### Recommandation

L'UNHCR recommande de mener l'examen de la crédibilité de manière distincte de l'analyse légale ce qui permet d'éviter une mauvaise compréhension de la décision finale, pouvant manquer de clarté ou de précision sur l'aspect de la demande qui est réellement remis en question.

### *1.3 Conclusion*

La présente analyse a mis en lumière deux principaux domaines susceptibles d'amélioration : celui relatif à l'interprétation des notions menant à l'octroi de la protection internationale et celui relatif aux aspects procéduraux qui ont un impact considérable sur la détermination du besoin de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg. Or, si sur un certain nombre de points, les juridictions administratives peuvent améliorer leur pratique et ainsi rejoindre les recommandations de l'UNHCR, sur d'autres et notamment sur certains aspects procéduraux, une amélioration ne dépend pas de leur seul pouvoir. L'implication d'autres acteurs dans une réflexion globale est nécessaire, notamment au niveau politique, gouvernemental et législatif. Il serait également souhaitable que le rôle et la formation des avocats en fasse partie.

## **2. Présentation de l'analyse**

Ce chapitre abordera l'objectif (2.1), le cadre général (2.2) et la méthodologie (2.3) de cette analyse de jurisprudence. Il exposera ensuite quelques données chiffrées (2.4).

### *2.1 Objectif*

Plus d'un an après l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2006, il est apparu opportun de procéder à une analyse de l'interprétation par le tribunal administratif de certaines dispositions de cette législation. L'objectif de la présente analyse de jurisprudence est

ainsi d'approfondir la mise en œuvre par le tribunal de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg.

L'UNHCR souhaite de la sorte contribuer à une réflexion constructive dans le cadre de l'évaluation de la loi du 5 mai 2006 et à engager une collaboration avec les autorités compétentes dans le cadre du suivi de cette analyse.

## 2.2 *Cadre général*

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 à l'UNHCR la responsabilité de veiller à la protection internationale des réfugiés. Peu de temps après, a été adoptée la Convention de 1951 qui constitue la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. En vertu de l'article 35 de cette Convention, les Etats contractants s'engagent à coopérer avec l'UNHCR dans « l'exercice de ses fonctions et (...) à faciliter sa tâche de surveillance de l'application de cette Convention ». C'est à ce titre que l'UNHCR a entrepris la présente analyse de jurisprudence du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg.

Sur le plan national, la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection<sup>4</sup> a transposé la directive qualification. Lors des débats relatifs à l'adoption de cette loi, l'UNHCR, estimant que le texte de cette directive ne reflétait pas entièrement les standards de la Convention de 1951, avait invité les autorités luxembourgeoises à remédier à ses failles dans le cadre de sa transposition en droit national. A cette occasion, il avait notamment été rappelé que la directive qualification n'édicte que des normes minimales laissant ainsi aux Etats la possibilité de les améliorer. La législation adoptée le 5 mai 2006 reste toutefois très proche et souvent même identique au texte européen<sup>5</sup>.

Au Grand-Duché de Luxembourg, une demande de protection internationale est introduite auprès du MAEI, qui est compétent pour enregistrer, traiter et statuer sur les demandes de protection internationale. Si le MAEI s'estime compétent, il examine la demande dans le cadre d'une procédure « normale » ou accélérée<sup>6</sup>. Le MAEI procède d'abord à un examen de la demande de protection internationale au regard de la définition du réfugié de la Convention de 1951 et ensuite de la protection subsidiaire.

---

<sup>4</sup> Entrée en vigueur le 13 mai 2006.

<sup>5</sup> UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection*, 5 mars 2005, Document parlementaire J-2005-O-0068, 11 octobre 2005.

<sup>6</sup> Voir article 20 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.



Les décisions du MAEI sont susceptibles d'un recours devant les juridictions administratives. En cas de décision négative, un recours devant le tribunal administratif est possible. Si le tribunal rejette le recours, seules les personnes dont la demande a été examinée dans le cadre d'une procédure « normale » peuvent introduire un recours en annulation devant la Cour administrative.

### 2.3 *Méthodologie*

La présente étude est basée sur les jugements<sup>7</sup> rendus par le tribunal entre le 15 septembre 2007 et le 15 mars 2008, dans le cadre de recours en réformation contre des décisions de refus de protection internationale émanant du MAEI. Elle porte sur une période restreinte, qui n'est pas nécessairement représentative de l'ensemble de la jurisprudence du tribunal. De plus, l'étude examine l'argumentation utilisée par le tribunal dans ses jugements, sans toutefois connaître le fond des dossiers.

Les principaux critères relatifs à l'interprétation de la Convention de 1951 et de certains aspects de la protection subsidiaire sont examinés dans la mesure où les jugements les évoquent. Seuls sont traités ici les critères d'inclusion<sup>8</sup> de la protection internationale, dans la mesure où aucun jugement dans la période passée en revue n'a évoqué la question de l'exclusion ou de la cessation du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. La compatibilité de la jurisprudence étudiée avec les principes relatifs à la protection internationale tels qu'énoncés par l'UNHCR a aussi été examinée.

Cette étude fait également référence à la jurisprudence de la Cour administrative<sup>9</sup> lorsque celle-ci a développé une jurisprudence spécifique relative aux aspects de la protection internationale soulevés dans l'analyse ou lorsqu'elle a réformé<sup>10</sup> ou annulé une décision du tribunal durant la période étudiée<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Ces jugements, au nombre de 131, ont pu être consultés sur le site internet du tribunal administratif (TA), [www.ja.etat.lu](http://www.ja.etat.lu).

<sup>8</sup> Les critères d'inclusion énoncent les conditions qu'une personne doit remplir pour être réfugié. Ils sont contenus au paragraphe 2 de la section A de l'article 1er de la Convention de 1951 selon lequel le terme «réfugié» s'applique à toute personne «qui, par suite d'événements survenus avant le 1er 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». Outre les critères d'inclusion, la définition comporte également des clauses de cessation et d'exclusion du statut de réfugié.

<sup>9</sup> 203 arrêts ont été prononcés par la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg (CA) pendant la période du 15 septembre au 15 mars 2008, dont 45 arrêts concernant des demandes de protection internationale.

<sup>10</sup> CA, 9 avril 2008, n° 21680 C, Monténégro, statut de réfugié, réformation.

<sup>11</sup> CA, 21 février 2008, n° 23643 C, Somalie, annulation.

Le tribunal administratif, la Cour administrative et le MAEI ont été informés de la réalisation de cette étude.

### DONNEES CHIFFRES

Entre le 15 septembre 2007 et le 15 mars 2008, le tribunal a rendu un total de 538 jugements. 131 d'entre eux, soit près d'un quart, sont relatifs à des recours contre une décision de refus de protection internationale émanant du MAEI. De ces 131 jugements, 14 réforment la décision du MAEI dont 10 octroient le statut de réfugié et 4 attribuent le statut de protection subsidiaire. Environ 11% du total des jugements concluent donc au besoin de protection internationale ; les 117 autres jugements confirment la décision du MAEI, refusant la protection internationale.

Les 131 jugements concernent des ressortissants des pays suivants :

Afghanistan	2
Albanie	5
Algérie	3
Angola	4
Bénin	1
Bosnie-Herzégovine	3
Biélorussie	1
Burundi	6
Côte d'Ivoire	1
Ethiopie	2
Gambie	2
Géorgie	1
Ghana	1
Guinée	7
Kazakhstan	1
Iran	8
Irak	2
Libéria	2
Macédoine	1

Mali	1
Mongolie	1
Monténégro	3
Nigéria	5
République démocratique du Congo	8
Russie	6
Serbie (y compris Kosovo)	43
Sierra Leone	2
Somalie	3
Tanzanie	1
Togo	2
Ukraine	2
Zimbabwe	1

Il ressort de ces chiffres qu'environ un tiers des jugements pris concerne des demandeurs d'asile originaires de Serbie, principalement du Kosovo.

Le tribunal a octroyé le statut de réfugié aux demandeurs de protection internationale ressortissants des pays suivants :

Afghanistan	1
Albanie	1
Ethiopie	1
Serbie (Kosovo)	3
Iran	1
Nigéria	1
République démocratique du Congo	2

Ceux ayant obtenu le statut de protection subsidiaire sont des ressortissants des pays suivants :

Albanie	2
Sierra Leone	1
Somalie	1

Dans la même période du 15 septembre 2007 au 15 mars 2008, la Cour administrative a annulé un jugement reconnaissant la protection subsidiaire à un ressortissant somalien<sup>12</sup>.

En 2007, le taux de réformation par le tribunal des décisions du MAEI en matière de protection internationale était de 8,1%<sup>13</sup> (6,5%<sup>14</sup> en ne visant que l'asile au sens de la Convention de 1951), alors qu'il était de 0,65% en 2006. Le MAEI a, quant à lui, octroyé, en 2007, une protection internationale dans 22,41%<sup>15</sup> des décisions prises. En 2006, ce taux était de 6,78%. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions de cette augmentation significative du taux de reconnaissance en 2007 par rapport à 2006 et aux années précédentes, en l'absence d'information relative au taux de reconnaissance par nationalité.

### **3. Compétence du tribunal administratif et de la Cour administrative**

Comme préalable à l'examen de la jurisprudence du tribunal administratif, il est apparu important de rappeler brièvement la compétence de ce tribunal (3.1) et de la Cour administrative (3.2) en cette matière.

#### *3.1 Compétence du tribunal administratif*

Le tribunal administratif est une juridiction généraliste et non spécialisée. Il est toutefois intéressant de noter, comme relevé supra (voir section 2.3.1) que près d'un quart des jugements sont relatifs à des recours contre une décision de refus de protection internationale émanant du MAEI.

##### **3.1.1 Compétence générale**

Selon l'article 2 (1) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif<sup>16</sup>, le tribunal est la juridiction administrative qui « 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

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Le taux de reconnaissance de la protection internationale est obtenu en divisant la somme des demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié au sens de la Convention de 1951 ou la protection subsidiaire par le nombre total des décisions (positives et négatives) prises en matière de protection internationale par l'instance concernée sur une période donnée (reconnaissance du statut de réfugié, de la protection subsidiaire et rejets des demandes de protection internationale).

<sup>14</sup> Le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié est obtenu en divisant le nombre de demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié au sens de la Convention de 1951 par le nombre total des décisions (positives et négatives) prises en matière de protection internationale par l'instance concernée sur une période donnée (reconnaissance du statut de réfugié, de la protection subsidiaire et rejets des demandes de protection internationale).

<sup>15</sup> En l'absence d'information relative au taux de reconnaissance par nationalité, il est toutefois difficile de tirer des conclusions de cette augmentation significative du taux de reconnaissance en 2007.

<sup>16</sup> Cette loi est intégrée dans la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, Mémorial A n° 98 du 26 juillet 1999, pp. 1892 s.

administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements ».

Selon l'article 2 (4) de cette même loi, « lorsque le jugement ou l'arrêt annule la décision attaquée, l'affaire est renvoyée en cas d'annulation pour incompétence devant l'autorité compétente et, dans les autres cas, devant l'autorité dont la décision a été annulée, laquelle, en décidant du fond, doit se conformer audit jugement ou arrêt ».

La compétence générale du tribunal administratif est donc une compétence en annulation, lequel, dans ce cas de figure, renvoie l'affaire devant l'administration.

### 3.1.2 Compétence spécifique

La compétence spécifique du tribunal comme juge de fond trouve sa source à l'article 3 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif :

« (1) Le tribunal administratif connaît en outre comme juge du fond des recours en réformation dont les lois spéciales attribuent connaissance au tribunal administratif ».

En cas de réformation, le juge ne renvoie pas l'affaire mais se substitue à l'administration et prend une décision sur le fond du dossier.

### 3.1.3 Compétence en matière de protection internationale

En vertu de la loi du 5 mai 2006, le tribunal examine deux recours qui doivent être introduits concomitamment, conformément à l'article 19 (3) de la loi : le recours en réformation en matière de demande de protection internationale déclarée non fondée au terme d'une procédure « normale », et le recours en annulation contre l'ordre de quitter le territoire<sup>17</sup>. Ces recours doivent faire l'objet d'une seule requête, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification des décisions attaquées. Le délai d'appel et l'appel ont un effet suspensif sur l'exécution des décisions. Ces jugements du tribunal sont également susceptibles d'appel.

Le tribunal examine également les recours en réformation introduits conformément à l'article 20 de la loi du 5 mai 2006 contre les jugements déclarant une demande non fondée au terme d'une procédure accélérée. Contre l'ordre de quitter le territoire<sup>18</sup>, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal. Les deux recours doivent

---

<sup>17</sup> L'ordre de quitter le territoire est délivré 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. Le tribunal administratif en vérifie la légalité. Ce recours relève de la compétence générale du tribunal.

<sup>18</sup> Voir note de bas de page précédente..

également faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé, dans un délai de 15 jours à partir de leur notification. Le délai d'appel et l'appel ont également un effet suspensif sur l'exécution des décisions. Ces jugements du tribunal ne sont pas susceptibles d'appel.

Enfin, en cas de décision d'incompétence (article 15) ou d'irrecevabilité (article 16), un recours en annulation devant le tribunal est ouvert. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Ni le délai d'appel ni le recours introduit n'ont d'effet suspensif. Ces jugements du tribunal ne sont également pas susceptibles d'appel.

La présente analyse se concentre sur les recours en réformation contre des décisions de refus de la demande de protection internationale prises par le MAEI. Elle ne vise pas les recours en annulation.

Le tribunal définit comme suit sa compétence en matière de réformation des jugements du MAEI : « Saisie d'un recours en réformation, la juridiction administrative est appelée à examiner le bien-fondé et l'opportunité de la décision querellée à la lumière de la situation telle qu'elle se présente à l'heure actuelle dans le pays de provenance des demandeurs de protection internationale »<sup>19</sup>.

Le tribunal statue par voie de jugements ; la procédure devant ce tribunal est écrite. Les demandeurs ne sont pas convoqués à l'audience mais peuvent s'y rendre. Il n'y a pas, dans la loi du 5 mai 2006, de disposition spécifique prévoyant que le demandeur d'asile puisse être entendu par le tribunal. Généralement, seuls les avocats y prennent la parole. Toutefois, il peut arriver très exceptionnellement que le demandeur d'asile soit entendu.

### 3.2 *Cour administrative – Compétence*

Selon l'article 3 de la loi du 7 novembre 1996, la Cour connaît des recours contre les jugements du tribunal administratif :

- « 1) Le tribunal administratif connaît en outre comme juge du fond des recours en réformation dont les lois spéciales attribuent connaissance au tribunal administratif.
- 2) Sauf disposition contraire de la loi, appel peut être interjeté devant la Cour administrative contre les jugements visés au paragraphe 1<sup>er</sup>. »

---

<sup>19</sup> TA, 11 décembre 2007, n° 23405, Serbie, rejet ; TA, 25 janvier 2008, n° 23239, République démocratique du Congo (RDC), rejet.

La compétence de la Cour administrative avait été modifiée par l'article 19 (4) de la loi du 5 mai 2006<sup>20</sup>. Cet article prévoyait un recours limité, en annulation, devant la Cour administrative pour les seuls jugements rejetant le recours en réformation dans le cadre de la procédure « normale ». L'article 19 (4) de la loi du 5 mai 2006 a à nouveau été modifié par la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration<sup>21</sup>. L'article 19 (4) prévoit désormais un recours en réformation contre les décisions du tribunal susmentionnées. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification du jugement du tribunal. Le délai d'appel et le recours ont un effet suspensif

#### **4. Aspects relatifs à l'interprétation des notions donnant lieu à l'octroi de la protection internationale**

Ce chapitre examine dans une première section (4.1) les différents éléments de la définition de réfugié de la Convention de 1951, en précisant les notions, la législation applicable au Grand-Duché de Luxembourg, en se référant ensuite aux jugements du tribunal analysés à la lumière des positions de l'UNHCR et, dans certains cas, à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Les notions communes à la définition du réfugié et à la protection subsidiaire (acteurs de persécution ou d'atteintes graves, acteurs de protection, l'alternative de fuite interne) sont traitées dans cette section. Une seconde section (4.2) étudie la mise en œuvre de la protection subsidiaire.

Des aspects d'ordre procédural tels que la l'examen limité de la demande de protection internationale par le tribunal administratif ainsi que la question de la charge de la preuve pour conclure à une telle crainte fondée de persécution sont récurrents dans les décisions du tribunal. Ces aspects sont examinés infra au chapitre 5.

##### *4.1 Définition du réfugié selon la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*

L'article 2, sous c) de la loi du 5 mai 2006 définit le réfugié comme suit : « 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

---

<sup>20</sup> L'ancienne 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, prévoyait un recours qui pouvait être introduit contre toute décision du tribunal. Aujourd'hui, la Cour administrative ne peut plus statuer comme juge de l'annulation dans le cadre de l'irrecevabilité (article 16 de la loi du 5 mai 2006), d'incompétence (article 15 de la loi du 5 mai 2006) ou dans des procédures accélérées (article 20 de la loi du 5 mai 2006).

<sup>21</sup> Mémorial A n° 138 du 10 septembre 2008, pp. 2024 s.

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 [...] ».

Cette définition est extraite de la Convention de 1951, à l'exception de sa limitation aux ressortissants des pays tiers (non membres de l'Union européenne)<sup>22</sup>.

#### 4.1.1 Crainte fondée

##### 4.1.1.1 Notion

Les mots « craignant avec raison d'être persécuté » sont des mots-clefs de la définition du réfugié. Ils expriment l'idée générale de crainte inspirée par un juste motif. La crainte fondée revêt à la fois un élément objectif et un élément subjectif.

L'élément objectif de la crainte fondée repose sur la situation dans le pays d'origine et sur l'expérience objectivée du demandeur dans son pays d'origine : menaces, persécutions à l'égard de personnes se trouvant dans une situation similaire (crainte par association), etc.

L'élément subjectif de la crainte repose sur le comportement ou les réactions du demandeur face aux événements. Cet aspect prend en considération la personnalité du demandeur ainsi que son engagement pour la cause qu'il défend, son empressement à quitter son pays, ses antécédents familiaux ou personnels etc. Sauf exception, cette crainte doit être raisonnable<sup>23</sup>.

##### 4.1.1.2 Législation

L'article 2, sous c) de la loi du 5 mai 2006 reprend la notion de « crainte avec raison » contenue dans la définition du réfugié de la Convention de 1951. L'article 26 (4) de la loi précise que le fait qu'un demandeur ait déjà été persécuté, subi des atteintes graves ou fait l'objet de menaces directes de persécution ou atteinte grave, sont des indices sérieux de la crainte fondée d'être persécuté. L'UNHCR souligne toutefois qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait effectivement eu persécution dans le passé pour qu'une crainte de persécution soit fondée.

---

<sup>22</sup> Voir aussi, UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur 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 relatives au contenu de ces statuts (« directive qualification »)*, 28 janvier 2005, p. 10 ; UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet du projet de loi n° 5437*, op.cit., p. 4.

<sup>23</sup> UNHCR, *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 (« Guide des procédures »)*, Genève 1992, points 38-41.



L'analyse du contexte général dans le pays d'origine constituant un élément fondamental de l'examen de la crainte fondée, les articles 18 et 26 de la loi du 5 mai 2006 évoquent la nécessité pour le MAEI en charge de la détermination de statut d'être informé à cet égard. L'article 18 en particulier stipule que des informations précises et actualisées sont obtenues auprès de différentes sources, telles que l'UNHCR, sur la situation générale dans le pays du demandeur. Cet article prévoit en outre que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre des décisions ait accès à ces informations. L'article 26 prévoit de plus que l'évaluation de la protection internationale doit être individuelle et tenir compte des éléments liés à la situation objective du pays d'origine. Cet article se réfère aussi explicitement aux lois du pays d'origine et à leur application. Il transpose ainsi l'article 4, paragraphe 3, de la directive qualification à ce détail près que la directive semble couvrir toutes les instances en charge de la détermination du besoin de protection internationale et que l'article 26 ne vise que le MAEI<sup>24</sup> (voir aussi à ce sujet section 5.1).

#### 4.1.1.3 *Jurisprudence*

L'analyse de l'interprétation faite par le tribunal de la crainte fondée de persécution aborde les questions de crainte ou de risque, de crainte par association, d'actualité de la crainte et de persécutions antérieures, et enfin de l'importance de l'information sur le pays d'origine.

##### 4.1.1.3.1 Crainte fondée et notions diverses

###### a) Constat

Dans les diverses décisions analysées, le tribunal évoque les notions de risque réel<sup>25</sup>, individualisé<sup>26</sup>, concret<sup>27</sup> ainsi que de crainte justifiée<sup>28</sup> et fondée<sup>29</sup>.

Dans plusieurs décisions, une crainte est considérée comme fondée s'il y a, dans un proche avenir, une haute probabilité de persécution : « Le tribunal se doit encore de constater que la crainte de persécution future dans le pays d'origine ne peut être

---

<sup>24</sup> La 1ère phrase de l'article 26 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection énonce: « Le ministre procède à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants [...] ». D'après la 1ère phrase de l'article 4, paragraphe 3, de la directive qualification : « Il convient de procéder à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants [...] ».

<sup>25</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22849, Ethiopie, rejet.

<sup>26</sup> TA, 21 février 2008, n° 23306, Burundi, rejet ; TA, 4 décembre 2007, n° 23375, Guinée, rejet ; TA, 10 janvier 2008, n° 23474, RDC, rejet.

<sup>27</sup> TA, 20 novembre 2007, n° 22813, Iran, rejet : « Partant, il échet de retenir que le demandeur, au-delà d'un sentiment général d'insécurité insuffisant pour lui reconnaître le statut de réfugié, n'a pas établi à suffisance de droit la réalité d'un risque concret d'être poursuivi par les autorités de son pays d'origine en cas de retour du fait de ses prétendues activités politiques qu'il aurait eues en Iran ».

<sup>28</sup> TA, n° 23375, précité.

<sup>29</sup> TA, 21 mars 2008, n° 23642, Bosnie, rejet.

considérée comme plausible que si le requérant établit ou rend (vrai) semblable qu'il pourrait être victime de persécution avec une haute probabilité et dans un proche avenir. De simples éventualités de persécutions futures ne suffisent pas et il faut qu'il existe des indices réels et concrets faisant apparaître comme réaliste la crainte de persécution ».<sup>30</sup>

b) Observations de l'UNHCR

La définition du réfugié de la Convention de 1951 ne contient pas la notion de risque mais celle de « crainte fondée » de persécution. La crainte contient un élément subjectif, contrairement à la notion de risque, fréquemment invoquée dans les jugements passés en revue.

Pour évaluer le caractère fondé de la crainte, il y a de plus lieu d'examiner si, en cas de retour, une probabilité raisonnable existe que les agissements redoutés se réalisent, en fonction du profil de l'intéressé, de ses expériences passées et du vécu d'autres membres de la famille ou de personnes ayant le même profil<sup>31</sup>. S'il ne peut s'agir d'une simple probabilité ou d'une probabilité éloignée<sup>32</sup>, de la même manière, l'UNHCR est d'avis que les critères de haute probabilité<sup>33</sup> que le demandeur soit victime d'une persécution dans un proche avenir<sup>34</sup> ne peuvent être exigés.

4.1.1.3.2 Crainte de persécution par association

a) Constat

« Il n'est pas nécessaire que les arguments invoqués se fondent sur l'expérience personnelle du demandeur. Ainsi, le sort subi par des parents ou amis ou par d'autres membres du même groupe racial ou social peut attester que la crainte du demandeur d'être lui-même tôt ou tard victime de persécutions est fondée ».<sup>35</sup> Il s'agit, dans ce cas, de crainte par association.

La crainte par association est rarement prise en considération par le tribunal, qui s'appuie régulièrement sur une jurisprudence ancienne pour remettre en question la crainte invoquée<sup>36</sup>. Ainsi, dans le cas d'un demandeur qui fonde sa crainte sur l'assassinat de son père en raison de ses opinions politiques et qui a été lui-même

---

<sup>30</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22779, Russie, rejet ; TA, 9 novembre 2007, n° 22568, Burundi, rejet ; TA, 23 novembre 2007, n° 22614, Burundi, rejet.

<sup>31</sup> UNHCR, *Manuel sur la détermination du statut de réfugié relevant du mandat, Outil de référence pour le personnel du HCR*, 1 octobre 2005, p. 23.

<sup>32</sup> UNHCR, *Note on the Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, Genève, 16 décembre 1998.

<sup>33</sup> Voir note de bas de page 29.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 43.

<sup>36</sup> TA, 21 mars 2001, Pas. adm. 2006, V. Etrangers, n° 81, p. 251.

détenu, le tribunal juge que « des faits non personnels mais vécus par d'autres membres de la famille ne sont susceptibles de fonder une crainte de persécution au sens de la Convention de Genève que si le demandeur d'asile établit dans son chef un risque réel d'être victime d'actes similaires en raison de circonstances particulières. Or, à défaut par le demandeur d'asile d'avoir concrètement étayé un lien entre le traitement de son père et d'éléments liés à sa propre personne l'exposant à des actes similaires, ces faits ne sont pas de nature à constituer des indications sérieuses d'une crainte fondée de persécution »<sup>37</sup>.

Dans un seul cas parmi les jugements examinés, des persécutions vécues par des membres de la famille ont été prises en considération dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale. Ainsi, dans le cas d'un ressortissant burundais, « le fait que ses parents ainsi que son frère aîné aient été battus et tués en raison de leur refus de voir leur fils s'engager aux côtés des rebelles présente un lien suffisamment étroit avec la situation personnelle du demandeur »<sup>38</sup>. Cet élément n'avait pas été pris en compte par le MAEI compétent.

#### b) Observations de l'UNHCR

L'UNHCR estime que les expériences vécues par des membres de la famille ou d'autres personnes ayant un lien pertinent avec le demandeur peuvent être utiles dans l'appréciation du caractère fondé de la demande. Ainsi, si des membres de la famille ou des associés du demandeur ont été exposés à la persécution, ceci peut attester de la crainte qu'a l'intéressé de faire l'objet d'une persécution dans le futur<sup>39</sup>. Une prise en compte du contexte décrit par le demandeur s'avère donc nécessaire à l'établissement de la crainte de persécution par association. Il convient aussi de souligner que le seul lien familial peut être une cause de persécution au sens de la Convention de 1951, que ce soit par exemple dans le cadre de l'appartenance à un certain groupe social ou de celui de l'opinion politique imputée (voir infra section 4.1.5 relatif à la cause de persécution, p. 76).

La jurisprudence de 2001 à laquelle se réfère le tribunal<sup>40</sup> ne semble pas s'appuyer sur la situation vécue par d'autres membres de la famille ou des personnes ayant un profil proche de celui du demandeur, ni sur le contexte général du pays d'origine. Elle met plutôt l'accent sur l'établissement par le demandeur d'un lien suffisamment étroit entre

---

<sup>37</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22849, Ethiopie, rejet ; voir aussi TA, 10 janvier 2008, n° 23377, Serbie, rejet ; TA, 24 octobre 2007, n° 23027, Serbie, rejet ; TA, 18 octobre 2007, n° 22847, Afghanistan, rejet ; TA, 9 octobre 2007, n° 22973, Iran, rejet.

<sup>38</sup> TA, 23 novembre 2007, n° 22614, Burundi, rejet.

<sup>39</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., p. 14.

<sup>40</sup> TA, 21 mars 2001, Pas. adm. 2006, V° Etrangers, n° 81, p. 251.

sa situation et celle vécue par un membre de sa famille ou une autre personne ayant le même profil que le demandeur. Cette jurisprudence soulève une fois encore la question de la charge de la preuve (voir infra section 5.2. pp. 101 s.).

#### 4.1.1.3.3 Crainte actuelle et persécutions antérieures

##### a) Constat

Si le tribunal reconnaît parfois que des persécutions antérieures peuvent être des indices sérieux d'une crainte fondée de persécution<sup>41</sup>, il considère dans la plupart des cas examinés que le simple écoulement du temps depuis les derniers événements subis constitue « une bonne raison » de penser que ceux-ci ne se reproduiront plus et que la crainte de persécution n'est dès lors pas actuelle. Ainsi, dans le cas d'une femme iranienne qui a subi des violences physiques et qui affirme avoir été menacée de mort, « il s'agit de deux faits isolés répartis sur une période de trois à quatre années, donc sur une période assez longue. A compter du dernier excès de violence du frère jusqu'au départ pour le Grand-Duché de Luxembourg, une année entière s'est écoulée sans nouvel incident. La demanderesse reste en défaut d'établir que de tels actes seraient susceptibles de se reproduire en cas de retour dans son pays d'origine et elle reste en défaut d'établir un état de persécution ou une crainte de persécution au sens de l'article 2 c) de la loi relative au droit d'asile »<sup>42</sup>.

D'autres jugements analysés relèvent que des événements antérieurs certes condamnables ne permettent pas de conclure à l'existence d'une crainte actuelle de persécution en raison d'un manque de preuve (voir infra 5.2, p. 101) : « Or, il ne ressort pas des éléments du dossier que ces événements, aussi condamnables soient-ils, soient encore de nature à fonder à l'heure actuelle une crainte justifiée de persécution dans le chef du demandeur du fait de sa qualité de sympathisant de l'UPR, faute notamment par celui-ci d'avoir rapporté en cause un quelconque élément tangible permettant de conclure à la persistance d'un risque individualisé de persécution à son égard dans le contexte politique actuel dans son pays d'origine ». <sup>43</sup> Le tribunal utilise de plus dans sa motivation le concept de crainte justifiée<sup>44</sup> de persécution.

##### b) Observations de l'UNHCR

En ce qui concerne les persécutions antérieures, l'UNHCR considère que le seul écoulement du temps ne peut mener à la conclusion que la crainte de persécution n'est pas fondée. Il est nécessaire d'examiner le contexte spécifique, ce qui n'a pas été

---

<sup>41</sup> TA, 21 février 2008, n° 23734, Serbie, statut de réfugié.

<sup>42</sup> TA, 17 janvier 2008, n° 23505, Iran, rejet.

<sup>43</sup> TA, 4 décembre 2007, n° 23375, Guinée, rejet ; TA, 10 janvier 2008, n° 23474, RDC, rejet.

<sup>44</sup> Ibid.

le cas lors de l'examen de la demande de la femme iranienne relevé supra<sup>45</sup>. De plus, les violences ne doivent pas nécessairement être physiques ; des menaces de mort peuvent également constituer, vu les persécutions subies dans le passé, de « bonnes raisons de considérer » que la crainte est fondée. Le fait de devoir vivre caché pour éviter de nouvelles atteintes est également un élément à prendre en considération.

Quant à l'évaluation de la crainte actuelle en raison de persécutions antérieures, s'il est exact que l'on ne peut déduire automatiquement de persécutions antérieures une crainte fondée de persécution actuelle, ces persécutions antérieures créent néanmoins une présomption d'une crainte fondée, qui nécessite d'être davantage examinée au regard tant de la situation actuelle dans le pays d'origine que du profil particulier du demandeur de protection internationale. Il ne ressort pas des motivations examinées que le tribunal évalue ces éléments mais plutôt qu'il exige de la part du demandeur des preuves d'une probabilité de persécution (voir infra 4.3., pp. 47 s.).

Enfin, il est utile de rappeler que si une persécution passée est une indication sérieuse d'une crainte fondée, il n'en demeure pas moins qu'une absence de persécution dans le passé ne fait pas obstacle à la réalité d'une crainte actuelle de persécution<sup>46</sup>. De plus, des persécutions antérieures peuvent fonder une crainte actuelle de persécution même si les circonstances dans le pays d'origine ont changé, en raison d'expériences traumatisantes<sup>47</sup>.

#### 4.1.1.3.4 Situation dans le pays d'origine pour évaluer la crainte fondée

##### a) Constat

La présente analyse a révélé qu'il est fréquemment fait état d'une situation générale d'insécurité pour refuser le bénéfice de la protection internationale alors que dans les faits exposés, la personne affirme avoir été victime de menaces ou d'agressions qui pourraient être considérées comme une persécution dans le contexte décrit (par exemple, détention par les autorités après une participation à une manifestation, viol).

Ainsi, dans le dossier d'une femme qui invoque avoir été violée et régulièrement harcelée en raison de son appartenance ethnique, le tribunal a considéré que la crainte était uniquement liée à un contexte général d'insécurité : « En effet, s'il est vrai que le récit des demandeurs est crédible, force est néanmoins de constater qu'ils n'ont pas fait état à suffisance de droit d'un état de persécution ou d'une crainte de persécution correspondant aux critères de fond définis par la Convention de Genève, mais

---

<sup>45</sup> Voir note de bas de page 41.

<sup>46</sup> UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, op.cit., points 18-19.

<sup>47</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 136.

uniquement d'un sentiment général d'insécurité insuffisant pour leur reconnaître le statut revendiqué »<sup>48</sup>.

Dans le cas d'une personne de nationalité congolaise qui invoque des persécutions antérieures (détention arbitraire de trois mois et tortures non remises en cause) ainsi qu'une détention récente dans un contexte d'élections présidentielles, le tribunal estime que ces problèmes sont liés à une situation générale d'insécurité : « Quant à l'arrestation du demandeur au mois d'août 2006 à l'aéroport de Kinshasa à son retour d'un voyage chez sa sœur au Luxembourg, le tribunal est amené à retenir à l'instar du ministre que cette arrestation et cette détention, à les supposer établies, sont à situer dans le contexte général d'insécurité ayant prévalu en RDC au moment des élections présidentielles. Or, il ne ressort pas des éléments du dossier que ces événements, aussi condamnables soient-ils, soient encore de nature à fonder à l'heure actuelle une crainte justifiée de persécution dans le chef du demandeur, faute notamment par celui-ci d'avoir rapporté en cause un quelconque élément tangible permettant de conclure à la persistance d'un risque individualisé de persécution à son égard dans le contexte politique actuel dans son pays d'origine. Il se dégage de l'ensemble des développements qui précèdent que les craintes de persécution mises en avant par le demandeur ont trait avant tout à la situation générale dans son pays d'origine qui fut marquée au moment de son départ par une grande instabilité et insécurité, mais qu'il ne fait pas pour autant état d'une crainte actuelle de persécution au sens de la Convention de Genève susceptible de justifier la reconnaissance du statut de réfugié dans son chef »<sup>49</sup>. Cette interprétation pose également la question de l'actualité de la crainte (examinée supra sous 4.1.1.3.3) et de la charge de la preuve (voir 5.2).

Le tribunal invoque parfois un changement de circonstances dans le pays ou la signature d'accords de paix pour refuser la protection internationale, sans examiner si, concrètement, la personne, en raison de son profil, a toujours des raisons de craindre d'être persécutée. Dans le cas d'une personne de nationalité burundaise<sup>50</sup>, le tribunal apporte une réponse peu fouillée aux arguments du demandeur lorsqu'il se fonde sur le changement de circonstances et la disparition des conflits interethniques dans le pays pour refuser de qualifier la crainte du demandeur d'actuelle alors que, si le demandeur disait en effet craindre des persécutions liées à son appartenance ethnique, il faisait surtout état de persécutions émanant de membres de sa propre ethnie (hutu) et de sa crainte qu'elles ne se reproduisent à son retour.

---

<sup>48</sup> TA, 31 octobre 2007, n° 22805, Macédoine, rejet.

<sup>49</sup> TA, 10 janvier 2008, n° 23474, RDC, rejet.

<sup>50</sup> TA, 21 février 2008, n° 23306, Burundi, rejet.

« En ce qui le concerne personnellement, il relate avoir été enrôlé sous la menace par le FNL<sup>51</sup>, mais qu'il se serait rapidement échappé, étant donné qu'il ne partageait pas les principes et l'idéologie de ce mouvement, pour se réfugier dans une maison appartenant à sa famille. Cette maison ayant à son tour été attaquée par le FNL afin de le récupérer, le demandeur aurait été contraint de se réfugier dans un camp en République démocratique du Congo où il aurait à nouveau été persécuté par des membres du FNL, de sorte qu'il a définitivement fui l'Afrique pour finalement se réfugier au Luxembourg. [...] Il s'ensuit que si le demandeur peut être considéré, à supposer les persécutions relatées comme étant établies, comme ayant subi des persécutions au sens de la Convention de Genève, ces persécutions liées à son appartenance à l'ethnie Hutu, ayant eu lieu en 2004 dans un contexte politique particulier, ne sauraient actuellement encore être considérées comme actuelles. »<sup>52</sup>

Le tribunal ne semble pas prendre en compte le risque de persécutions de la part des FNL alors qu'il reconnaît pourtant dans la même décision – mais s'agissant de la protection subsidiaire – que le pays reste instable et le FNL actif : « S'il est vrai que la situation, tant politique que sécuritaire, est loin d'être stabilisée au Burundi, le FNL demeurant en effet actif en tant que mouvement armé d'opposition, la seule invocation d'une telle situation et des risques qu'elle représente pour tout individu vivant en ce pays ne saurait cependant suffire pour pouvoir bénéficier de la protection subsidiaire. »<sup>53</sup>

#### b) Observations de l'UNHCR

Tel que précédemment mentionné, il ressort des jugements analysés que le tribunal ne prend pas toujours en considération la situation individuelle du demandeur ni le contexte général du pays d'origine. Cette lacune est souvent liée à l'absence de preuve apportée par le demandeur de protection (voir infra section 5.2, pp. 101 s.).

L'UNHCR considère que pour déterminer l'existence d'une crainte fondée, il y a lieu de tenir compte de l'âge et du genre du demandeur, de son profil, de son expérience passée et de déterminer si, en fonction de ces éléments, et de la situation dans le pays d'origine – y compris la manière dont les lois ou règlements y sont appliqués – la crainte de persécution est fondée<sup>54</sup>. La CEDH a confirmé dans un arrêt de janvier 2007 la nécessité pour les Etats de conduire une évaluation adéquate suffisamment étayée par des documents émanant de sources fiables et objectives telles que les agences de

---

<sup>51</sup> Note de l'auteur : Forces nationales de libération (FNL).

<sup>52</sup> TA, n° 23306, précité.

<sup>53</sup> TA, n° 23306 précité.

<sup>54</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 38.

l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les organisations non-gouvernementales (ONG) réputées<sup>55</sup>. Comme mentionné précédemment, la directive qualification attire également l'attention en son article 4, paragraphe 3, sur « tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande » et « 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 ».

En invoquant une situation d'insécurité générale, le tribunal semble implicitement déduire que la crainte est trop vague pour être fondée. Cependant, la Convention de 1951 s'applique tant en temps de guerre qu'en temps de paix et une situation générale d'insécurité n'est pas incompatible avec une crainte fondée de persécution<sup>56</sup>. Au contraire, une situation de violence généralisée peut accroître la probabilité, pour une personne au profil déterminé, d'être visée personnellement.

Dans le cas relatif au demandeur congolais<sup>57</sup>, il ne ressort pas du jugement que la situation générale ait été examinée de manière suffisamment approfondie afin d'apprécier la crainte de manière adéquate. Il aurait notamment été nécessaire d'évaluer si les autorités étaient en mesure de protéger leurs citoyens. L'existence de lois discriminatoires fait partie de cette analyse tout comme le fonctionnement du système policier et judiciaire.

Similairement, dans le cas du demandeur burundais, le tribunal reconnaît, dans la seconde partie de son jugement relatif à l'analyse de la protection subsidiaire, que le FNL continue à mener des actions armées malgré l'apaisement de la situation générale dans le pays. Cette situation ne semble néanmoins pas avoir été examinée au regard du profil et de la crainte particulière que le demandeur invoque à l'égard des rebelles du FNL.

Enfin, comme déjà évoqué (voir section 3.), si le tribunal évoque parfois les positions de l'UNHCR et notamment celles concernant les pays d'origine, il semble uniquement y recourir lorsqu'une des parties en fait mention dans les moyens soumis au tribunal. Ce dernier ne semble pas entreprendre de recherches de sa propre initiative ou avoir recours aux informations non soumises par les parties mais pouvant étayer un contexte donné. Se pose dès lors la question de l'impact de l'exercice d'une instruction limitée sur l'accès à la protection internationale.

---

<sup>55</sup> Voir l'arrêt de la CEDH du 11 janvier 2007, *Salah Sheekh v. Pays-Bas*, n° 1948/04, point 136.

<sup>56</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 53.

<sup>57</sup> Voir note de bas de page 47.



## 4.1.2 Persécution

### 4.1.2.1 *Notion*

Bien que le concept de persécution soit un élément clef de la définition du réfugié, ni la Convention de 1951 ni la directive qualification ne le définissent explicitement. Son interprétation dépend des circonstances de chaque cas. En effet, c'est le contexte décrit par le demandeur qui doit permettre à l'examineur de qualifier la nature persécutoire ou non de l'acte.

Les conventions internationales et régionales des droits de l'homme, la jurisprudence y relative et les décisions des différents organes de surveillance de ces instruments peuvent aider les instances d'asile à déterminer si un acte particulier constitue une persécution. Ainsi, toute violation grave des droits de l'homme peut constituer une persécution au regard de l'ensemble des circonstances décrites. Cependant, la persécution englobe aussi d'autres types de préjudices graves souvent, mais pas toujours, liés à un élément systématique ou répétitif. Une discrimination grave, ou l'effet cumulatif de différentes mesures qui ne constituent pas en elles-mêmes des persécutions, soit isolées, soit combinées à d'autres facteurs adverses, peuvent donner lieu à une crainte fondée de persécution<sup>58</sup>.

La question de savoir si certaines actions constituent des persécutions au sens de la Convention de 1951 dépendra également de l'existence d'un lien entre la persécution et les cinq motifs de persécution (voir infra 4.1.5, pp. 76 s.).

### 4.1.2.2 *Législation*

L'article 31 de la loi du 5 mai 2006 transpose l'article 9 de la directive qualification tout en laissant aux instances d'asile un large pouvoir d'appréciation. L'article 9 de ladite directive stipule que les actes considérés comme une persécution au sens de la Convention de 1951 doivent être « suffisamment graves du fait de leur nature ou leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme ». Cet article contient une énumération non exhaustive des formes que peuvent prendre les actes de persécution. Il mentionne que des actes de persécution peuvent notamment prendre la forme de violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles ou des actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe. Il peut également s'agir d'une accumulation de mesures diverses.

---

<sup>58</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 53 ; et *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire de l'article 9, p. 21.

#### 4.1.2.3 *Jurisprudence et observations de l'UNHCR*

Les jugements passés en revue remettent régulièrement en question la qualification des actes subis comme persécution en raison du manque de gravité<sup>59</sup>, du caractère isolé, de la nature privée ou de droit commun des actes subis. L'accumulation de discriminations ainsi que la violence sexuelle ou basée sur le genre sont rarement considérées comme des persécutions.

##### 4.1.2.3.1 Persécution versus fait isolé, de droit commun et manque de gravité

###### a) Constat

La notion même de persécution semble remise en cause lorsque le demandeur invoque des actes considérés comme isolés, qualifiés de crimes de droit commun et/ou considérés comme manquant de gravité pour être considérés comme de la persécution.

Dans le cas d'un homme enlevé et enfermé dans une cave pendant cinq jours, durant lesquels il aurait été battu, le tribunal considère qu'il « s'agit d'un fait isolé et d'un crime de droit commun, qui ne tombe pas sous l'application de la loi relative au droit d'asile. Par ailleurs, cet acte ne revêt pas un degré de gravité tel que la vie du demandeur lui serait rendue intolérable dans son pays d'origine »<sup>60</sup>.

Dans le cas d'une jeune femme congolaise, le viol commis par un policier dans le contexte des élections présidentielles de 2006 n'a pas été considéré comme un acte de persécution relevant de la Convention de 1951. Le tribunal a considéré que « cet acte, à le supposer établi, constitue un acte condamnable, cependant il s'agit d'un fait isolé, et d'un crime de droit commun, qui ne tombe pas sous l'application de la loi relative au droit d'asile. La demanderesse reste partant en défaut d'établir un état de persécution ou une crainte de persécution qui serait telle que la vie lui serait intolérable dans son pays d'origine »<sup>61</sup>.

Dans un autre cas invoquant des violences intrafamiliales, le tribunal considère que « ces violences, se traduisant par des actes isolés, dans le cadre familial, ne sont pas d'une gravité suffisante pour relever du champ d'application de la loi relative au droit d'asile »<sup>62</sup>.

Dans certains cas, le tribunal semble requérir des actes d'une exceptionnelle gravité afin de pouvoir qualifier les actes subis de persécutions. De plus, un fait subséquent

---

<sup>59</sup> 28 jugements sur la période passée en revue évoquent le manque de gravité des actes subis.

<sup>60</sup> TA, 4 mars 2008, n° 23613, Serbie, rejet.

<sup>61</sup> TA, 25 janvier 2008, n° 23504, RDC, rejet.

<sup>62</sup> TA, 1 février 2008, n° 23506, Iran, rejet.

(dans le cas d'espèce, une libération) semble annuler la gravité de la persécution subie. Ainsi, le tribunal a jugé que « pour le surplus, même à supposer l'arrestation du demandeur et sa propre détention subséquente de 12 jours comme établies, celles-ci ne peuvent pas être regardées eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, et notamment sa libération subséquente, comme constituant des persécutions d'une exceptionnelle gravité»<sup>63</sup>. Le même raisonnement s'applique à un Congolais détenu à deux reprises : «Ainsi, les deux arrestations du demandeur pendant 2 semaines respectivement 3 jours remontant aux années 2001 et 2003, à les supposer établies, ne peuvent pas être regardées, eu égard aux circonstances de l'espèce et notamment les libérations subséquentes contre paiement de cautions, comme constituant des persécutions d'une exceptionnelle gravité justifiant la reconnaissance du statut de réfugié»<sup>64</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

C'est la gravité intrinsèque d'un acte qui permet de qualifier les faits de persécution. Une absence de crainte de persécution ne peut ainsi être déduite du seul fait que l'acte commis soit isolé. Les actes évoqués doivent être analysés à la lumière de la globalité de la demande de protection, en ce compris la situation dans le pays d'origine, le profil du demandeur mais aussi ses opinions, ses sentiments et son état d'esprit face aux expériences passées. Dans cette analyse, l'élément subjectif est crucial et l'impact de ces mesures sur la personne concernée en constitue un facteur clé. Un même acte peut affecter des personnes de manière différente en fonction du passé, du profil et de la vulnérabilité de chacun. Une telle analyse est également applicable pour l'appréciation du caractère de droit commun ou non d'agissements évoqués.

Concernant le degré de gravité des faits, l'UNHCR estime que les faits subis ou redoutés ne doivent pas revêtir une gravité exceptionnelle pour atteindre le seuil de persécution. Ce seuil est clairement atteint si la jouissance des droits fondamentaux est gravement limitée. De plus, des mesures discriminatoires qui, prises séparément, n'équivaldraient pas à une persécution, peuvent se cumuler et rendre intolérable la vie dans le pays d'origine<sup>65</sup>.

En outre, le fait que le demandeur ait été libéré, après avoir été détenu dans son pays d'origine, n'a pas d'impact sur la gravité de la persécution précédemment subie par le

---

<sup>63</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22849, Ethiopie, rejet.

<sup>64</sup> TA, 25 janvier 2008, n° 23239, RDC, rejet ; voir également TA, 17 mars 2008, n° 23575, Serbie, rejet.

<sup>65</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 9, p. 21.

demandeur lors de sa détention arbitraire et n'est pas en soi indicatif d'une absence de probabilité d'une nouvelle incarcération dans le futur.

#### 4.1.2.3.2 Persécution versus source privée de la persécution

##### a) Constat

Le tribunal a considéré que des actes subis ne pouvaient être considérés comme des actes de persécution ou des atteintes graves en raison de la nature privée de la source de persécution : « Les problèmes dont elle fait état tiennent essentiellement au comportement particulier de son frère [...], de sorte à s'analyser en un conflit intrafamilial sur fond religieux, mais non en des actes de persécution au sens de la Convention de Genève ou en des atteintes graves telles que définies à l'article 37 de la loi précitée du 5 mai 2006 »<sup>66</sup>.

Dans le cas d'une femme ayant fait l'objet de violences physiques de la part de son frère en raison de son refus d'un mariage forcé et parce qu'elle ne respectait pas les normes et mœurs applicables aux femmes en Iran, le tribunal a considéré que ces violences étaient d'ordre privé : « Les craintes exprimées par la demanderesse, à savoir la peur de son frère, sont partant d'ordre purement privé. Les agissements du frère de la demanderesse, à les supposer établis, constituent certes des actes condamnables, cependant ils relèvent d'une criminalité de droit commun et ne tombent ainsi pas dans le champ d'application de l'article 2 c) de la loi relative au droit d'asile »<sup>67</sup>.

##### b) Observations de l'UNHCR

Contrairement à l'approche adoptée au niveau européen dans la directive qualification, la quasi-totalité des décisions analysées concernant des agents de persécution semblent remettre en cause la notion de persécution lorsque l'acte redouté émane de personnes privées, qui ne peuvent, selon le tribunal, être qualifiées d'acteurs de persécution.

Il est relevé que, de manière générale, une confusion apparaît dans l'analyse faite par le tribunal entre la qualification de l'acte comme persécution, les agents ou acteurs de persécution et la capacité ou volonté des autorités de protéger la victime. Or, ces différents éléments sont autonomes et sont à analyser de manière séparée pour ensuite être rassemblés et permettre une évaluation globale du cas, au regard de la définition légale. En effet, la qualification de faits en tant que persécution doit être

---

<sup>66</sup> TA, 1 février 2008, n° 23505, Iran, rejet.

<sup>67</sup> Ibid.

analysée de manière distincte des autres éléments constitutifs de la définition du réfugié. Partant, la qualification de l'acte ou de l'atteinte comme persécution ne dépend pas de l'implication ou de la responsabilité de l'Etat dans la commission de cet acte<sup>68</sup>. De plus, l'UNHCR estime que la nature privée ou intrafamiliale des violences exercées n'enlève rien à la nature persécutoire de l'acte subi ni à la gravité des actes. Ainsi, les mauvais traitements émanant de membres de la famille, clans, milices, des communautés locales ou de mouvements politiques restent de la persécution ou des atteintes graves (voir infra 4.1.3, pp. 64 s.).

#### 4.1.2.3.3 Accumulation de mesures discriminatoires

##### a) Constat

Dans les jugements examinés, le tribunal considère rarement qu'une accumulation de mesures discriminatoires puisse constituer une persécution.

Dans le cadre d'une accumulation de mesures discriminatoires dont faisaient l'objet des personnes issues de la minorité serbe du Kosovo, le tribunal remet en cause la gravité des atteintes subies : « Si le récit présenté par le demandeur permet certes de dégager qu'il a subi des insultes, provocations et intimidations répétées de la part de membres de la population albanaise du Kosovo, ces événements ne revêtent cependant pas une gravité qui serait telle qu'il y aurait lieu de conclure que la vie lui serait intolérable dans son pays d'origine, mais caractérisent plutôt, certes tristement, le sort actuel des membres de la minorité serbe vivant au Kosovo »<sup>69</sup>.

##### b) Observations de l'UNHCR

Il est utile de rappeler que des discriminations répétées, par exemple, pour cause d'appartenance à une certaine ethnie, sans protection adéquate des autorités peuvent être considérées comme une persécution pour motifs cumulés<sup>70</sup>. Une telle position a, du reste, été prise par le tribunal dans une décision récente relative à des Serbes du Kosovo<sup>71</sup> (voir aussi supra, note de bas de page 41, 4.1.1.3.3).

---

<sup>68</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 9, p. 20.

<sup>69</sup> TA, 4 mars 2008, n° 23580, Serbie, rejet ; voir aussi TA, 18 octobre 2007, n° 22962, Serbie, rejet.

<sup>70</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 53.

<sup>71</sup> TA, 21 février 2008, n° 23734, Serbie, reconnaissance de statut.

#### 4.1.2.3.4 Persécution et violence sexuelle

En ce qui concerne la violence sexuelle, non considérée par le tribunal dans le dossier évoqué supra<sup>72</sup> comme relevant de la loi sur l'asile, l'UNHCR souhaite souligner qu'aussi bien des hommes et des femmes peuvent être exposés à des formes de persécutions spécifiques à leur sexe. L'âge et le genre sont susceptibles d'influencer le type de persécution subie. La législation internationale en matière de droits de l'homme et le droit pénal international qualifient clairement certains actes de violence sexuelle, d'abus sérieux, équivalant à de la persécution<sup>73</sup>. En ce sens, il ne fait aucun doute que le viol et d'autres violences liées à l'appartenance sexuelle, comme les mutilations génitales féminines, la violence familiale et la traite des êtres humains sont des actes infligeant de graves souffrances – mentales et physiques – et peuvent constituer des formes de persécution au sens de la Convention de 1951 ou des atteintes graves dans le cadre de l'article 37 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, et ce qu'ils soient perpétrés par l'Etat ou des personnes privées<sup>74</sup>.

#### 4.1.3 Acteurs de persécution ou d'atteintes graves

##### 4.1.3.1 *Notion*

La persécution peut émaner des autorités du pays d'origine ou d'autres acteurs. L'Etat est considéré comme la source ou l'acteur de persécutions ou d'atteintes graves si les mesures à caractère persécutoire ou les atteintes sont le fait de ses propres organes (comme ses forces de sécurité, les fonctionnaires de la police ou les administrateurs civils) ou de groupes ou d'individus qui sont officiellement séparés des structures gouvernementales mais qui agissent à l'instigation ou avec le consentement du gouvernement (par exemple, des groupes paramilitaires). Lorsque la persécution émane d'acteurs non étatiques, le demandeur peut obtenir une protection internationale si l'Etat est en défaut de lui en accorder une au niveau national, pour autant que soient remplis les divers critères de la définition de la Convention de 1951.

##### 4.1.3.2 *Législation*

L'article 28 de la loi du 5 mai 2006 transposant l'article 6 de la directive qualification reconnaît la possibilité pour des personnes persécutées par des acteurs non étatiques

---

<sup>72</sup> TA, 25 janvier 2008, n° 23504, RDC, rejet.

<sup>73</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : la persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 8 juillet 2008, point 9.

<sup>74</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 6.

d'obtenir une protection internationale si l'Etat ne veut ou ne peut leur accorder de protection.

La notion d'acteurs de persécution a, par le passé, été interprétée différemment d'un pays à l'autre. Certains pays de l'Union européenne, principalement l'Allemagne et la France, interprétaient la définition du réfugié de manière restrictive lorsque les persécutions émanaient d'agents non étatiques. Ces différences d'interprétation ont été à l'origine de fortes inégalités de traitement parmi les demandeurs d'asile. Ce débat s'est clos par l'adoption de la directive qualification qui a clairement établi que la persécution peut aussi bien émaner d'acteurs non étatiques qu'étatiques<sup>75</sup>.

#### 4.1.3.3 *Jurisprudence et observations de l'UNHCR*

Outre l'impact de l'auteur des persécutions sur la qualification de faits comme des persécutions (voir supra 4.1.2.3.2 p. 62), la jurisprudence examinée soulève également des questions relatives à la qualification de tiers comme acteurs de persécutions ou d'atteintes graves (4.1.3.3.1) et à la recherche effective d'une protection nationale (4.1.3.3.2).

Similairement à ce qui a été observé supra concernant la qualification d'actes comme persécutions, les jugements étudiés mêlent différentes notions constitutives de la définition de réfugié ; soit la source de la persécution et la disponibilité d'une protection par l'Etat.

##### 4.1.3.3.1 Qualification de l'acteur de persécution

###### a) Constat

Les arguments relatifs aux agents de persécution non étatiques reviennent dans environ un tiers des jugements examinés, principalement dans les dossiers relatifs aux demandeurs de nationalité serbe, originaires du Kosovo (d'origine ethnique albanaise, gorani, rom, serbe, bosniaque). Dans ces cas, seules trois personnes se sont vues reconnaître le statut de réfugié (appartenant à la minorité serbe ou rom).

---

<sup>75</sup> Voir aussi à ce sujet, UNHCR, *Asylum in the European Union: a study on the implementation of the Qualification Directive*, Novembre 2007, p. 44.

L'accent est mis sur la qualification de tiers ou de personnes privées comme agents de persécution (non étatiques). Dans son exercice de qualification des acteurs de persécution, le tribunal évoque cette question et cite dans sa motivation l'article 28 de la loi du 5 mai 2006 tout en jugeant que des tiers ne peuvent être des agents de persécution :

« De même, des menaces vagues de la part de Serbes non autrement identifiés parce que vous seriez sans protection de votre famille ou d'un mari ne sauraient davantage fonder une demande d'asile étant donné que ces personnes ne sauraient être considérées comme agents de persécutions »<sup>76</sup>.

De plus, le raisonnement est souvent directement mis en lien avec la démonstration par le demandeur qu'il n'a pu bénéficier d'une protection nationale adéquate.

Dans le cas d'un ressortissant serbe du Kosovo : « En outre, le tribunal est amené à constater que les auteurs des agissements invoqués par les conjoints [...], à savoir des personnes privées, ne sont pas à considérer comme étant des agents étatiques, de sorte qu'ils ne peuvent être considérés comme acteurs de persécutions ou d'atteintes graves au sens de la loi du 5 mai 2006 que dans l'hypothèse où « il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b) (l'Etat ou des parties ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves », ceci conformément aux dispositions de l'article 28, sous c) de ladite loi. Si les conjoints [...] tendent en l'espèce certes à décrire une situation d'insécurité et d'hostilité envers les minorités dans leur pays de provenance, ils n'ont cependant soumis aucun indice concret relativement à l'incapacité actuelle des autorités compétentes à leur fournir une protection adéquate. [...] Le tribunal est amené à constater que les auteurs des agissements invoqués par les conjoints, à savoir des personnes privées, ne sont pas à considérer comme étant des agents étatiques, de sorte qu'ils ne peuvent pas être considérés comme acteurs de persécution ou d'atteintes graves au sens de la loi du 5 mai 2006 »<sup>77</sup>.

Dans le cas d'un demandeur burundais : « Ainsi, un groupe de rebelles combattant contre le gouvernement au pouvoir ne saurait être qualifié d'agent de persécution au sens de la Convention de Genève si le demandeur d'asile n'a pas établi en quoi le gouvernement n'est pas en mesure de lui assurer une protection appropriée »<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> TA, 31 octobre 2007, n° 23469, Monténégro, rejet.

<sup>77</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22962, Serbie, rejet ; voir également TA, 10 janvier 2008, n° 23441, Serbie, rejet ; TA, 31 octobre 2007, n° 22805, Macédoine, rejet ; TA, 9 octobre 2007, n° 23153, Serbie, rejet.

<sup>78</sup> TA, 23 novembre 2007, n° 22614, Burundi, rejet.



Dans le cadre de la qualification de personnes privées comme acteurs d'atteintes graves, un lien est également établi entre la qualification d'auteurs de persécution et la démonstration de l'actualité de l'incapacité de l'Etat à offrir une protection : « La référence à ce rapport permet tout au plus de mettre en évidence que la police a été incapable de contrôler les violences entre les différentes ethnies en 2000, c'est-à-dire il y a 7 ans, mais ne démontre pas l'incapacité actuelle des autorités en place d'accorder une protection contre d'éventuelles atteintes graves. Il s'ensuit que les AREWA PEOPLE ne sauraient être considérées à l'heure actuelle comme des acteurs d'atteintes graves »<sup>79</sup>.

Selon certains jugements étudiés, la responsabilité de l'Etat est un élément déterminant dans l'analyse du besoin de protection. Le tribunal considère parfois qu'il doit y avoir une complicité ou une responsabilité de l'Etat pour que la personne puisse bénéficier de la protection internationale. A défaut, le manque de protection ne peut être imputé à l'Etat et le demandeur ne pourra prétendre à la protection internationale<sup>80</sup>.

Outre la responsabilité de l'Etat, le tribunal souligne parfois aussi la nécessité d'identifier la responsabilité d'un acteur. Ainsi, dans le cadre d'une demande de protection subsidiaire invoquant des raisons médicales, « l'article 28 de la même loi énumère les acteurs des atteintes graves, de sorte à nécessiter une intervention, une responsabilité humaine et à exclure de son champ d'application l'éventualité d' « atteintes graves » lorsqu'aucun acteur ne peut en être tenu responsable »<sup>81</sup>.

Dans le cas d'un demandeur d'asile iraquien, le tribunal semble déduire du dépôt d'une plainte, l'existence d'une protection nationale effective : « Quant à son enlèvement, c'est encore à juste titre que le ministre a fait relever que les trois islamistes, non autrement qualifiés, ne sauraient être considérés comme des agents de persécutions au sens de la Convention de Genève et que par ailleurs le requérant a pu porter plainte auprès de la police. Dans ce contexte, le seul fait que les kidnappeurs n'ont pas pu être trouvés en raison d'une insuffisance de renseignements fournis pour engager utilement des poursuites ne saurait être assimilé à un refus de protection de la part des autorités en place, voire à un cautionnement de ces pratiques par lesdites autorités »<sup>82</sup>. Cet extrait pose trois questions distinctes : 1) les « islamistes » ne sont pas qualifiés d'agents de persécution ; 2) dans le contexte spécifique de l'Irak,

---

<sup>79</sup> TA, 11 décembre 2007, n° 23415, Nigéria, rejet.

<sup>80</sup> TA, 1 février 2008, n° 23549, Irak, rejet.

<sup>81</sup> TA, 10 janvier 2008, n° 23442, Macédoine, rejet.

<sup>82</sup> Voir note de bas de page 86.

l'enregistrement de la plainte ne saurait être considéré comme indiquant un niveau de protection nationale suffisant au moment de la prise de décision, et 3) un refus de protection ou un cautionnement de la part des autorités semble être requis.

Il semble néanmoins que la simple incapacité des autorités à accorder une protection soit parfois prise en considération. En effet, trois jugements<sup>83</sup> accordant le statut de réfugié à des personnes issues de la minorité serbe ou rom du Kosovo, invoquant une persécution de la part de personnes privées, ont été pris pendant la période passée en revue mais elles ne reviennent pas explicitement sur l'interprétation des acteurs de persécution ou d'atteintes graves. Un jugement reconnaît que « l'incapacité de l'Etat à protéger une minorité contre des agissements de la population et ce, malgré la présence de troupes internationales donne droit au statut de réfugié »<sup>84</sup>.

#### b) Observations de l'UNHCR

Les jugements examinés mettent l'accent sur la qualification de l'agent non étatique comme acteur de persécution ou d'atteintes graves et lie la qualification de tiers comme acteurs de persécution, au sens de l'article 28 de la loi, à la condition que le demandeur démontre que l'Etat n'a pas voulu ou n'a pas pu lui accorder la protection adéquate.

Cette attention portée à la qualification de l'agent de persécution semble maintenir paradoxalement ouvert un débat néanmoins clos depuis l'adoption de la directive qualification qui a formellement inclus les agents non étatiques dans les sources de persécution ou d'atteintes graves<sup>85</sup>. Partant, un demandeur peut être exposé à des persécutions émanant de citoyens privés, comme des membres de la famille, de clans, de milices ou de communautés. L'interprétation prônée par la directive qualification a

---

<sup>83</sup> TA, 27 février 2008, n° 23767, Serbie, réfugié ; TA, 17 mars 2008, n° 23775, Serbie, réfugié ; TA, 25 septembre 2007, n° 22309, Serbie, réfugié.

<sup>84</sup> TA, n° 22309, précité : Cette décision se fonde également sur un document de l'UNHCR soumis par le conseil du requérant. (UNHCR, *Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, juin 2006).

<sup>85</sup> 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 (ci-après : proposition de « directive qualification ») (COM(2001) 510 final), Commentaire des articles, p. 19 : « [...] la crainte d'être persécuté ou de subir des atteintes graves et injustifiées peut aussi être fondée lorsque le risque de subir ces atteintes provient non seulement de l'Etat, mais aussi de partis ou d'organisations qui le contrôlent, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où l'Etat ne peut ou ne veut accorder une protection effective. L'origine de la persécution ou des atteintes graves et injustifiées est considérée comme sans importance. Ce qu'il y a lieu de déterminer, c'est si le demandeur peut ou non obtenir une protection effective contre les atteintes ou les menaces d'atteintes dans le pays d'origine. Si la persécution ou les autres atteintes graves et injustifiées sont le fait de l'Etat, une telle crainte est fondée parce que, de facto, aucun moyen efficace de protection n'est disponible dans le pays d'origine. Si la persécution ou les autres atteintes résultent d'agents non étatiques, une telle crainte n'est fondée que si l'Etat ne veut ou ne peut effectivement accorder une protection contre le risque de subir ces atteintes. »

également été observée dans la récente jurisprudence allemande et française en la matière<sup>86</sup>.

L'identification ou la qualification de la source de persécution n'a pas d'intérêt en soi. L'essentiel est d'évaluer si la personne peut être protégée, compte tenu de son profil, dans le contexte qu'elle décrit. En cas de persécution par des entités non étatiques, la crainte d'être persécuté est considérée comme fondée si les autorités ne veulent ou ne peuvent fournir une protection effective au demandeur ou s'il n'y a absence de l'Etat susceptible d'accorder une protection. C'est l'absence de protection qui est décisive, quelle que soit la source de la persécution. Cet aspect ressort des lignes directrices de l'UNHCR et de la jurisprudence de la CEDH sur l'interprétation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>87</sup>, de la directive qualification ainsi que de la législation luxembourgeoise.

Cette clarification étant faite, la qualification de l'agent de persécution comme agent non étatique, si elle est faite, est indépendante de la présence ou de l'absence d'une protection nationale. Certes, ce point doit être examiné mais il n'a pas d'influence sur le fait que l'agent de persécution soit étatique ou pas.

Il est également à soulever ici, qu'une fois encore, la charge de la preuve repose sur le demandeur de protection internationale (voir infra 5.2, pp. 101 s.).

Quant à la responsabilité de l'Etat comme élément déterminant du besoin de protection et le fait qu'une responsabilité ou complicité de celui-ci doit être prouvée pour pouvoir bénéficier de la protection internationale, l'UNHCR ne partage pas ce point de vue et considère que les actes de persécution commis par des agents non étatiques contre lesquels l'Etat ne veut pas mais aussi ne peut pas assurer une protection effective, donnent droit au statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 à condition, bien entendu, que les autres critères de la définition du réfugié soient rencontrés. La question de savoir si un acteur étatique existe et pourrait être tenu pour responsable de l'absence de protection n'est pas pertinente<sup>88</sup>. La détermination de statut n'implique pas un jugement sur la manière dont un Etat remplit ses obligations en matière de

---

<sup>86</sup> Depuis l'entrée en vigueur de la directive qualification, la jurisprudence a changé en Allemagne et en France. Il n'est plus procédé à un examen relatif à l'identification de l'agent de persécution. La Commission de Recours des Réfugiés en France a reconnu « des éléments incontrôlés de la population » ou « des groupes armés » comme agents de persécution. Parfois, ces agents de persécution ne sont pas mentionnés. En Allemagne, des membres de la famille élargie, les criminels, les clans ainsi que des terroristes ont été identifiés comme acteurs de persécutions ou d'atteintes graves. Voir pour plus de détails : UNHCR, *Asylum in the European Union, a study on the implementation of the Qualification Directive*, op.cit., p. 43 et les références y reprises.

<sup>87</sup> Voir les arrêts de la CEDH du 29 avril 1997, *H.L.R. v. France*, n°24573/94, point 40, et du 13 janvier 2007, *Salah Sheekh v. Pays-Bas*, précité, point 137.

<sup>88</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., p. 18.

protection nationale mais nécessite une évaluation de la présence ou non de celle-ci pour le demandeur dans le contexte spécifique du pays d'origine.

En ce sens, si dans certains jugements examinés, le tribunal estime que lorsque l'Etat a rempli ses engagements en enregistrant la plainte ou en ayant une explication valable pour ne pouvoir arrêter et poursuivre les auteurs de persécutions ou d'atteintes graves, il ne peut être tenu responsable du défaut de protection ne l'ayant pas refusée à l'intéressé et n'ayant pas cautionné les pratiques incriminées, l'UNHCR estime qu'une protection efficace ne peut être nécessairement déduite du simple dépôt d'une plainte auprès des autorités.

#### 4.1.3.3.2 Recherche de protection

##### a) Constat

Une démarche active du demandeur est requise afin de prouver l'absence de protection nationale. Selon le tribunal, le demandeur de protection internationale doit démontrer qu'il a effectivement cherché une protection contre la persécution émanant d'agents de persécution non étatiques avant de fuir son pays, sans quoi une persécution émanant de tiers ne sera pas prise en compte. De plus, comme déjà relevé, le demandeur doit établir/attester que l'Etat a été incapable de lui assurer cette protection.

Ceci peut être déduit des extraits de jugements suivants :

« Il faut en plus que le demandeur d'asile ait concrètement recherché cette protection, de sorte que ce n'est qu'en cas de défaut de protection, dont l'existence doit être mise suffisamment en évidence par le demandeur d'asile, qu'il y a lieu de prendre en compte une persécution commise par des tiers »<sup>89</sup>.

L'adéquation et l'effectivité de la protection ne sont examinées qu'à l'instant où la personne s'est adressée aux autorités.

Dans le cas d'un demandeur burundais, « or en l'espèce le demandeur reste en défaut de démontrer concrètement que les autorités burundaises chargées du maintien de la sécurité de l'ordre publics ne soient ni capables de lui assurer un niveau de protection suffisant, étant relevé qu'il ne s'est à aucun moment adressé aux autorités en place »<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> TA, 23 novembre 2007, n° 22614, Burundi, rejet : citant le jugement du TA, 22 mars 2000, n° 11659, Pasicrisie 2006, v° Etrangers, n° 61.

<sup>90</sup> TA, 1 février 2008, n° 23290, Burundi, rejet ; TA, 21 février 2008, n° 23180, Serbie, rejet ; TA, 25 janvier 2008, n° 23250, Guinée, rejet.

Le tribunal insiste sur le fait que la plainte soit officielle et non pas une simple démarche informelle, sans quoi la démarche est considérée comme insuffisante.

Dans le cas d'une ressortissante iranienne, «la demanderesse reste en défaut de démontrer concrètement que les autorités iraniennes chargées du maintien de la sécurité et de l'ordre publics ne soient ni disposées ni capables de lui assurer un niveau de protection suffisant face aux menaces de son frère. Ceci d'autant plus qu'il ressort des propres déclarations de la demanderesse qu'aucun membre de sa famille n'a jamais officiellement porté plainte contre les agissements de son frère aîné. Elle explique que son père s'était plaint auprès de l'armée des pasdarans mais que « ce n'était pas une plainte officielle »<sup>91</sup>.

Dans un autre cas, « la simple affirmation des demandeurs, selon laquelle un ami policier leur aurait conseillé de continuer à payer les sommes réclamées, sinon de quitter la Bosnie ne permet pas d'infirmer cette analyse en l'absence de démarches concrètes entreprises par les demandeurs en vue de déposer une plainte »<sup>92</sup>.

Parfois, les démarches semblent requises alors même qu'elles paraissent inutiles, voire dangereuses pour l'individu. Selon le tribunal, une femme violée n'a pas fait, à suffisance, preuve d'une persistance dans la recherche de protection : « Ainsi, en faisant état de leurs craintes de subir des actes de persécution de la part de membres de la communauté serbe de Bosnie-Herzégovine, les demandeurs se prévalent d'actes de persécutions émanant non pas des autorités publiques, mais de personnes privées [...] qu'il se dégage de leurs propres déclarations telles que relatées dans les comptes-rendus d'audition, qu'après avoir été menacés de mort et avoir été victimes notamment de harcèlements téléphoniques par des membres de la communauté serbe de Bosnie-Herzégovine, ils ont pu déposer plainte auprès des autorités bosniaques qui leur ont recommandé de s'adresser à la police serbe, ce qu'ils n'auraient toutefois pas fait, sans donner une explication quant à ce défaut de suivre la recommandation leur faite par les autorités bosniaques »<sup>93</sup>.

Il en est de même si le demandeur fait valoir des arguments qui démontrent une incapacité de l'Etat à protéger sa famille : « L'explication que fournit le demandeur, à savoir que le décès de trois membres de sa famille démontrerait que le gouvernement serait incapable d'offrir cette protection, n'est pas suffisante à cet égard, notamment en raison du fait que le demandeur n'a pas recherché la protection des autorités »<sup>94</sup>. Dans

---

<sup>91</sup> TA, 1 février 2008, n° 23506, Iran, rejet.

<sup>92</sup> TA, 17 mars 2008, n° 23642, Bosnie, rejet.

<sup>93</sup> TA, 31 octobre 2007, n° 22805, Macédoine, rejet.

<sup>94</sup> TA, 23 novembre 2007, n° 22614, Burundi, rejet.

un autre cas : « Les développements du demandeur à cet égard, basés sur un rapport de Human Rights Watch de 2007 et un article de presse paru dans le journal le Courrier des Balkans le 8 décembre 2006, selon lesquels l'AKSH<sup>95</sup> ferait régner la terreur au Kosovo et les forces de l'ordre en place seraient impuissantes devant leurs méfaits, ne sauraient en tout état de cause pas pallier au défaut du demandeur de rechercher une telle protection, étant donné qu'il ne saurait être admis qu'un demandeur, aux fins d'obtenir le statut de réfugié, se prévale de l'incapacité des autorités en place d'assurer sa protection, sans avoir seulement tenté d'obtenir une telle protection »<sup>96</sup>. Ou encore, « Or, le demandeur n'a soumis aucun indice concret relativement à l'incapacité actuelle des autorités guinéennes de lui fournir une protection adéquate voire allégué une démarche concrète en vue d'obtenir la protection de la part des autorités en place »<sup>97</sup>.

Dans un cas, le tribunal reconnaît toutefois qu'un demandeur peut invoquer de bonnes raisons de ne pas s'adresser aux autorités : « il n'aurait pas osé faire concrètement appel à la protection des autorités albanaises dans la mesure où son frère cadet aurait été tué peu de temps après avoir dénoncé l'existence de la vendetta »<sup>98</sup>.

Cependant, le fait pour un Serbe du Kosovo de ne pas vouloir porter plainte en raison de la crainte d'une vengeance n'est, pour le tribunal, pas une bonne raison de ne pas s'adresser aux autorités : « Or, Monsieur [...] n'a soumis aucun indice concret dont il ressortirait une incapacité ou un refus actuels des autorités compétentes de lui fournir une protection adéquate. En effet, il ne ressort pas de son récit qu'il ait recherché une protection effective des autorités en place au Kosovo, étant donné qu'il n'a pas porté plainte du chef de l'agression dont il a été victime, mais s'est contenté de changer d'adresse. La simple affirmation générale ne pas vouloir déposer plainte contre ses agresseurs en raison d'un risque d'une vengeance de la part de ceux-ci n'est en l'occurrence pas suffisante pour conclure à une absence d'une protection effective des autorités dans le cas du demandeur ».<sup>99</sup>

Dans le cas d'un demandeur d'asile iraquien, le tribunal semble déduire d'un dépôt de plainte une protection nationale effective : « Quant à son enlèvement, c'est encore à juste titre que le ministre a fait relever que les trois islamistes, non autrement qualifiés, ne sauraient être considérés comme des agents de persécutions au sens de la Convention de Genève et que par ailleurs le requérant a pu porter plainte auprès de la

---

<sup>95</sup> Note de l'auteur : Armata Kombëtare Shqiptare (AKSH) ou Armée Nationale Albanaise.

<sup>96</sup> TA, 21 février 2008, n° 23447, Serbie, rejet.

<sup>97</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22878, Guinée, rejet.

<sup>98</sup> TA, 9 octobre 2007, n° 22319, Albanie, protection subsidiaire.

<sup>99</sup> TA, 20 novembre 2007, n° 23269, Serbie, rejet.

police. Dans ce contexte, le seul fait que les kidnappeurs n'ont pas pu être trouvés en raison d'une insuffisance de renseignements fournis pour engager utilement des poursuites ne saurait être assimilé à un refus de protection de la part des autorités en place, voire à un cautionnement de ces pratiques par lesdites autorités »<sup>100</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

Pour prendre en compte une persécution émanant d'un tiers, les jugements passés en revue mettent l'accent sur une nécessaire recherche de protection dans le pays d'origine avant de solliciter une protection internationale. La démarche de recherche de protection doit être officielle et non informelle. Le tribunal semble aussi parfois considérer que l'enregistrement de la plainte indique un niveau de protection suffisant, sans que la disponibilité effective de celle-ci soit davantage approfondie dans le contexte du pays d'origine. Enfin, le tribunal met une fois encore l'accent sur la démonstration par le demandeur que les autorités n'ont pu lui accorder une protection adéquate, ce qui pose la question de la charge de la preuve (voir infra 5.2, p. 101).

Selon l'UNHCR, il est important de déterminer si la personne dispose d'une protection, considérant le contexte dans le pays d'origine ainsi que tous les éléments propres au demandeur d'asile et parfois, indépendamment, des démarches entreprises envers les agents de protection. Il n'est pas nécessaire qu'un demandeur ait épuisé toutes les voies de recours internes avant de solliciter une protection internationale. Requérir de la personne qu'elle recherche une protection doit, dès lors, tenir compte des circonstances particulières de la cause et du profil du demandeur.

L'article 29 (2) de la loi du 5 mai 2006 prévoit qu'une protection internationale est généralement accordée lorsque les acteurs de protection 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.

A cet égard, il est utile de rappeler que déterminer la disponibilité d'une protection nationale requiert un examen de l'effectivité, de l'accessibilité et de l'adéquation d'une protection disponible dans le pays d'origine même si une plainte a pu être enregistrée. De potentiels garants d'une telle protection ou l'existence d'un système légal dans un pays peuvent constituer des éléments de cet examen<sup>101</sup>. Ceci inclut la volonté et la

---

<sup>100</sup> TA, 1 février 2008, n° 23549, Irak, rejet.

<sup>101</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 7, p. 20.

capacité de la police, des tribunaux et autres autorités du pays d'origine, à identifier, poursuivre et punir ceux qui sont à l'origine des persécutions<sup>102</sup>. 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 reste fondée. Ces éléments doivent être analysés dans chaque cas, en fonction de l'information disponible.

Quant aux raisons invoquées par le demandeur pour ne pas rechercher une protection nationale, elles mériteraient un examen plus approfondi. Il convient en effet d'examiner si, dans le contexte du pays, il est raisonnable d'attendre de telles démarches du demandeur notamment dans des circonstances où cela s'avère inutile voire impossible ou dangereux (situation de guerre, place de la femme dans la société).

#### 4.1.4 Acteurs de protection

##### 4.1.4.1 *Notion*

Les agents de protection sont les individus ou les entités offrant une protection contre les persécutions. Cette question est étroitement liée à celle des acteurs de persécution non étatiques et a été partiellement abordée supra dans le cadre de la recherche d'une protection (4.1.3.3.2).

##### 4.1.4.2 *Législation*

L'article 29 de la loi du 5 mai 2006, transposant littéralement l'article 7 de la directive qualification, cite les acteurs de protection : outre l'Etat, il s'agit de « partis ou d'organisations, y compris les organisations internationales qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci ».

##### 4.1.4.3 *Jurisprudence et observations de l'UNHCR*

###### 4.1.4.3.1 Capacité de protection des organisations internationales ou partis

###### a) Constat

La capacité de protection de partis ou d'organisations, y compris les organisations internationales n'est pas approfondie dans les jugements examinés.

Selon le tribunal, les organisations internationales peuvent être des acteurs de protection. Le tribunal se limite à constater l'existence d'organisations internationales sans effectuer d'examen de l'adéquation ou l'effectivité de la protection offerte par celles-ci. En citant l'UNMIK, le tribunal considère implicitement qu'il s'agit d'une organisation internationale sans que la question de sa capacité à protéger ne soit approfondie. L'étude de jugements démontre par ailleurs que, l'UNMIK est parfois

---

<sup>102</sup> UNHCR, *Détermination du Statut de Réfugié – Déterminer qui est un réfugié, Module d'autoformation n° 2*, Genève 2005, p. 39.



considéré comme un acteur de protection pour des personnes issues de la minorité serbe du Kosovo mais pas dans tous les cas examinés<sup>103</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

La protection internationale ne devrait pas être refusée sur la base d'une supposition que l'individu menacé pourrait être protégé par des partis ou des organisations internationales, s'il n'est pas possible de remettre en question cette présomption<sup>104</sup>. On ne peut en effet comparer la protection nationale fournie par les Etats et l'exercice par des organisations internationales d'une certaine autorité administrative et d'un contrôle sur un territoire à titre transitoire ou temporaire. Au regard du droit international, les organisations internationales n'ont pas les attributs des Etats. En pratique, ceci veut aussi dire que leur capacité à faire respecter et appliquer l'autorité de la loi est généralement limitée. En outre, elles ne sont pas parties aux traités existant en matière de droits de l'homme. Enfin, la protection doit présenter un caractère effectif et durable : elle doit être assurée par une autorité stable et organisée, exerçant le contrôle plein et entier sur le territoire et la population concernée.

Les jugements évoquant l'UNMIK ont considéré dans certains cas cette organisation internationale comme acteur de protection, ce qui dénote un manque de cohérence dans l'approche adoptée par le tribunal. Or, la position de l'UNHCR du mois de juin 2006 estime pourtant que la communauté serbe continue à être affectée par un nombre considérable d'incidents, et que la force armée internationale et l'administration civile – qui sont placées sous l'autorité des Nations Unies – n'arrivent pas à assurer la coexistence pacifique des différentes communautés au Kosovo<sup>105</sup>.

4.1.4.3.2 Famille : acteur de protection

a) Constat

Dans un jugement, le tribunal a considéré que la famille pouvait être un acteur de protection pour une femme faisant valoir des violences intrafamiliales : « A cela s'ajoute qu'il ressort des déclarations de la demanderesse, telles qu'actées au rapport d'audition, que seul son frère aîné serait d'une violence extrême, ses quatre autres frères ainsi que son père seraient « bien et gentils ». Au sein de sa propre famille la demanderesse pourrait donc bénéficier d'une protection contre une violence éventuelle. De plus, le frère aîné habiterait bien dans la même résidence que ses parents et frères et sœurs, mais il habiterait un appartement séparé avec sa femme et

---

<sup>103</sup> TA, 27 février 2008, n° 23767, Serbie, statut de réfugié ; TA, 18 octobre 2007, n° 22962, Serbie, rejet.

<sup>104</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 7, p. 19.

<sup>105</sup> UNHCR, *Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, op.cit.

ses enfants. Son contrôle et son influence, à les supposer établis, ne pourraient donc être que limités, d'autant plus que M. est le frère de la demanderesse et pas son père »<sup>106</sup>.

#### b) Observations de l'UNHCR

En ce qui concerne l'argument selon lequel la famille pourrait être un acteur de protection, l'UNHCR considère que le demandeur ne peut être protégé par un agent non étatique (famille, clan ou milice locale) dans une zone où celui-ci ne représente pas l'autorité reconnue et/ou dans laquelle le contrôle qu'il exerce peut n'être que partiel et/ou temporaire.

### 4.1.5 Causes de persécution

#### 4.1.5.1 *Notion*

Est réfugié toute personne qui craint avec raison d'être persécutée pour l'un des motifs énumérés à l'article 1, section A, paragraphe 2, de la Convention de 1951. Ces motifs sont la race, la nationalité, la religion, l'opinion politique ou l'appartenance à un certain groupe social. Ce lien causal entre la crainte et le motif de persécution est fondamental dans le cadre de la détermination de statut de réfugié. La personne elle-même n'a pas toujours conscience des motifs pour lesquels elle craint d'être persécutée. C'est à l'examineur qu'il appartient d'établir le lien entre les faits invoqués et la Convention de 1951<sup>107</sup>. Souvent, les motifs de persécution se recouvrent partiellement<sup>108</sup>.

#### 4.1.5.2 *Législation*

L'article 32 de la loi du 5 mai 2006 qui évoque les différentes causes de persécution transpose de manière littérale l'article 10 de la directive qualification.

Si cet article fournit quelques indications quant à l'interprétation des motifs de la Convention, celles-ci ne doivent être considérées, selon l'UNHCR comme concluantes ou exhaustives. Les motifs de persécution sont multiples et peuvent en outre évoluer au fil du temps. Les motifs de la Convention doivent donc être interprétés en conséquence<sup>109</sup>. D'autres éléments ne figurant pas dans cet article peuvent également s'avérer pertinents.

Il convient également de relever une des causes de persécution, celle de l'appartenance à un groupe social, que l'article 32, sous d)<sup>110</sup>, de la loi du 5 mai 2006

---

<sup>106</sup> TA, 1 février 2008, n° 23506, Iran, rejet.

<sup>107</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 67.

<sup>108</sup> Ibid., point 66.

<sup>109</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 10.

<sup>110</sup> Article 32, sous d) de la loi du 5 mai 2006 est libellé comme suit :

définit en s'écartant quelque peu de la définition proposée par l'UNHCR. En effet, contrairement au libellé repris dans la législation luxembourgeoise, l'UNHCR préconise l'application alternative plutôt que cumulative des deux concepts présents dans la définition. L'organisation définit le groupe social comme étant « un groupe de personnes qui partagent une caractéristique commune autre que le risque d'être persécutées, ou qui sont perçues comme un groupe par la société. Cette caractéristique sera souvent innée, immuable, ou par ailleurs fondamentale pour l'identité, la conscience ou l'exercice des droits humains »<sup>111</sup>.

#### 4.1.5.3 *Jurisprudence et observations de l'UNHCR*

##### 4.1.5.3.1 Race

###### a) Constat

Plusieurs jugements considèrent que la simple appartenance à une minorité ethnique ne suffit pas à établir un lien avec la Convention de 1951. Ainsi, dans le cas d'un Serbe du Kosovo, le tribunal « estime que cette agression le visait en tant que membre de la minorité serbe. Il y a cependant lieu de considérer que le fait d'appartenir à une minorité ethnique ne suffit pas à lui seul pour établir à suffisance de droit une crainte de persécution personnelle »<sup>112</sup>.

Un jugement considère l'appartenance ethnique comme un motif complémentaire et donc insuffisant pour établir le lien causal : « En effet, il ressort du récit du demandeur que ses problèmes ont pour origine la personne du préfet de Daloa et que leur cause réelle réside surtout dans un différend d'ordre économique, à savoir des différences sur les prix d'achat et de revente pratiqués par le demandeur et ledit préfet dans le cadre de leurs activités commerciales respectives, l'appartenance ethnique et

---

« [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. »

<sup>111</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : Demandes d'asile fondées sur la religion au sens de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 Convention et/ou du Protocole de 1967 relatifs au Statut des Réfugiés*, 28 avril 2004.

<sup>112</sup> TA, 17 mars 2008, n° 23575, Serbie, rejet.

religieuse du demandeur ne constituant qu'un motif complémentaire pour les actes de persécution invoqués par lui »<sup>113</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

Il convient tout d'abord de clarifier que la notion de race telle qu'exprimée dans la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 doit être prise dans son sens le plus large et inclure l'appartenance à différents groupes ethniques<sup>114</sup>.

Il faut ensuite rappeler que la présence d'un des cinq motifs de persécution mentionnés dans la Convention de 1951 suffit à établir le lien causal, à condition que les autres éléments de la définition du réfugié et la crédibilité des déclarations ne soient pas remis en cause. A cet égard, le fait que l'appartenance ethnique ne soit pas la cause principale de la persécution n'a pas d'importance ; il suffit qu'elle soit une cause de persécution. Si une composante ethnique est décelée par le tribunal dans le récit du demandeur, elle devrait être davantage examinée. Ceci est particulièrement vrai lorsque le contexte du pays d'origine révèle la présence de conflits interethniques à l'époque de l'examen de la demande (Serbie, Côte d'Ivoire).

#### 4.1.5.3.2 Religion

a) Constat

Dans les jugements étudiés, la religion est rarement retenue comme motif de persécution, en particulier lorsque la crainte de persécution alléguée émane de tiers ou d'autorités non étatiques. Les persécutions alléguées sont considérées, dans ces cas, comme des problèmes d'ordre privé, même si le jugement du tribunal reconnaît le contexte religieux des problèmes invoqués : « Force est de constater que les problèmes dont elle fait état tiennent essentiellement au comportement particulier de son frère [...] de sorte à s'analyser en un conflit intrafamilial sur fond religieux, mais non en des actes de persécution au sens de la Convention de Genève ou en des atteintes graves telles que définies à l'article 37 de la loi précitée du 5 mai 2006 »<sup>115</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

Le droit à une religion est un droit fondamental reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Les lignes directrices de l'UNHCR relatives à la persécution basée sur la religion<sup>116</sup> stipulent que les exigences vestimentaires, les

---

<sup>113</sup> TA, 31 octobre 2007, n° 22630, Côte d'Ivoire, rejet.

<sup>114</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 68.

<sup>115</sup> TA, 17 janvier 2008, n° 23505, Iran, rejet.

<sup>116</sup> UNHCR, *Principes Directeurs sur la protection internationale : Demandes d'asile fondées sur la religion*, op.cit.

restrictions à la liberté de mouvement, les pratiques traditionnelles dangereuses ou les traitements inégaux ou discriminatoires, y compris l'imposition de lois et/ou de sanctions discriminatoires, peuvent tous être pertinents dans le cadre de l'existence d'une persécution basée sur la religion. De plus, même si ces pratiques peuvent être culturellement admises par la communauté d'origine du demandeur, elles peuvent, malgré tout, constituer une persécution dans le cadre de la protection internationale.

#### 4.1.5.3.3 Appartenance à un groupe social

Peu de jugements passés en revue se réfèrent explicitement à la notion de groupe social. Certains jugements évoquent néanmoins cette notion dans le cadre de demandes liées au genre ou à l'appartenance familiale. Il n'y a pas eu de reconnaissance de statut sur cette base parmi les cas examinés.

##### 4.1.5.3.3.1 Genre et appartenance sexuelle

###### a) Constat

Par rapport à une femme invoquant le rejet par sa famille et des menaces de tiers parce qu'elle a eu un enfant hors mariage, le tribunal a considéré qu'il s'agissait d'un drame familial, sans lien avec la Convention de 1951. Le fait qu'il y ait pu y avoir une transgression de normes n'est pas approfondi dans le contexte décrit et l'aspect privé des faits est privilégié dans l'analyse du tribunal : « En effet, le fait de s'être vue rejetée par sa propre famille, pour déplorable qu'il soit, ne justifie pas dans son chef la crainte avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social tel que le prévoit 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, ce drame familial ne témoignant pas d'une persécution de quelque nature qu'elle soit au sens des textes précités<sup>117</sup>.

Dans le cas d'une femme togolaise craignant des violences de l'armée togolaise en raison de son appartenance politique et déclarant avoir été amenée en Europe par un réseau de traite d'êtres humains en vue de son exploitation sexuelle, ce dernier élément n'a pas été davantage examiné par le tribunal qui conclut à un manque de lien entre les déclarations de l'intéressée et la Convention de 1951<sup>118</sup>.

Dans un cas de violence intrafamiliale liée au refus d'une femme iranienne de se soumettre à des normes lui imposées par la société (mariage forcé), il n'a pas été

---

<sup>117</sup> TA, 31 octobre 2007, n° 23469, Monténégro, rejet.

<sup>118</sup> TA, 4 mars 2008, n° 23438, Togo, rejet.

conclu à un lien avec la Convention de 1951. La question de l'appartenance de cette femme à un groupe social avait pourtant été évoquée dans les moyens soulevés par son avocat. Le tribunal, s'il reconnaît l'existence d'une inégalité de traitement entre hommes et femmes et admet qu'il y a des violences qu'il considère condamnables, estime que ces problèmes ne relèvent pas de la Convention de 1951. Selon le tribunal : « Sa seule condition de femme iranienne ne permet pas de regarder la demanderesse comme appartenant à un groupe social au sens des dispositions de l'article 2 c) relative au droit d'asile. Les craintes exprimées par la demanderesse, à savoir la peur de son frère, sont partant d'ordre purement privé. Les agissements du frère de la demanderesse, à les supposer établis, constituent certes des actes condamnables, cependant ils relèvent d'une criminalité de droit commun et ne tombent ainsi pas dans le champ d'application de l'article 2 c) de la loi relative au droit d'asile »<sup>119</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

Contrairement au tribunal, l'UNHCR estime que le caractère privé de la persécution n'enlève rien au lien avec la Convention de 1951. Ainsi, les violences subies en raison d'un refus de mariage forcé ou en raison d'une violation des normes sociales peuvent constituer une persécution pour un des motifs de la Convention de 1951 (voir aussi supra 4.1.5.3.4).

Dans le cadre de l'établissement du lien causal, la loi du 5 mai 2006 en son article 32, sous d), reconnaît que des éléments liés au genre peuvent être pris en considération dans le cadre de l'interprétation de la notion de groupe social.

Les femmes peuvent constituer un groupe social parce qu'elles sont un exemple d'ensemble social défini par des caractéristiques innées et immuables et qui sont fréquemment traitées différemment des hommes. Cela ne signifie pas que toutes les femmes dans la société remplissent les conditions d'octroi du statut de réfugié. Il s'agira de rechercher pour chaque cas l'existence d'une crainte fondée de persécution du fait de son appartenance à ce groupe social particulier<sup>120</sup>. Il est aussi utile de relever que dans les demandes liées à l'appartenance sexuelle, la persécution peut être basée

---

<sup>119</sup> TA, 1 février 2008, n° 23506, Iran, rejet.

<sup>120</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., p. 23, commentaires relatifs à l'article 10, sous d). Voir aussi UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation*, May 2009, points 23-24.

sur la transgression de normes sociales s'analysant en termes d'appartenance à un certain groupe social mais aussi de religion ou d'opinion politique<sup>121</sup>.

Or, il ne ressort pas de la motivation de ses jugements que le tribunal a adéquatement examiné la demande.

Dans le cas cité supra, lié à la violence familiale en raison d'un mariage forcé, la raison pour laquelle les femmes iraniennes ne peuvent être considérées comme appartenant à un groupe social ne ressort pas de la motivation du jugement. Selon les termes du jugement, cette femme refuse de se soumettre aux normes sociales qui lui sont imposées par sa famille mais aussi généralement par la société. Par ailleurs, elle répond à la définition d'un groupe social en raison des caractéristiques innées et immuables des femmes. Les différences de traitement entre hommes et femmes dans le contexte du pays sont des éléments essentiels dans le cadre de cette analyse et ne semblent pas avoir été examinés.

De même, dans le cas de la femme togolaise se disant victime d'exploitation sexuelle et de traite des êtres humains, le tribunal ne semble pas, au vu de sa motivation, avoir approfondi ces aspects de la demande qui nécessitaient également un examen minutieux, à la lumière notamment des lignes directrices de l'UNHCR relatives à la traite des êtres humains<sup>122</sup>, afin d'éventuellement conclure à l'existence d'un lien causal.

En conclusion, l'UNHCR encourage le tribunal à davantage approfondir l'examen du lien causal, en particulier lorsqu'il s'agit de l'appartenance au groupe social des femmes.

#### 4.1.5.3.3.2 Famille

##### a) Constat

L'appartenance familiale est rarement retenue comme motif de persécution dans les jugements passés en revue (voir supra 4.1.1.3.2 p. 52 : crainte de persécution par association). Ainsi, dans le cas d'un jeune homme invoquant une détention et des maltraitements suite à l'arrestation de son père, le tribunal considère que le demandeur n'est pas une victime directe mais est une victime par ricochet : « Les persécutions mises en avant par le demandeur, à les supposer établies, ne trouvent pas leur origine dans l'un des critères de la Convention de Genève, à savoir la race, la religion, la

---

<sup>121</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : Persécution liée au genre*, op.cit., p. 6, point 23.

<sup>122</sup> UNHCR, *Principes directeurs de protection internationale : Application de l'article 1 A (2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite*, Genève, 7 avril 2006.

nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques, mais uniquement dans les soupçons pesant sur son père qui aurait organisé des réunions contre le gouvernement en place. Le demandeur ne saurait dès lors être considéré comme victime directe de persécutions tombant dans le champ d'application de la Convention de Genève, mais seulement comme victime par ricochet »<sup>123</sup>.

Dans un autre cas, le demandeur invoquait l'appartenance à un groupe social en tant que membre d'une famille d'anciens collaborateurs des autorités serbes. Cependant, le tribunal estime que « à les supposer établis, ces faits ne permettent pas de retenir que le demandeur risquerait personnellement, à l'heure actuelle, en cas de retour dans son pays d'origine, de faire l'objet de persécutions en tant que membre d'un groupe social, au sens de l'article 2c) de la loi relative au droit d'asile »<sup>124</sup>.

Dans plusieurs cas liés à la vendetta, le tribunal a conclu que celle-ci n'avait pas de lien avec la Convention de 1951 et que l'appartenance familiale ne pouvait être assimilée à l'appartenance au groupe social. « Le risque afférent se rattache partant exclusivement à l'appartenance familiale de Monsieur [...] et non pas à son appartenance à une race, une religion, une nationalité ou à une tendance politique. En outre, en l'espèce, l'appartenance du demandeur à sa famille ne peut être assimilée à l'appartenance à un groupe social au sens de la Convention de Genève »<sup>125</sup>. Ce jugement ne précise pas en quoi l'appartenance à une famille en particulier ne peut être assimilée dans le cas d'espèce à un groupe social.

#### b) Observations de l'UNHCR

L'UNHCR estime que dans les cas précités, l'appartenance au groupe social de la famille pouvait être envisagée comme cause de persécution. Dans le premier cas, le fait que les persécutions endurées par le demandeur étaient directement liées à sa filiation établit cet élément, peu importe que la personne soit ou non victime par ricochet. Dans le second cas, le tribunal conclut à l'absence d'appartenance à un groupe social de la famille de ce demandeur sans détailler son raisonnement et ce, alors que l'UNHCR considère que la famille est un exemple de « groupe de personnes qui partagent une caractéristique commune autre que le risque d'être persécutées, ou qui sont perçues comme un groupe par la société »<sup>126</sup>. Quant à la question de la vendetta, une position récente de l'UNHCR indique qu'il est possible de définir le

---

<sup>123</sup> TA, 21 février 2008, n° 23299, Guinée, rejet.

<sup>124</sup> TA, 4 mars 2008, n° 23613, Serbie, rejet.

<sup>125</sup> TA, 9 octobre 2007, n° 22319 et n° 22322, Albanie, octroi de la protection subsidiaire.

<sup>126</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale* : « L'appartenance à un certain groupe social » dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 7 mai 2002.



groupe social particulier des « membres d'une famille impliqués dans une vendetta » ou des « membres d'une famille visés en raison d'un code ancien » ou des « membres masculins d'une famille visée sur la base d'un droit canon traditionnel des vendettas ». De cette façon, le groupe n'est pas seulement défini par la crainte de persécution en raison d'une vendetta mais également par les liens de parenté de ses membres<sup>127</sup>.

#### 4.1.5.3.4 Agents de persécution non étatiques et lien causal (« du fait de »)

##### a) Constat

Dans le cadre d'une persécution émanant de tiers, le tribunal semble estimer que la motivation de la persécution n'est pas fondamentale pour établir le lien causal mais que c'est plutôt la raison pour laquelle la personne ne peut bénéficier d'une protection étatique qui est pertinente dans l'établissement de ce lien. Ainsi, le tribunal énonce que « Pareillement, ce n'est pas la motivation d'un acte criminel qui est déterminante pour ériger une persécution commise par un tiers en un motif d'octroi du statut de réfugié, mais l'élément déterminant à cet égard réside dans l'encouragement ou la tolérance par les autorités en place, voire l'incapacité de celles-ci d'offrir une protection appropriée »<sup>128</sup>.

##### b) Observations de l'UNHCR

De l'avis de l'UNHCR, lorsque la persécution émane d'agents non étatiques, la motivation de cette persécution est également un élément déterminant pour établir le lien causal. Lorsque la persécution émane de personnes privées, un seul lien établi avec la Convention suffit, qu'il s'agisse de la motivation de la persécution émanant de l'agent non étatique ou qu'il s'agisse de la motivation de l'absence de protection des autorités en place<sup>129</sup>.

Ainsi, dans les cas où il existe un risque de persécution de la part d'un agent non étatique (par exemple, un mari, un partenaire ou autre) pour une des raisons liées aux motifs prévus par la Convention, le lien causal est établi, et ce, que l'absence de protection de l'Etat soit liée ou non à la Convention. Inversement, dans le cas de violences familiales, l'épouse n'est pas nécessairement violentée par son mari en raison de son appartenance à un certain groupe social, de son opinion politique ou

---

<sup>127</sup> UNHCR, *Position de l'UNHCR sur les demandes de statut de réfugié dans le cadre de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, fondées sur une crainte de persécution en raison de l'appartenance d'un individu à une famille ou à un clan impliqué dans une vendetta*, Genève, 17 mars 2006.

<sup>128</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22878, Guinée, rejet ; TA, 1 février 2008, n° 23290, Burundi, rejet ; TA, 9 octobre 2007, n° 23153, Serbie, rejet.

<sup>129</sup> UNHCR, *Principes Directeurs sur la protection internationale : La persécution liée au genre*, op.cit., p. 6, points 20 et 21.

d'un autre motif de la Convention. Néanmoins, si l'Etat n'a pas la volonté d'accorder sa protection pour des raisons liées à l'un des cinq motifs précités, le lien causal est établi étant donné que le préjudice qui lui est causé par son mari résulte de l'absence de protection de l'Etat pour des raisons liées à un motif de la Convention<sup>130</sup>.

#### 4.1.6 Alternative de fuite interne

##### 4.1.6.1 *Notion*

Si la crainte d'être persécuté ou le risque d'atteintes graves invoqué par le demandeur sont limités à une partie du pays dont ils ont la nationalité ou, le cas échéant la résidence habituelle, la question de l'existence pour cette personne d'une possibilité de se rendre dans une autre partie du pays pour y bénéficier d'une protection de l'Etat peut parfois se poser. Ce concept est connu sous le nom d'alternative ou possibilité de fuite ou de réinstallation interne ou encore de protection interne et est parfois utilisé pour refuser une protection lorsqu'il est considéré qu'une personne peut bénéficier d'une protection dans une autre partie du pays considéré.

##### 4.1.6.2 *Législation*

La loi du 5 mai 2006 a transposé l'article 8 de la directive qualification et offre la possibilité au Ministre d'appliquer le concept d'alternative de fuite interne en son article 30. La loi prévoit un examen de cette alternative au regard des conditions générales prévalant dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur (article 30 (2)). Elle n'est pas en désaccord avec la position de l'UNHCR à l'égard de l'alternative de fuite interne à l'exception du paragraphe 3 de l'article 30 qui prévoit que la protection interne telle que décrite dans le paragraphe 1 s'applique nonobstant des obstacles techniques au retour vers le pays d'origine. Ce paragraphe s'écarte de la position de l'UNHCR et de la jurisprudence de la CEDH<sup>131</sup>. En effet, un élément essentiel dans le cadre d'une protection interne est que l'endroit identifié soit sûr, accessible tant légalement qu'en pratique. L'UNHCR considère dès lors que l'article 30 (3) ne devrait pas être appliqué s'il avait pour effet de refuser la protection à des personnes qui n'ont de facto pas d'alternative de fuite interne<sup>132</sup>. Outre les aspects pratiques, il est de plus intéressant de noter que la CEDH a, dans un arrêt récent, estimé que la personne doit pouvoir voyager jusqu'à la zone proposée, entrer sur le territoire et y rester<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> UNHCR, *Principes Directeurs sur la protection internationale* : « L'appartenance à un certain groupe social », op.cit., point 22.

<sup>131</sup> Arrêt de la CEDH, précité, *Salah Sheekh v. Pays-Bas*, précité.

<sup>132</sup> UNHCR, *Asylum in the European Union, a study on the implementation of the Qualification Directive*, op.cit., p. 56.

<sup>133</sup> Arrêt de la CEDH, *Salah Sheekh v. Pays-Bas*, précité, point 141.

#### 4.1.6.3 *Jurisprudence et observations de l'UNHCR*

##### a) Constat

L'alternative de fuite interne, si elle est parfois évoquée dans le cadre de l'examen de la demande de protection, est rarement l'argument principal invoqué à l'appui d'un refus de protection<sup>134</sup>.

Parmi les jugements étudiés, une seule décision positive reconnaît l'impossibilité d'une alternative de fuite interne dans le chef du demandeur : « Enfin, en ce qui concerne une possibilité de fuite interne, il convient de relever qu'il ressort du rapport d'Amnesty International mentionné ci-avant que les violences à caractère politique sont commises sur tout le territoire du Nigeria aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des Etats, de sorte que le demandeur n'est aucunement assuré d'être protégé contre des persécutions dans d'autres régions de son pays. C'est dès lors à tort que le ministre a estimé que le demandeur disposait d'une alternative de protection interne »<sup>135</sup>.

Cependant, de manière générale, le tribunal s'appuie sur une jurisprudence de 2001<sup>136</sup> pour analyser la possibilité de fuite interne et finalement refuser l'octroi de la protection internationale aussi sur cette base. Dans ce jugement non modifié suite à la mise en œuvre de la loi du 5 mai 2006, le tribunal a statué qu'un ressortissant d'origine ethnique albanaise, originaire de Mitrovica, qui craint les persécutions de la part de la majorité serbe, peut s'installer dans une autre partie du Kosovo où les personnes d'origine ethnique albanaise sont majoritaires : « Par ailleurs, même à admettre qu'à l'heure actuelle il est toujours difficile pour un membre de la communauté albanaise du Kosovo, originaire de la région de Mitrovica, de s'y réinstaller, le demandeur ne précise pas, au-delà de son affirmation générale quant à des persécutions dans plusieurs autres régions du Kosovo, des raisons pour lesquelles il ne serait pas en mesure de s'installer dans une autre partie du Kosovo à majorité albanaise et de profiter ainsi d'une possibilité de fuite interne dans son pays d'origine »<sup>137</sup>.

Dans ses décisions, le tribunal semble exiger que les persécutions s'étendent à l'intégralité du territoire. Par ailleurs, il n'identifie pas toujours une région spécifique par rapport à laquelle l'alternative de fuite interne devrait être évaluée : « Pour le surplus,

---

<sup>134</sup> Dans 14 jugements de la période passée en revue, l'alternative de fuite interne est évoquée principalement pour les demandeurs originaires du Nigéria, de Guinée et de la RDC.

<sup>135</sup> TA, 9 octobre 2007, n° 23282, Nigeria, statut de réfugié.

<sup>136</sup> TA, 10 janvier 2001, n° 12240, Pasicrisie luxembourgeoise, bulletin de jurisprudence administrative, 1er janvier 97 – 31 décembre 2005.

<sup>137</sup> Voir aussi par exemple, TA, 23 novembre 2007, n° 23246, Serbie, rejet. Il est à noter que l'UNHCR recommandait de ne pas appliquer l'alternative de fuite interne aux minorités ethniques à risque en ce inclus des Albanais en situation minoritaire : voir UNHCR, *Position on the continued international protection needs of individuals from Kosovo*, op.cit.

le demandeur ne saurait être suivi lorsqu'il allègue sommairement qu'une fuite interne lui aurait été impossible, pareille possibilité de trouver refuge, à l'heure actuelle, dans une autre partie de son pays d'origine au vu de l'étendue du Nigeria, pays le plus peuplé d'Afrique, paraissant tout à fait possible, étant entendu que la Convention de Genève vise le pays d'origine ou de nationalité d'un demandeur d'asile sans restriction territoriale et que le défaut d'établir des raisons suffisantes pour lesquelles un demandeur d'asile ne serait pas en mesure de s'installer dans une autre région de son pays d'origine et de profiter ainsi d'une possibilité de fuite interne doit être pris en compte pour refuser la reconnaissance du statut de réfugié »<sup>138</sup>.

En outre, le tribunal ne semble pas finaliser l'évaluation de la crainte de persécution dans la zone d'origine avant de procéder à l'examen de l'alternative de fuite interne : « A cela s'ajoute qu'il n'appert pas des éléments d'appréciation soumis au tribunal qu'une fuite interne aurait été impossible au demandeur, étant donné que les risques par lui allégués se limitent essentiellement à son village d'origine, de sorte qu'il peut être raisonnablement estimé que Monsieur [...] pouvait s'installer dans une autre partie de la Guinée et profiter ainsi d'une possibilité de fuite interne, étant entendu que la Convention de Genève vise le pays d'origine ou de nationalité du demandeur d'asile sans restriction territoriale »<sup>139</sup>.

De plus, il ne ressort pas de la motivation des jugements que le tribunal ait fait l'examen préalable de l'accessibilité légale, pratique et sûre de la zone identifiée comme étant une alternative de fuite interne, et ce parfois malgré les efforts du demandeur pour réfuter cette possibilité en raison de son inaccessibilité : « Il s'ensuit que le demandeur pourrait échapper à ces persécutions en s'établissant dans une autre partie de son pays d'origine et en mettant ainsi à profit une possibilité de fuite interne. Cette conclusion n'est pas ébranlée par les affirmations non autrement circonstanciées et précisées du demandeur quant à l'impossibilité de rejoindre la ville de Korogho, où se trouvent pourtant sa femme et son enfant, et au risque d'être considéré comme traître dans les territoires tenus par les rebelles et comme rebelle ou collaborateur dans la zone sous contrôle des forces gouvernementales »<sup>140</sup>. Il ne résulte pas non plus de la motivation des jugements, que la situation personnelle des demandeurs a été prise en compte ou examinée.

---

<sup>138</sup> TA, 10 janvier 2001, n° 12240, Pas. adm. 2006, V° Etrangers, n° 62 et autres références y citées ; TA, 4 décembre 2007, n° 23371, Nigéria, rejet ; TA, 2 novembre 2007, n° 23291, Nigeria, rejet ; TA, 18 octobre 2007, n° 22766, Guinée, rejet.

<sup>139</sup> TA, 25 janvier 2008, n° 23250, Guinée, rejet.

<sup>140</sup> TA, 31 octobre 2007, n° 22630, Côte d'Ivoire, rejet.

Quelques-uns des jugements relèvent finalement que le défaut du demandeur d'établir l'absence de possibilité de fuite interne est pris en compte pour refuser la reconnaissance du statut de réfugié. Ainsi, la charge de la preuve repose sur le demandeur. Tous les jugements évoquant une alternative de fuite interne mettent l'accent sur la nécessité pour le demandeur d'établir qu'il ne peut disposer d'une protection ailleurs dans le pays. Ainsi, par exemple, dans le cas d'un demandeur d'asile guinéen, le tribunal se prononce comme suit : « Or, le demandeur reste en défaut d'établir des raisons suffisantes pour lesquelles il n'aurait pas été en mesure de s'installer dans une autre partie de la Guinée, pour échapper ainsi à l'emprise de son chef de quartier et de profiter ainsi d'une possibilité de fuite interne »<sup>141</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

Face aux diverses interprétations par les Etats du concept d'alternative de fuite interne et dans une tentative de donner une guidance aux personnes en charge de la détermination du statut de réfugié, l'UNHCR a développé des lignes directrices en 2003<sup>142</sup>.

Celles-ci rappellent qu'en droit international, il n'est pas exigé des personnes menacées qu'elles épuisent toutes les possibilités de recours dont elles disposent dans leur propre pays avant de demander l'asile. Le concept de fuite ou de réinstallation interne ne doit donc pas être invoqué de telle sorte qu'il porte atteinte à l'un des principes cardinaux de la protection des droits de l'homme qui sous-tendent le régime de protection internationale, notamment le droit de quitter son propre pays, le droit de chercher asile et la protection contre le refoulement.

La Convention de 1951 n'exige pas que la crainte de persécution s'étende à l'ensemble du territoire du pays d'origine du réfugié. Le concept d'alternative de fuite interne n'est pas un principe du droit des réfugiés pas plus qu'il ne constitue un élément d'appréciation indépendant dans le processus de détermination du statut de réfugié. Un réfugié est, au sens de la Convention, une personne qui satisfait aux critères inscrits à l'article 1, section A, paragraphe 2, de la Convention de 1951. Ces critères doivent être interprétés dans un esprit libéral et humanitaire, conformément à leur signification communément acceptée et au regard de l'objet et du but de la Convention de 1951. Toutefois, lorsque les Etats souhaitent utiliser le concept d'alternative de fuite interne, ils doivent le faire selon des critères bien définis.

---

<sup>141</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22766, Guinée, rejet

<sup>142</sup> UNHCR, *Principes Directeurs sur la protection internationale : La possibilité de fuite ou de réinstallation interne dans le cadre de l'application de l'article 1 A (2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au Statut des Réfugiés*, Genève, 23 juillet 2003.

Ainsi, avant d'envisager toute possibilité de fuite interne, il y a lieu de procéder à une évaluation complète de la crainte de persécution dans la région d'origine. Ensuite, en cas d'examen du concept de fuite interne, il incombera à l'examineur d'identifier une zone sûre, accessible tant en pratique que légalement pour la personne concernée. Une fois cette zone identifiée, l'examineur devra procéder à l'examen de la protection disponible contre la persécution et examiner le caractère pertinent et raisonnable de l'alternative proposée en fonction du profil de la personne concernée<sup>143</sup>. Si l'Etat est l'agent de persécution redouté, l'alternative de fuite interne n'est pas pertinente. Il en est de même si la région envisagée n'est pas accessible légalement ou en pratique. Il s'agit également de s'interroger sur le fait de savoir si considérant la situation prévalant dans le pays concerné, le demandeur peut mener une vie relativement normale sans devoir faire face à de trop grandes difficultés.

Il convient de relever quelques observations particulières quant aux aspects de la jurisprudence relevés supra :

En premier lieu, il est utile de rappeler que la Convention de 1951 n'exige pas, pas plus qu'elle ne le suggère, que la crainte de persécution s'étende à l'ensemble du territoire du pays d'origine du réfugié. L'application du concept d'alternative de fuite interne est facultative. Lorsque toutefois des Etats souhaitent appliquer le concept de fuite interne, il s'applique à une région donnée du pays où il n'existe pas de risque d'une crainte fondée de persécution. En outre, il faut que le demandeur puisse s'y installer pour y mener une vie normale. Par conséquent, si l'alternative de fuite interne est envisagée dans le processus de détermination du statut de réfugié, il est nécessaire d'identifier une région particulière et donner au demandeur une possibilité réelle de se prononcer sur cette proposition<sup>144</sup>. En ce sens, il aurait été opportun de tenir compte des éléments soulevés par le demandeur lorsqu'il conteste la possibilité d'une alternative de fuite interne en Côte d'Ivoire (voir le cas susmentionné : 4.1.6.3, p. 83). De tels arguments, liés à sa crainte d'être considéré comme un rebelle et en raison de son appartenance ethnique appellent pourtant à un approfondissement de l'analyse.

En deuxième lieu, l'UNHCR estime que la détermination d'une crainte de persécution dans la région d'origine est un préalable à la question d'une éventuelle fuite interne<sup>145</sup>. En effet, le fait que la crainte de persécution ne soit pas établie dans la région d'origine avant d'examiner une alternative de fuite interne a pour conséquence que la protection

---

<sup>143</sup> Ibid., points 9-12.

<sup>144</sup> Ibid., op.cit., point 6.

<sup>145</sup> Ibid., op.cit., point 7.

internationale est refusée au demandeur après un examen superficiel et insuffisant de la demande<sup>146</sup>.

En troisième lieu, le tribunal ne semble pas examiner la pertinence de l'alternative de fuite interne étant donné que ni l'accessibilité légale ou pratique de l'alternative de fuite interne proposée ni même la protection de la personne dans la zone identifiée ne semblent étudiées au regard de la situation personnelle du demandeur. Ce dernier point est non seulement contraire aux recommandations de l'UNHCR en la matière mais n'est pas conforme à l'article 30 (2) de la loi du 5 mai 2006. De l'avis de l'UNHCR, la motivation utilisée dans le cadre de l'application de ce concept n'est en effet pas suffisante au sens de la loi.

Finalement, l'application de l'alternative de fuite interne ne pouvant générer un alourdissement de la charge de la preuve pour les demandeurs de protection, c'est à l'examineur de prouver l'existence d'une telle alternative pour le demandeur de protection internationale : il lui revient de faire l'exercice de la pertinence de l'alternative de fuite interne au regard de la situation du demandeur et du caractère raisonnable de l'alternative envisagée<sup>147</sup> (voir aussi infra la section 5.2).

## 4.2 *Protection subsidiaire ou complémentaire*

### 4.2.1 Notion

La protection subsidiaire ou complémentaire est une forme de protection internationale complémentaire à celle offerte sur la base de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Lorsqu'un demandeur de protection internationale ne peut être reconnu comme réfugié au sens de la Convention de 1951, il y a lieu de s'interroger sur l'existence d'un besoin d'une protection internationale fondé sur une autre source légale. La directive qualification énonce en ses articles 2, sous e), et 15, 16 et 17 ce qu'elle entend par protection subsidiaire et prévoit un régime et un statut spécifiques (articles 18 s.) pour ceux qui tombent dans son champ d'application.

### 4.2.2 Législation

Le Grand-Duché de Luxembourg a, dans le cadre de la transposition de ladite directive, créé une base complémentaire de protection internationale, précédemment inexistante. La loi du 5 mai 2006 a transposé à l'identique la définition de la protection

---

<sup>146</sup> UNHCR, *Asylum in the European Union: A study on the implementation of the Qualification Directive*, op.cit., p. 58.

<sup>147</sup> UNHCR, *Manuel sur la détermination du statut de réfugié relevant du mandat, Outil de référence pour le personnel du HCR*, op.cit., p. 43, et *Principes Directeurs sur la protection internationale : La possibilité de fuite ou de réinstallation interne*, op.cit.

subsidaire en son article 2, sous e) ainsi qu'à l'article 37. Aux termes de l'article 2, sous e) de la loi du 5 mai 2006 précitée, est une « 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 ».

L'article 37 de la même loi énumère les atteintes graves, sous les points a), b) et c) : « la peine de mort ou l'exécution ; ou la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine ; ou 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 ».

Dans ses commentaires par rapport à la directive qualification et dans ceux émis à l'occasion de sa transposition en droit national<sup>148</sup>, l'UNHCR avait soulevé le caractère potentiellement contradictoire lié à la notion de menace « individuelle » dans le cadre d'une violence aveugle comprise à l'article 37, sous c). L'UNHCR avait ainsi estimé que la notion de menace individuelle ne devait pas conduire à un seuil supplémentaire et à une charge de la preuve plus lourde pour le demandeur étant donné que les situations de violence généralisée se caractérisent précisément par la nature aveugle et imprévisible des risques auxquels les civils peuvent être confrontés<sup>149</sup>. L'UNHCR avait également regretté que l'article 37, sous c), se limite aux cas où le seuil d'un « conflit armé interne ou international » est atteint<sup>150</sup>. Les personnes fuyant plus généralement une violence aveugle et des violations massives des droits de l'homme auraient cependant également besoin d'une protection internationale.

---

<sup>148</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 15, sous c), p. 33-34; voir également l'UNHCR, *Commentaires au sujet du projet de loi n° 5437*, op.cit., p. 43-45.

<sup>149</sup> Certains pays tels que la Suède ou la Belgique ont, afin d'éviter les problèmes d'interprétation liés à cette notion de menace individuelle dans le cadre d'une violence aveugle, modifié le libellé de l'article 15, sous c). En Belgique, le terme « individuel » a été supprimé du libellé de la loi dans l'article 26 de la loi du 15 septembre 2006 (insérant l'article 48 (4) dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers). De même, en Suède, la loi sur les étrangers (SFS 2005:716), en vigueur depuis le 31 mai 2006, ne contient pas le terme « individuel » (Chapitre 4, Section 2).

<sup>150</sup> Voir l'UNHCR, *Commentaires annotés sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 15, sous c), p. 34.



Enfin, l'UNHCR avait insisté sur la nécessité que cette protection reste subsidiaire à la protection octroyée par la Convention de 1951 et souligné l'importance 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. C'est pourquoi l'UNHCR estime que la définition du réfugié doit être interprétée progressivement et avec la souplesse nécessaire pour prendre en compte l'évolution des formes de persécution<sup>151</sup>. L'application de la protection subsidiaire ne doit être examinée que si le statut de réfugié ne peut être accordé à la personne, en raison de l'absence d'un lien avec la Convention de 1951.

#### 4.2.2.1 *Primauté de la Convention de 1951*

##### a) Constat

Le tribunal procède à l'examen de la protection subsidiaire après celui relatif à la Convention de 1951 selon les termes suivants : « Le demandeur ne pouvant être considéré comme un réfugié, il convient d'examiner s'il est fondé à se prévaloir du bénéfice de la protection subsidiaire<sup>152</sup>. Le tribunal a octroyé le statut à quatre personnes dans la période passée en revue. Dans le cas d'un ressortissant Somalien, qui s'est vu reconnaître la protection subsidiaire sur base de l'article 37, sous c), la Cour administrative a annulé le jugement du tribunal.

En ce qui concerne un journaliste sierra léonais qui avait dénoncé des exactions de rebelles pendant la guerre civile et qui craignait des persécutions sur cette base, le tribunal a estimé que celui-ci ne pouvait être considéré comme réfugié. Il lui a toutefois octroyé le statut de protection subsidiaire en considérant « que les menaces de mort proférées par les anciens membres d'une milice armée, dont la propension à la violence demeure réelle et actuelle, ce qui est confirmé par le témoin [...] tant dans son attestation testimoniale que lors de son audition, expose le demandeur en cas de retour en son pays au risque de subir un traitement grave ou dégradant au sens des dispositions des points a) et b) de l'article 37 précité, sans qu'il ne puisse se prévaloir de la protection des autorités publiques, de sorte qu'il convient, par réformation des décisions ministérielles déferées, de lui accorder le bénéfice de la protection subsidiaire »<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> UNHCR, *Commentaires au sujet du projet de loi n° 5437*, op.cit., commentaire relatif à l'article 37, p. 44.

<sup>152</sup> TA, 9 octobre 2007, n° 22319, Albanie, protection subsidiaire.

<sup>153</sup> TA, 21 décembre 2007, n° 22941, Sierra Leone, protection subsidiaire.

Dans le cas de deux ressortissants albanais craignant les conséquences d'une vendetta, le tribunal conclut à l'absence de lien causal dans le cadre de la Convention de 1951, en ce que « l'appartenance à une famille [...] ne peut être assimilée à l'appartenance à un groupe social » mais accorde le statut de protection subsidiaire : « Force est de conclure à partir de ces éléments que le demandeur fait état de motifs sérieux et avérés de croire qu'en cas de retour en Albanie, il courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 37 b) de la loi prévue du 5 mai 2006 et qu'il ne pourrait pas se prévaloir d'une protection suffisante de la part des autorités albanaises. C'est partant à bon droit que le demandeur revendique le bénéfice de la protection subsidiaire et la décision ministérielle entreprise encourt la réformation en ce sens »<sup>154</sup>.

b) Observations de L'UNHCR

L'UNHCR se réjouit de ce que le tribunal procède à l'examen de la protection subsidiaire après un examen approfondi de la définition du réfugié. Cependant, dans trois dossiers<sup>155</sup>, dans lesquels il a été conclu à l'octroi du statut de protection subsidiaire, il semblerait toutefois que le statut de réfugié (sur base de l'opinion politique ou du groupe social) aurait pu être davantage examiné et, le cas échéant, reconnu<sup>156</sup>.

Le raisonnement concluant à l'absence de persécution en lien avec la Convention de 1951 semble erroné dans la mesure où le profil particulier de ces personnes, dans le contexte décrit, les rendait éligibles au statut de réfugié. Dans le cas des Albanais craignant des conséquences d'une vendetta, le statut de réfugié aurait pu leur être octroyé sur base des lignes directrices de l'UNHCR relatives à la vendetta<sup>157</sup> (voir 4.1.5.3.3.2, p. 81). Dans le cas du journaliste sierra léonais ayant dénoncé des exactions de rebelles pendant la guerre civile et craignant des atteintes graves pour cette raison, il semble que les prises de position du journaliste ont pu être perçues par les milices comme démontrant une opinion politique et, partant, une telle opinion a pu lui être imputée. Or, l'imputation d'un motif de la Convention au demandeur, par un agent de persécution étatique ou non, peut suffire pour établir le lien causal. L'UNHCR

---

<sup>154</sup> TA, 9 octobre 2007, n° 22319, Albanie, protection subsidiaire ; TA, 9 octobre 2007, n° 22322, Albanie, protection subsidiaire.

<sup>155</sup> TA, 21 décembre 2007, n° 22941, Sierra Leone, protection subsidiaire ; TA, n° 22319, précité ; TA, n° 22322, précité.

<sup>156</sup> Le tribunal a octroyé le statut de protection subsidiaire dans quatre dossiers durant la période passée en revue. Dans un des dossiers (TA, 18 octobre 2007, n° 22776, Somalie, protection subsidiaire) relatif au cas d'un ressortissant somalien, qui s'est vu reconnaître la protection subsidiaire sur base de l'article 37, sous c), la Cour administrative a annulé le jugement du tribunal.

<sup>157</sup> UNHCR, *Position de l'UNHCR sur les demandes de statut de réfugié fondées sur une crainte de persécution en raison de l'appartenance d'un individu à une famille ou à un clan impliqué dans une vendetta*, op.cit.

considère donc que, dans ce cas également, un lien pouvait être établi avec la Convention de 1951.

#### 4.2.2.2 Critères menant à l'octroi de la protection subsidiaire

##### 4.2.2.2.1 Exigence de motifs supplémentaires à ceux invoqués par la Convention de 1951

###### a) Constat

Dans les décisions examinées, le tribunal conditionne l'examen du besoin de protection subsidiaire, soit à des moyens spécifiques soumis par le demandeur soit à d'autres motifs ou à des éléments « supplémentaires ». Si la question des moyens spécifiques sera traitée ultérieurement dans le chapitre relatif aux aspects procéduraux (voir infra 5.2.3.1.), celle des « éléments supplémentaires » l'est dans cette partie étant donné son rapport avec les critères d'octroi de la protection internationale.

En effet, le tribunal requiert parfois, outre des moyens spécifiques, d'autres éléments que ceux exposés dans le cadre de la demande d'asile sur base de la Convention de 1951 : « Le tribunal constate à ce sujet que le demandeur, à part de s'être référé à son récit présenté pour obtenir le statut de réfugié et jugé ci-avant comme étant insuffisant pour servir de base utile à l'examen de sa demande, n'a pas fait état d'autres éléments spécifiques qui justifieraient l'octroi de la protection subsidiaire dans son chef, de sorte qu'en l'état actuel du dossier, le tribunal ne saurait utilement mettre en cause la légalité de la décision déferée portant refus d'accorder au demandeur le bénéfice de la protection subsidiaire telle que prévue par la loi précitée du 5 mai 2006 »<sup>158</sup>.

###### b) Observations de l'UNHCR

En ce qui concerne l'exigence d'éléments supplémentaires ou d'« autres éléments spécifiques »<sup>159</sup>, il faut souligner que les mêmes faits, s'ils ne relèvent pas de la Convention de 1951 peuvent toutefois relever de la protection subsidiaire et doivent donc être réexaminés sous un angle différent.

##### 4.2.2.2.2 Interprétation des critères menant à l'octroi de la protection subsidiaire

###### a) Constat

Concernant l'interprétation des critères d'octroi de la protection subsidiaire et en particulier la définition des atteintes graves, les jugements du tribunal ne comprennent pas ou très peu de motivation spécifique par rapport à la définition des atteintes graves comprise à l'article 37.

---

<sup>158</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22849, Ethiopie, rejet ; également, TA, 17 mars 2008, n° 23674, Serbie, rejet.

<sup>159</sup> Voir note de bas de page 133.

La motivation des jugements étudiés ne fait parfois ressortir aucun examen de la protection subsidiaire par le tribunal mais plutôt la simple confirmation de la décision du MAEI sans autre argumentation. Ainsi, « [concernant] le volet de sa demande visant l'obtention du statut de protection subsidiaire, force est encore de retenir que c'est à juste titre que le ministre, dans la décision entreprise, a estimé en considération des éléments ci-avant visés, que le demandeur ne court pas, en cas de retour éventuel en Côte d'Ivoire, un risque réel de se voir infliger la peine de mort ou de se faire exécuter ou encore de subir des actes de torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants respectivement de faire l'objet de menaces graves et individuelles contre sa vie en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. Il s'ensuit que le demandeur n'est pas fondé à se prévaloir du bénéfice de la protection subsidiaire au sens de la loi précitée du 5 mai 2006 »<sup>160</sup>.

Il ressort des motivations des jugements analysés que, lorsque des moyens sont soumis au tribunal dans le cadre de l'interprétation de l'article 37, qui définit en son point b) l'atteinte grave comme la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, le tribunal n'approfondit pas les raisonnements soulevés tout en faisant peser la charge de la preuve sur le demandeur (voir 5.2).

Ainsi, dans le cas d'une femme violée originaire de la RDC, qui invoque une crainte de subir un traitement inhumain et dégradant en cas de retour<sup>161</sup> et qui développe un argumentaire relatif à l'application de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), le tribunal ne répond pas de manière détaillée à l'argumentaire avancé.

Similairement, dans le cas d'une personne ayant subi de mauvais traitements de la part de l'AKSH, le demandeur se réfère à la jurisprudence de la CEDH concernant l'article 3 de la CEDH pour soutenir que le traitement qui lui a été infligé tomberait sous les prévisions de la loi. Il fait valoir plus particulièrement que même si les menaces lui adressées ne devaient pas se réaliser, le fait de vivre dans la crainte qu'elles se réalisent constituerait pour lui une véritable torture psychologique, sinon un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH tel qu'interprété par la Cour

---

<sup>160</sup> TA, 31 octobre 2007, n° 22630, Côte d'Ivoire, rejet.

<sup>161</sup> « Quant à l'obtention du statut de la protection subsidiaire, la demanderesse fait exposer qu'elle risquerait des atteintes graves telles que définies à l'article 37 de la loi relative au droit d'asile. Elle soutient qu'elle risquerait de se faire exécuter respectivement de subir des actes de tortures ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants. Elle fait finalement état de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) disposant que « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. » : TA, 25 janvier 2008, n° 23504, RDC, rejet.

de Strasbourg. Plutôt que de répondre à l'argument visant à interpréter l'article 37, sous b), le tribunal invoque, comme dans la plupart des jugements pris à l'égard de personnes issues du Kosovo, l'argument relatif aux acteurs d'atteintes graves et à la responsabilité de l'Etat (voir supra 4.1.3, pp. 64 s.). Il se réfère au fait que « les craintes éprouvées par le demandeur ne sauraient cependant être considérées comme étant générées par des actes tolérés par les autorités en place et que celles-ci ne sauraient être considérées comme étant dans l'incapacité d'offrir le cas échéant une protection appropriée à l'intéressé, la situation de Monsieur [...] ne rentre pas dans le cadre spécifique de la protection subsidiaire telle que prévue par la loi du 5 mai 2006, de sorte qu'en l'état actuel du dossier le tribunal ne saurait utilement mettre en cause ni la légalité ni le bien-fondé de la décision déférée portant refus d'accorder au demandeur le bénéfice de la protection subsidiaire telle que prévue par la loi du 5 mai 2006 »<sup>162</sup>.

Dans les jugements étudiés, seul l'article 37, sous c) a fait l'objet d'une interprétation par le tribunal. Celui-ci définit les atteintes graves comme 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. Ainsi, dans le dossier d'un ressortissant afghan, le tribunal a considéré qu'« [au] vu des développements qui précèdent, dont il découle notamment qu'en cas de retour de Monsieur [...] dans son pays d'origine, celui-ci n'a pas à craindre pour sa vie et que le pays, bien que loin de constituer un pays en paix, n'est pas, en ce qui concerne l'ensemble de son territoire, en proie à un conflit armé faisant peser sur la généralité de ses habitants des menaces graves et individuelles en raison d'une violence aveugle »<sup>163</sup>. Les exigences du tribunal semblent plus élevées encore que la loi en considérant que « le conflit armé doit faire peser sur la généralité de ses habitants des menaces graves et individuelles en raison d'une violence aveugle ».

Une exigence accrue d'individualisation de la menace se dégage également dans le jugement pris à l'égard d'un ressortissant burundais qui craint le FNL. Ce jugement distingue en outre le régime de la protection subsidiaire de celui de la protection temporaire par l'exigence accrue d'individualisation de l'article 37 de la loi du 5 mai 2006 : « S'il est vrai que la situation, tant politique que sécuritaire, est loin d'être stabilisée au Burundi, le FNL demeurant en effet actif en tant que mouvement armé d'opposition, la seule invocation d'une telle situation et des risques qu'elle représente pour tout individu vivant en ce pays ne saurait cependant suffire pour pouvoir

---

<sup>162</sup> TA, 17 janvier 2008, n° 23476, Serbie (Kosovo), rejet.

<sup>163</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22847, Afghanistan, rejet.

bénéficiaire de la protection subsidiaire, alors que le législateur, en insérant dans le texte de l'article 37 la condition de « menaces graves et individuelles », a imposé une exigence accrue d'individualisation, de sorte à distinguer le régime de la protection subsidiaire de celui prévu par 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, transposée par les articles 56 et suivants de la loi du 5 mai 2006, qui lui se suffit d'une référence à un contexte général »<sup>164</sup>.

En revanche, dans le cas d'un ressortissant somalien et en contradiction avec ce qui précède, le tribunal se base sur une constatation relative à la situation générale en Somalie et conclut sans autre individualisation du cas ni approfondissement des critères, à l'octroi de la protection subsidiaire : « Si depuis octobre 2004 un gouvernement somalien, dit Gouvernement fédéral de transition, a été mis en place, celui-ci n'est pas actuellement en mesure d'exercer de manière effective un pouvoir organisé au sein du territoire somalien et dans ces conditions d'offrir une protection aux habitants. Le désordre en question se limite cependant à la partie méridionale de la Somalie [...] Or, il est un fait que Monsieur [...] est originaire d'une région proche de Mogadishu qui est le centre des violences aveugles telles que mentionnées ci-avant. Eu égard à cet état de choses, la protection subsidiaire est à accorder »<sup>165</sup>.

Ce jugement a été annulé le 14 février 2008 par la Cour administrative et le dossier a été renvoyé devant le tribunal en raison d'un défaut de preuve d'une situation concrètement et individuellement exposée et d'une possibilité de fuite interne<sup>166</sup>.

#### b) Observations de l'UNHCR

Au niveau des critères de fond, l'UNHCR estime que la motivation du tribunal pourrait être plus adéquate dans le cadre de l'interprétation des atteintes graves prévues à l'article 37, sous b), et qu'il serait souhaitable d'interpréter cette nouvelle forme de protection en répondant de manière plus étayée aux moyens invoqués.

En ce qui concerne l'article 37, sous c), et le jugement distinguant le régime de protection subsidiaire de la protection temporaire<sup>167</sup> en raison de l'exigence accrue d'individualisation du risque d'atteintes graves, l'UNHCR ne partage pas cette interprétation.

Récemment, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a d'ailleurs clarifié que l'octroi de la protection subsidiaire sur la base de l'article 15, sous c) de la

---

<sup>164</sup> TA, 21 février 2008, n° 23306, Burundi, rejet.

<sup>165</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22776, Somalie, protection subsidiaire.

<sup>166</sup> CA, 21 février 2008, n° 23643, Somalie, annulation.

<sup>167</sup> Voir note de bas de page 170.

directive qualification ne requiert pas que le demandeur « démontre qu'il est visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle ». <sup>168</sup> La CJCE souligne que « l'existence de telles menaces peut exceptionnellement être considérée comme établie lorsque le degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé en cours [...] atteint un niveau si élevé qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans le pays concerné ou, le cas échéant, dans la région concernée courrait, du seul fait de sa présence sur le territoire de ceux-ci, un risque réel de subir lesdites menaces ». <sup>169</sup>

En effet, l'UNHCR estime que la distinction entre les deux régimes de protection ne tient pas tant à l'individualisation de la crainte mais plutôt à la présence ou non d'un afflux massif de demandeurs de protection internationale. A cet égard, l'UNHCR avait considéré qu'étant donné qu'une définition harmonisée des bénéficiaires de la protection temporaire avait été adoptée dans le cadre européen, il aurait été jugé cohérent que les personnes fuyant pour des raisons similaires (mais en dehors du contexte d'un afflux massif) se voient accorder le statut de réfugié ou la protection subsidiaire <sup>170</sup>. Il convient également de relever que le statut de réfugié et de protection subsidiaire fournissent une protection individuelle à long terme tandis que le régime de la protection temporaire est une solution pratique à un problème d'afflux massif de demandeurs de protection internationale à durée limitée.

De plus, il semble que l'interprétation du tribunal de l'article 37, sous c), combine une lecture du considérant 26 de la directive qualification et de l'article 37 de la loi du 5 mai 2006. Le considérant 26 stipule que les risques auxquels la population d'un pays est généralement exposée ne constituent pas en soi une menace individuelle qui pourrait être qualifiée d'atteinte grave. Dans ses commentaires relatifs à la directive, l'UNHCR avait estimé qu'une interprétation qui tendrait à ne pas accorder de protection aux personnes exposées à des menaces graves et individualisées si elles font partie d'un ensemble plus large de populations affectées par les mêmes risques serait en contradiction tant avec les termes qu'avec l'esprit de l'article 15, sous c) de ladite directive. En outre, une telle interprétation pourrait conduire à une absence inacceptable de protection, contraire au droit international des réfugiés et aux droits de l'homme <sup>171</sup>. L'UNHCR considère que cette exigence supplémentaire que le demandeur soit exposé à un risque plus élevé que les autres personnes dans la même situation

---

<sup>168</sup> Arrêt de la CJCE du 17 février 2009, *Elgafaji* (C-465/07, JO C 90 du 18 avril 2009, p. 4), point 30..

<sup>169</sup> Ibid., point 35.

<sup>170</sup> UNHCR, *Commentaires annotés sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 15, sous c), p. 32.

<sup>171</sup> Ibid., commentaire relatif au considérant 26, p. 7. Voir aussi la proposition d'article 11, sous c), de la Commission européenne, Proposition de « directive qualification », précitée (note 85), p. 22.

est, de plus, contraire à la jurisprudence récente relative à l'article 3 de la CEDH<sup>172</sup> qui considère qu'il ne peut être exigé que le demandeur démontre des éléments distinctifs le concernant individuellement afin de démontrer qu'il est et qu'il continue à être personnellement à risque.

On peut s'interroger sur le fait de savoir si la protection prévue par l'article 37, sous c), ne devient pas illusoire si, outre une certaine appartenance, le demandeur devait démontrer d'autres caractéristiques distinctives. L'effet utile de cet article reste dès lors limité<sup>173</sup>.

## 5. Aspects procéduraux

Certaines difficultés d'ordre procédural ont déjà été brièvement mentionnées tout au long du chapitre précédent, au cours de l'analyse des aspects relatifs à l'interprétation des notions donnant lieu à l'octroi de la protection internationale. Le présent chapitre vise à proposer une analyse plus systématique des aspects procéduraux pertinents en matière de détermination du besoin de protection internationale. Il comporte deux sections. Dans une première section (5.1), il sera traité de l'étendue de la compétence du tribunal. Dans ce cadre, on soulignera particulièrement les limitations de cette compétence. Dans la seconde section (5.2), seront abordés l'établissement des faits, de la charge de la preuve ainsi que de la crédibilité.

### 5.1 *Etendue de la compétence du tribunal administratif*

#### a) Constat

Le tribunal précise son rôle en matière de détermination de la crainte de persécution comme suit : « La reconnaissance du statut de réfugié n'est pas uniquement conditionnée par la situation générale du pays d'origine mais aussi et surtout par la situation particulière du demandeur d'asile qui doit établir, concrètement, que sa situation subjective spécifique a été telle qu'elle laissait supposer un danger sérieux pour sa personne. Dans ce contexte, il convient encore de préciser que le tribunal est appelé, dans le cadre d'un recours en réformation, à apprécier le bien-fondé et l'opportunité de la décision querellée à la lumière de la situation telle qu'elle se présente à l'heure actuelle dans le pays de provenance du demandeur d'asile »<sup>174</sup>.

Il ressort des jugements étudiés que le contenu du recours délimite l'étendue de l'examen effectué par le tribunal. Ce dernier estime en effet, qu'il ne peut statuer en

---

<sup>172</sup> Arrêt de la CEDH, *précité*, *Salah Sheekh v. Pays-Bas*.

<sup>173</sup> Pour plus de détails : UNHCR, *Statement: Subsidiary Protection under the EC Qualification Directive for people threatened by indiscriminate violence*, Genève, January 2008.

<sup>174</sup> TA, 25 janvier 2008, n° 23239, RDC, rejet.



dehors des moyens spécifiques mentionnés dans le recours : « En effet, si le tribunal est certes investi du pouvoir de statuer en tant que juge du fond en la présente matière, il n'en demeure pas moins que saisi d'un recours contentieux portant contre un acte déterminé, l'examen auquel il doit se livrer ne peut s'effectuer que dans le cadre des moyens invoqués par le demandeur pour contrer les motifs de refus spécifiques à l'acte déféré, mais que son rôle ne consiste pas à procéder indépendamment des motifs de refus ministériels à un réexamen général et global de la situation des requérants »<sup>175</sup>.

De même, la question de la protection subsidiaire ne sera traitée que si des moyens spécifiques ont été invoqués à l'appui de cette dernière. Ainsi, le tribunal considère dans plusieurs jugements que : « Dans la mesure où, d'après le libellé formel de la requête introductive, l'objet du recours a été confiné au volet de la décision entreprise relatif au statut de réfugié et que l'élément décisionnel du refus de la protection subsidiaire n'a pas été déféré au tribunal, celui-ci ne saurait étendre son examen sur cet élément de la décision du 16 mai 2007 »<sup>176</sup>. Il statuera également que : « [quant] au volet de la décision ayant trait à la protection subsidiaire telle que prévue par les dispositions de l'article 37 de la loi précitée du 5 mai 2006, force est de constater que le demandeur n'a pas attaqué ce volet de la décision par des moyens spécifiques et que les éléments mis en avant par le demandeur sont également insuffisants pour établir dans son chef un risque réel de subir les atteintes graves définies par cet article 37 »<sup>177</sup>. Dans le cas d'un demandeur somalien, le tribunal a considéré qu'« a part les faits et craintes allégués à l'appui de sa demande en reconnaissance du statut de réfugié, le demandeur n'a pas soulevé de moyen spécifique de nature à justifier dans son chef la reconnaissance d'un statut de protection subsidiaire »<sup>178</sup>.

Le tribunal semble également conditionner l'examen de la protection subsidiaire à la production par le demandeur d'autres motifs ou d'éléments « supplémentaires ». Cet aspect a été examiné supra (voir 4.2.2.2.1).

Relevons toutefois que, parmi les jugements analysés, un jugement contient implicitement une demande d'instruction complémentaire en renvoyant le dossier devant le MAEI jugeant qu'un aspect de la demande d'asile n'avait pas été suffisamment approfondi : « Il s'ensuit que le tribunal, dans le cadre du recours en réformation, est amené à prononcer l'annulation des décisions entreprises pour erreur

---

<sup>175</sup> TA, 25 janvier 2008, n° 23301, Guinée, rejet.

<sup>176</sup> TA, 10 janvier 2008, n° 23067, Bénin, rejet. Voir aussi, TA, 9 octobre 2007, n° 22623, Russie, rejet.

<sup>177</sup> TA, 1 février 2008, n° 23549, Iraq, rejet.

<sup>178</sup> TA, 21 février 2008, n° 23288, Somalie, rejet ; TA, 22 avril 2008, n° 23438, Togo, rejet ; TA, 17 mars 2008, n° 23305, RDC, rejet.

d'appréciation des faits et à renvoyer le dossier devant le Ministre afin qu'il statue sur les demandes en obtention du statut de réfugié respectivement du statut de protection subsidiaire introduites par les époux [...] en statuant par rapport au fond de leur récit et les incidences éventuelles de l'activisme politique développé par les demandeurs contre le pouvoir en place en Iran après leur arrivée au Luxembourg »<sup>179</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

La jurisprudence étudiée relative à la compétence du tribunal soulève notamment la question de la charge de la preuve (voir section 5.2, pp. 101 s.) et celle de l'effet limité de l'appel, en ce que, dans la pratique, l'examen des recours reste limité aux moyens invoqués, le tribunal ne soulevant pas d'initiative, des éléments qui lui sembleraient opportuns d'approfondir dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale.

Si les questions de l'étendue de la compétence du tribunal et de son pouvoir d'instruction limité surviennent dans les autres matières relevant de sa compétence, elles se posent avec une acuité particulière en matière de protection internationale. En effet, la spécificité de la protection internationale a des incidences sur des aspects tels que la charge de la preuve, appliquée différemment en droit des réfugiés qu'en matière civile.

Ainsi, dans la mesure où la charge de la preuve ne repose pas uniquement sur le demandeur d'asile (voir 5.2, pp. 101 s.), il est recommandé que l'instance de recours puisse d'initiative examiner tous les éléments relatifs à la protection internationale, même s'ils n'ont pas été abordés dans le recours, afin de garantir au demandeur un réexamen complet de sa demande de protection internationale. Il est en effet conseillé que le besoin de protection internationale soit examiné d'office et dans sa globalité. Ainsi, l'absence de moyen spécifique ou de motif supplémentaire (à ceux évoqués dans le cadre de l'examen de la demande d'asile au regard de la Convention de 1951), dans le cadre d'une demande de protection subsidiaire, ne devrait pas empêcher le tribunal d'examiner la demande de protection sous l'angle des deux formes potentielles de protection (voir aussi supra 4.2.2.2.1).

Dans le même ordre d'idées, le tribunal ne semble pas faire usage d'une compétence d'instruction propre, ce qui a pour résultat d'alourdir dans les faits la charge de la preuve pour le demandeur et ne permet pas au tribunal de jouer le rôle d'examineur actif dans l'établissement des faits. Dès lors, l'UNHCR préconise qu'un pouvoir

---

<sup>179</sup> TA, 1 février 2008, n° 23173, Iran. Dans ce cas, le tribunal a annulé la décision du MAEI et a renvoyé le dossier au MAEI « en prosécution de cause ».

d'instruction accru puisse être conféré au tribunal dans ce domaine. En l'absence d'une telle compétence, l'alternative de renvoi vers le MAEI afin de compléter l'instruction du dossier quand il estime que les moyens invoqués ne lui permettent pas d'examiner de manière approfondie tous les aspects de la demande de protection, devrait être envisagée et évaluée (voir à ce sujet infra 4.1.1.2 pointant une différence en matière de transposition de la directive qualification qui laisse à penser que la directive impose une obligation de tenir compte des éléments liés à la situation objective dans le pays d'origine à toutes les instances d'asile, y compris le tribunal).

## *5.2 Etablissement des faits, charge de la preuve et évaluation de la crédibilité*

### 5.2.1 Notions

L'établissement des faits<sup>180</sup> se réfère à l'ensemble des éléments devant être clarifiés pour évaluer le besoin de protection internationale. La charge de la preuve évoque la responsabilité de démontrer ces éléments ainsi que la véracité des allégations faites dans le cadre d'une demande de protection. Quant à la crédibilité du récit d'un demandeur de protection internationale, elle est à évaluer, au regard de la situation dans le pays d'origine et des éléments propres à l'individu concerné. Un récit dépourvu d'éléments de preuve peut être crédible.

### 5.2.2 Législation

L'article 26 de la loi du 5 mai 2006 évoque la question de l'établissement des faits et de l'évaluation de la demande de protection par le MAEI, en coopération avec le demandeur. Le paragraphe 5 dudit article évoque en son point e) « la crédibilité générale du récit du demandeur » lorsqu'il n'y a pas de preuve matérielle à l'appui des déclarations du demandeur de protection internationale.

Cet article transpose, à l'identique, l'énoncé de l'article 4 de la directive qualification à propos duquel l'UNHCR avait émis diverses observations<sup>181</sup>. Il avait notamment souligné que le bénéfice du doute devait être appliqué dans le cas de demandeurs d'asile généralement crédibles. En effet, les demandeurs de protection internationale ne sont souvent pas en mesure de répondre à des exigences strictes de preuve en raison des difficultés de leur situation ou des circonstances de leur fuite, et ne

---

<sup>180</sup> Voir 4.1.1.3.

<sup>181</sup> UNHCR, *Commentaires annotés de l'UNHCR sur la directive qualification*, op.cit., commentaire relatif à l'article 4, paragraphe 5, p. 3 ; voir aussi UNHCR, *Commentaires annotées au sujet du projet de loi n° 5437*, op.cit., commentaire relatif à l'article 26.

devraient ni être sanctionnés pour leur incapacité à présenter un document qu'ils ne possèdent pas, ni contraints de prouver chaque partie de leur demande d'asile<sup>182</sup>.

### 5.2.3 Jurisprudence et observations de l'UNHCR

#### 5.2.3.1 *Etablissement des faits et charge de la preuve*

##### a) Constat

En dehors des éléments à mettre en lumière (évoqués dans la section 4 de cette étude : crainte fondée, risque concret, responsabilité de l'Etat dans le défaut de protection, recherche de protection, défaut de protection, absence d'alternative de fuite interne etc.), se pose également la question de la manière dont ces éléments doivent être établis ou prouvés et par qui ils doivent l'être.

La charge de la preuve semble reposer sur le demandeur. Dans chaque jugement concluant à une absence de besoin de protection internationale, le tribunal statue que « le demandeur reste en défaut de faire état et d'établir à suffisance de droit, des raisons personnelles de nature à justifier dans son chef une crainte actuelle justifiée de persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social ainsi que le prévoit l'article 2 a) de la loi modifiée du 5 mai 2006 »<sup>183</sup>.

Pour ce qui est de la façon dont la preuve doit être apportée, le demandeur doit produire des éléments tangibles voire des indices concrets : « Or, il ne ressort pas des éléments du dossier que ces événements [...] soient encore de nature à fonder [...] une crainte justifiée de persécution dans le chef du demandeur, faute notamment par celui-ci d'avoir rapporté en cause un quelconque élément tangible permettant de conclure à la persistance d'un risque individualisé de persécution à son égard dans le contexte politique actuel dans son pays d'origine »<sup>184</sup>. Dans un autre cas : « Or, le demandeur n'a soumis aucun indice concret relativement à l'incapacité actuelle des autorités guinéennes de lui fournir une protection adéquate »<sup>185</sup>.

Même dans le cas où il apparaît que les déclarations de l'individu sont précises et « pas a priori manifestement incroyables », l'absence de pièces prouvant la crainte de persécution est parfois l'élément déterminant pour conclure au caractère invraisemblable du récit et à une absence de crainte actuelle. « Le tribunal constate en

---

<sup>182</sup> UNHCR, *Commentaires au sujet du projet de loi n° 5437*, op.cit., commentaires relatifs aux articles 9 (2) et 26.

<sup>183</sup> Voir par exemple : TA, 17 janvier 2008, n° 23476, Serbie, rejet.

<sup>184</sup> TA, 10 janvier 2008, n° 23474, RDC, rejet ; TA, 19 juin 2008, n° 23747, RDC, rejet ; TA, 4 décembre 2007, n° 23375, Guinée, rejet ; TA, 25 janvier 2008, n° 23239, RDC, rejet.

<sup>185</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22878, Guinée, rejet.

premier lieu que Monsieur [...], tout en fournissant un récit assez précis des actes de persécutions dont il se déclare victime, n'a soumis aucune pièce prouvant les prétendus actes de persécution allégués. A cela s'ajoute que le demandeur reste encore en défaut d'apporter la preuve de ses autres dires, respectivement de soumettre des documents qui étaieraient les persécutions personnelles qu'il affirme avoir subies [...] »<sup>186</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

Il ressort des jugements examinés que la charge de la preuve semble reposer quasi exclusivement sur le demandeur de protection internationale. Or, la spécificité de la situation des demandeurs de protection internationale implique que la charge de la preuve soit partagée dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale.

Dans le cadre d'une demande de protection internationale, les faits sont en effet à établir de manière conjointe par le demandeur et l'examineur. Le demandeur doit s'efforcer de fournir un compte-rendu complet et crédible des faits qui fondent sa demande de protection internationale. On attend de lui des déclarations plausibles et cohérentes, qui ne sont pas en contradiction avec des faits notoires et la fourniture de tout document pertinent pouvant prouver ses dires. Il lui appartient également de répondre de manière consistante aux questions posées relatives aux différents aspects de son récit<sup>187</sup>.

L'instance qui prend la décision doit connaître à suffisance la situation objective qui règne dans le pays d'origine du demandeur et être dûment informée de la législation y appliquée. L'examineur doit également orienter le demandeur afin qu'il lui fournisse les informations utiles et vérifier les faits allégués qui peuvent être étayés, en utilisant tous les moyens qui sont à sa disposition pour produire les éléments nécessaires.

Ensuite, il appartient à l'examineur d'apprécier la valeur des éléments de preuve et la crédibilité du demandeur. Les faits produits par le demandeur de protection internationale ne sont pas toujours accompagnés de preuves documentaires. Les demandeurs de protection internationale sont en effet souvent forcés de fuir rapidement une situation sans emporter les documents nécessaires ou utiles prouvant leurs dires et le cas où un demandeur peut fournir des preuves à l'appui de ses déclarations est l'exception bien plus que la règle.

---

<sup>186</sup> TA, 20 novembre 2007, n° 22813, Iran, rejet.

<sup>187</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, op.cit., point 196.

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. Ceux-ci ne devraient pas être contraints de prouver tous les éléments de leur demande ni sanctionnés pour leur incapacité à avancer des preuves ou documents exigés. 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.

En outre, dans le cas particulier de l'alternative de fuite interne, la charge de la preuve n'est pas partagée. L'application de ce concept par les Etats ne peut en effet alourdir la charge de la preuve pour le demandeur de protection. Dans ce cas, la totalité de cette charge repose sur l'examineur. Ainsi, aussi bien la loi du 5 mai 2006<sup>188</sup> que la directive qualitative<sup>189</sup> et les lignes directrices de l'UNHCR<sup>190</sup> prévoient que c'est à l'examineur qu'il incombe d'identifier une zone sûre, où la personne pourra être protégée contre toute forme de persécution.

Un arrêt de la Cour administrative avait relevé, dans ce cadre, qu'il appartenait à l'examineur de mettre en avant les éléments relatifs à la situation dans le pays d'origine, et liés à la situation du demandeur, qui justifieraient l'application du concept d'alternative de fuite interne<sup>191</sup>. Cette décision de la Cour estime qu'« il y a lieu de retenir que le ministre ne peut s'emparer d'un défaut par le demandeur d'asile d'établir l'impossibilité de la fuite interne, mettant ainsi la charge de la preuve du côté du demandeur d'asile. Qu'il lui appartient au contraire, dans un examen de la situation tel que voulu par l'article 30 de la loi du 5 mai 2006, de mettre en avant les éléments de conviction tenant tant à la situation au pays en question qu'à la situation personnelle du demandeur, et propres à justifier de ce que les conditions de l'article 30 soient réunies ». Dans les jugements examinés, cette jurisprudence datant du 24 mai 2007 ne semble pas s'être imposée au tribunal.

Considérant ce qui est exposé ci-dessus, l'UNHCR est préoccupé par le fait que le tribunal ne fasse pas usage d'un pouvoir d'instruction propre (voir 5.1), ce qui semble de facto alourdir la charge de la preuve dans le chef du demandeur.

Enfin, en ce qui concerne la manière dont les éléments doivent être établis, l'exigence de preuve est atteinte dès lors que le demandeur a produit les efforts nécessaires à

---

<sup>188</sup> Article 30 (2) de la loi du 5 mai 2006.

<sup>189</sup> Article 8 de la directive qualification.

<sup>190</sup> UNHCR, *Principes Directeurs sur la protection internationale : La possibilité de fuite ou de réinstallation interne*, op.cit., point 20.

<sup>191</sup> CA, 9 avril 2008, n° 22459C, Nigéria, rejet.

l'établissement des faits. Il appartient ensuite aux instances de détermination de statut de prendre en compte la situation dans le pays d'origine afin d'évaluer l'actualité de la crainte, en fonction notamment du profil et des antécédents du demandeur. Exiger de la part du demandeur des « éléments de preuve tangibles »<sup>192</sup> semble aller au-delà des termes de la loi du 5 mai 2006 et en particulier de l'article 26 (5).

### 5.2.3.2 *Etablissement des faits et évaluation de crédibilité*

#### a) Constat

Il peut être déduit des jugements passés en revue que la crédibilité n'est pas l'élément prédominant de l'analyse globale de la demande de protection internationale et que ce point fait l'objet d'un examen équilibré.

Selon le tribunal, de petites contradictions, même si elles ne peuvent être éclaircies, ne remettent pas en cause la crédibilité du récit : « Par contre, la contradiction dans le récit des demandeurs en ce qui concerne la date de l'arrêt de travail de Monsieur [...] ne saurait être expliquée par les seuls problèmes physiques et psychiques de la demanderesse. Toutefois, cette seule contradiction minime ne saurait, à elle seule, ébranler la crédibilité du récit des demandeurs »<sup>193</sup>. De même, la méconnaissance par une personne de son trajet n'a jamais été retenue pour mettre en cause la crédibilité de l'entièreté du récit.

De plus, le tribunal reconnaît que des éléments liés au stress de l'audition peuvent influencer la clarté des déclarations sans que ceci ne remette en cause la crédibilité du récit : « Toutefois, dans la mesure où ces confusions peuvent aisément s'expliquer par les effets du stress que le demandeur a pu éprouver au cours de ses auditions et où l'ensemble des autres éléments du récit du demandeur sont précis, circonstanciés et constants, il n'y a pas lieu de remettre en cause la crédibilité du récit du demandeur dans son ensemble »<sup>194</sup>.

Dans certains jugements, le tribunal met l'accent sur la situation objective prévalant dans le pays de provenance du demandeur d'asile. La crédibilité des déclarations, même mise en doute, est alors examinée au regard de la situation dans le pays d'origine : « Dans le cas où il existe, comme en l'espèce, un doute sur la réalité de certains faits ou la sincérité du demandeur, l'énoncé de ce doute ou le constat de fausses déclarations ne dispensent pas de s'interroger en définitive sur l'existence d'une crainte d'être persécuté qui pourrait être établie à suffisance, nonobstant ce

---

<sup>192</sup> Voir note de bas en page 179.

<sup>193</sup> TA, 21 février 2008, n° 23180, Serbie, crédibilité reconnue ; TA, 11 janvier 2008, n° 23505, Iran, rejet.

<sup>194</sup> TA, 21 décembre 2007, n° 23031, RDC, statut de réfugié ; TA, 25 septembre 2007, n° 22382, RDC, statut de réfugié.

doute ou ces fausses déclarations, par les éléments de la cause qui seront par ailleurs tenus pour établis »<sup>195</sup>.

Il a également été constaté que la crédibilité n'est parfois pas du tout évoquée dans le jugement, en particulier lorsqu'elle n'a pas été remise en question par le MAEI ou que le demandeur n'a pas invoqué de moyen spécifique y relatif. Dans un certain nombre de jugements passés en revue, c'est l'analyse juridique de la crainte actuelle de persécution qui prévaut<sup>196</sup>.

Toutefois, même si dans certains cas, le tribunal a considéré qu'en l'absence de preuve documentaire, la crédibilité des déclarations suffisait<sup>197</sup>, les jugements analysés démontrent aussi que l'exigence de preuves documentaires peut mener à une conclusion négative en termes de crédibilité (voir section 5.2.3.1).

De plus, le tribunal ne finalise pas toujours l'examen de la crédibilité et aucune conclusion sur cet aspect n'est réellement prise. Dès lors la mise en doute de la crédibilité semble reportée dans l'examen de l'analyse juridique : « En effet, même en admettant la véracité de l'ensemble de ses déclarations, c'est-à-dire en faisant abstraction des incohérences relevées par le ministre compétent dans sa décision du 14 février 2007, force est de constater que le demandeur n'a pas fait état à suffisance de droit d'un état de persécution ou d'une crainte de persécution au sens de la Convention de Genève »<sup>198</sup>. Il y a ainsi parfois confusion entre l'analyse légale et l'analyse de crédibilité « de sorte que le tribunal partage les doutes émis par le ministre sur la crédibilité d'une crainte réelle et actuelle de persécution invoquée à l'appui de la demande de Monsieur [...], étant entendu que la seule situation générale en Iran telle que décrite moyennant les différents rapports versés au dossier est insuffisante pour faire présumer un risque individualisé de persécution dans le chef de l'intéressé en rapport avec des activités remontant aussi loin dans le temps. Ces doutes sont par ailleurs accentués par différentes incohérences ». <sup>199</sup>

L'examen de crédibilité effectué par le tribunal a évolué récemment suite à un arrêt de la Cour administrative du 27 septembre 2007<sup>200</sup> qui considère que la crédibilité des déclarations du demandeur est un élément fondamental de l'examen de la demande

---

<sup>195</sup> TA, 20 novembre 2007, n° 22813, Iran, rejet.

<sup>196</sup> TA, 31 octobre 2007, n° 22630, Côte d'Ivoire, rejet ; TA, 18 octobre 2007, n° 22847, Afghanistan, rejet ; TA, 17 janvier 2008, n° 23029, Togo, rejet.

<sup>197</sup> TA, 21 décembre 2007, n° 22941, Sierra Leone, protection subsidiaire.

<sup>198</sup> TA, 18 octobre 2007, n° 22661, Angola, rejet ; TA, 31 octobre 2007, n° 22307, Iran, rejet.

<sup>199</sup> TA, 11 décembre 2007, n° 22919, Iran, rejet.

<sup>200</sup> CA, 9 avril 2008, n° 22974C, Iran, rejet ; CA, 26 juin 2007, n° 22858C, RDC. Voir aussi : TA, 25 janvier 2008, n° 23301, Guinée, rejet ; TA, n° 22941, précité ; TA, 23 novembre 2007, n° 22614, Burundi, rejet.



de protection internationale : « Cet examen ne se limite pas à la pertinence des faits allégués, mais il s'agit également d'apprécier la valeur des éléments de preuve et la crédibilité des déclarations du demandeur, la crédibilité d'un demandeur d'asile constituant en effet un élément d'appréciation fondamental dans l'appréciation de la justification d'une demande d'asile, spécialement lorsque des éléments de preuve matériels font défaut ». Suite à cet arrêt, il ressort des jugements étudiés que le tribunal a davantage détaillé les aspects de crédibilité dans les jugements subséquents. Toutefois, malgré cette jurisprudence, le refus de protection internationale en raison d'un défaut de crédibilité n'est pas fréquent<sup>201</sup>. A l'inverse, une reconnaissance de statut est parfois attribuée sur la base de la crédibilité, sans autre argumentation<sup>202</sup>.

b) Observations de l'UNHCR

L'UNHCR accueille favorablement l'évaluation généralement faite par le tribunal de la crédibilité. Celle-ci consiste à mettre en balance les aspects positifs et négatifs des divers éléments présentés par le demandeur. La crédibilité procède ainsi d'un examen relativement équilibré et le bénéfice du doute est régulièrement accordé dans le cadre de l'évaluation de la crédibilité, même si ce principe n'est pas mentionné explicitement dans le jugement.

Il ressort de la jurisprudence examinée que l'évaluation de la crédibilité tient compte du profil de la personne concernée. Des éléments liés à un éventuel traumatisme par rapport à des événements passés, sont pris en considération. Des éléments liés au rôle de la personne dans sa communauté, relatifs à son âge, à son sexe ou à son degré de scolarité sont d'autres éléments utiles dans l'appréciation de la crédibilité de la personne. Comme mentionné supra, l'exigence de preuves documentaires ne devrait toutefois pas être trop strictement interprétée et avoir un impact plus que nécessaire sur la crédibilité générale du récit. Au contraire, cette crédibilité générale devrait permettre de se surpasser l'absence de preuve.

Cependant, l'UNHCR regrette parfois l'absence de conclusion relative à l'analyse de crédibilité avant que ne soit entamée l'analyse légale. Il serait souhaitable que cet examen soit mené de manière distincte de l'analyse légale afin d'éviter une mauvaise compréhension de la décision finale, pouvant manquer de clarté ou de précision sur l'aspect de la demande qui est réellement remis en question.

---

<sup>201</sup> Dans 15 jugements de la période passée en revue, le défaut de crédibilité est la raison du refus de protection : voir par exemple TA, 25 janvier 2008, n° 23301, Guinée, rejet.

<sup>202</sup> TA, 21 décembre 2007, n° 23031, RDC, statut de réfugié.

## 6. Conclusion

Lors de sa visite au Grand-Duché de Luxembourg le 30 mars 2009, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés António Guterres a souligné que le Luxembourg disposait d'un « système d'asile solide », susceptible toutefois d'améliorations.

La présente étude s'est centrée sur la prise de décisions par le tribunal administratif en matière de protection internationale. Elle a mis en lumière deux domaines principaux susceptibles de progrès. D'une part, celui relatif à l'interprétation des notions menant à l'octroi de la protection internationale et, d'autre part, celui relatif aux contingences procédurales. Ces dernières ont un impact considérable sur les jugements du tribunal.

Si, sur beaucoup d'aspects, les juridictions administratives peuvent modifier leurs pratiques afin de rejoindre les recommandations émises par l'UNHCR ; sur d'autres et notamment sur certains aspects procéduraux, une amélioration ne peut dépendre de leur seul pouvoir.

En effet, certaines difficultés relevées trouvent leur fondement dans la législation, voire dans des pratiques ancrées dans la tradition des juridictions administratives luxembourgeoises. Il est nécessaire que d'autres acteurs, notamment au niveau politique, gouvernemental et législatif prennent conscience de la situation et offrent leur soutien ainsi que les moyens nécessaires aux améliorations recherchées. Il serait également utile de se pencher sur le rôle et la formation des avocats dans ce domaine.

Considérant la relative incompatibilité observée entre la procédure existant actuellement devant le tribunal administratif et un examen des demandes de protection internationale qui soit totalement satisfaisant, l'UNHCR suggère qu'une réflexion globale soit menée en vue d'évaluer la manière dont le système actuel pourrait être aménagé afin de rencontrer les objectifs de protection internationale recherchés.

# Le contentieux de l'asile et le rôle du juge au Luxembourg

*Marc Sünnen*

Le projet initial de cette journée d'études prévoyait une intervention ayant pour objet le cadre légal de l'asile au Grand-Duché de Luxembourg, à savoir principalement la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.<sup>1</sup>

Mais comment présenter ce cadre légal en faisant l'impasse sur le rôle que le juge est appelé à jouer en cette matière, à la fois en tant que garant du respect de ce cadre légal et en tant qu'acteur à part entière à l'intérieur même de ce cadre, le juge étant souvent un passage obligé en cette matière.

La présentation du cadre légal de l'asile à partir d'un angle de vue peut-être inhabituel, à savoir celui du juge, s'impose ainsi naturellement. A ce titre, le présent rapport dressera d'abord un portrait succinct des juridictions administratives luxembourgeoises pour ensuite s'attarder aux spécificités de la législation relative à l'asile, toujours dans l'optique du juge.

## 1. Les juridictions administratives luxembourgeoises

### 1.1 Présentation

Les juridictions administratives luxembourgeoises ont été créées par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif<sup>2</sup>. Par rapport au système ayant existé auparavant – à savoir le comité du contentieux du Conseil d'Etat – cette réforme présente les caractéristiques suivantes :

- institution de juridictions administratives composées de magistrats professionnels<sup>3</sup> pleinement indépendants et étrangers au processus législatif et au pouvoir exécutif, le Conseil d'Etat étant institutionnellement rattaché au pouvoir exécutif tout en ayant une fonction législative ;
- institution du double degré de juridiction en matière administrative et fiscale ;
- introduction d'un recours à l'encontre des actes administratifs à caractère réglementaire.

---

<sup>1</sup> La présente contribution reprend en partie une conférence tenue par l'auteur le 2 octobre 2008 dans le cadre du colloque « Transfrontalité et transnationalité en Europe : Les statuts de l'étranger dans la grande région », organisé par l'Institut Droit et Economie des Dynamiques en Europe de l'Université Paul Verlaine de Metz. Les positions ou commentaires exprimés n'engagent que l'auteur de cet article et non son institution de rattachement.

<sup>2</sup> Mémorial A n° 79 du 19 novembre 1996, pp. 2262 s.

<sup>3</sup> Le tribunal administratif (TA) comprend depuis janvier 2009 10 juges répartis entre trois chambres généralistes siégeant à 3 juges ; la Cour administrative (CA) comporte 5 magistrats siégeant à tour de rôle en une chambre à 3 conseillers.

## 1.2 Compétence

Si le juge administratif est depuis la loi modifiée du 3 avril 1996<sup>4</sup> portant création, premièrement, d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, et deuxièmement, d'un régime de protection temporaire, depuis remplacée par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection<sup>5</sup>, le juge naturel des questions d'asile, il n'est pas, contrairement à la solution retenue dans différents pays limitrophes<sup>6</sup>, un juge spécialisé en cette matière.

Il convient en effet de rappeler que les juridictions administratives luxembourgeoises sont des juridictions généralistes, en ce sens qu'elles ont compétence pour toutes les décisions administratives individuelles et réglementaires relevant de matières aussi diverses que la protection de l'environnement, l'urbanisme, l'agriculture, la chasse, les impôts directs, la protection des données, la fonction publique, les marchés publics – la liste ne fait que s'allonger – et bien entendu le droit des étrangers et de l'immigration, en ce compris celui de l'asile, dans toutes sa complexité technique et humaine.

Le tribunal administratif peut être saisi, selon les matières, par la voie de deux recours différents, à savoir, d'une part, le recours en annulation, et d'autre part, le recours en réformation<sup>7</sup>.

Le recours en annulation est le recours de droit commun en matière de contentieux administratif et connaît cinq causes d'ouverture : l'incompétence qui peut consister dans le fait que l'auteur de la décision a exercé des fonctions attribuées à une autre autorité, ou s'il s'est déclaré incompétent alors qu'il l'était, ou encore s'il s'est laissé guider par des considérations relevant de la compétence d'une autre autorité ; la violation de la loi, qui concerne toutes les décisions, qui, directement ou indirectement, auraient méconnu ou mal appliqué une règle de droit applicable dans le cas d'espèce ; l'excès de pouvoir, qui se rapproche de la violation de la loi, et qui concerne la violation de règles non écrites, mais généralement admises comme devant constituer les principes généraux du droit ; le détournement de pouvoir qui vise, d'une part,

---

<sup>4</sup> Loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, Mémorial A, n° 30 du 07 mai 1996, pp. 1026 s.

<sup>5</sup> Mémorial A n° 78 du 09 mai 2006, pp. 1402 s.

<sup>6</sup> Ainsi, en France, le statut de réfugié et la protection subsidiaire sont accordés par l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), sous le contrôle de la Cour nationale du droit d'asile (depuis 2007, anciennement Commission des recours des réfugiés) ; en Belgique, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) examine le contenu de la demande et décide d'octroyer ou de refuser le statut de réfugié ou de protection subsidiaire sous le contrôle depuis 2007 du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) devant lequel le demandeur d'asile peut introduire un recours contre une décision défavorable ; si en Allemagne, le contentieux de l'asile relève des juridictions administratives de droit commun, celles-ci connaissant cependant une spécialisation interne poussée entre les différentes chambres, voire même entre les différents magistrats.

<sup>7</sup> Article 3 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif : « (1) Le tribunal administratif connaît en outre comme juge du fond des recours en réformation dont les lois spéciales attribuent connaissance au tribunal administratif ».

l'utilisation d'une compétence dans un but autre que celui pour lequel elle est conférée, et, d'autre part, le détournement de procédure ; et enfin la violation des formes destinées à protéger les intérêts privés, qui vise l'inobservation de formes substantielles établies pour protéger le requérant.

L'issue d'un tel recours consiste, le cas échéant, en l'annulation de la décision attaquée : l'affaire est alors renvoyée devant l'autorité qui avait pris la décision, et qui doit donc statuer à nouveau. Si cette dernière reste inactive, le requérant peut demander au juge de nommer un commissaire spécial.

Le contentieux de la réformation se différencie du contentieux de l'annulation par les éléments suivants : ce n'est pas un recours de droit ; il faut qu'il soit expressément prévu par un texte légal. C'est un recours au fond, dans lequel le juge apprécie lui-même entièrement les circonstances de fait ; par ailleurs, en prenant sa décision, le juge ne renvoie pas l'affaire devant l'administration mais s'y substitue lui-même.

La Cour administrative dans un arrêt récent<sup>8</sup> définit la compétence du juge administratif en matière de réformation comme la compétence spéciale de statuer à nouveau, en lieu et place de l'administration, sur tous les aspects d'une décision administrative, en contrôlant non seulement la légalité de la décision de l'administration, mais également des changements en fait et en droit intervenus depuis la date de la prise de la décision litigieuse et ce, indépendamment de toute cause d'annulation.

En d'autres termes, le juge de la réformation peut être appelé à statuer sur des éléments de fait et de droit que l'administration n'a pas connus et à prendre une nouvelle décision, et ce même si la décision attaquée est à tous autres égards légale.

La différence entre ces deux sortes de recours ne s'attache donc pas seulement aux pouvoirs de contrôle du juge, mais aussi à l'époque du contrôle opéré par le juge : il s'agit, malheureusement, d'une différence qui échappe encore à bon nombre de plaideurs.

Un tel contrôle implique par ailleurs une intervention active du juge dans l'activité de l'administration ; dès lors le juge administratif dispose d'une certaine latitude et d'un certain pouvoir « inquisitorial » dans le respect du principe du contradictoire : ainsi, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président du tribunal ou de la Cour peuvent ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires ; le président du tribunal peut encore abrégé les délais par ordonnance non susceptible d'appel, les parties ayant été entendues ; enfin, le juge est libre de fixer les mesures d'instruction qu'il

---

<sup>8</sup> CA, 10 juin 2008, n° 23837 C, [www.ja.etat.lu](http://www.ja.etat.lu). Toutes les citations jurisprudentielles sont disponibles sous cette adresse électronique.

détermine, sous condition de respecter en tout état de cause le principe du contradictoire ; le tribunal ne peut cependant pas statuer sur un moyen soulevé d'office sans avoir préalablement invité les parties à présenter leurs observations.

La procédure<sup>9</sup> est écrite<sup>10</sup> et la représentation par voie d'avocat est obligatoire<sup>11</sup>, sauf pour l'Etat qui peut être représenté par un délégué du Gouvernement : les demandeurs ne sont pas convoqués à l'audience mais peuvent s'y rendre pour y assister *a priori* passivement – ils ne sont en tant que tels théoriquement pas habilités à prendre la parole, détail qui revêt une importance particulière en droit des étrangers, et plus particulièrement en matière d'asile.

Cette représentation obligatoire par avocat s'explique par la technicité du droit administratif<sup>12</sup> et par le caractère formaliste de cette procédure : le juge n'est pas saisi d'une « affaire » ou d'un « dossier » que l'on vient librement débattre devant lui, mais d'une décision administrative, individuelle ou à caractère réglementaire qui lui est déférée par une requête, acte de procédure qui délimite la demande de la partie et ses moyens. La requête délimite ainsi – sauf moyens d'ordre public – le débat devant le juge et l'analyse que celui-ci sera appelée à mener.

La procédure prévoit encore sous peine de forclusion des délais pour le dépôt des mémoires des différentes parties : c'est ainsi que le mémoire en réponse du défendeur – en la matière du droit de l'asile l'Etat – doit être déposé dans le délai de trois mois à dater de la signification de la requête introductive, le demandeur disposant ensuite d'un mois pour répliquer et le défendeur<sup>13</sup> d'un mois supplémentaire pour dupliquer.

Le recours n'a pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par le président du tribunal ou par le juge qui le remplace ; le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux. Le sursis est rejeté si l'affaire est en état d'être plaidée et décidée à brève échéance ; par ailleurs, du point de vue formel, la demande en sursis à exécution doit être présentée

---

<sup>9</sup> Matière régie par la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, Mémorial A n° 98 du 26 juillet 1999, pp. 1892 s.

<sup>10</sup> Exception faite des demandes en sursis à exécution ou en instauration de mesures de sauvegarde où la procédure est orale : articles 11 et 12 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

<sup>11</sup> Sauf en matière fiscale.

<sup>12</sup> L'exclusion du droit fiscal de cette obligation constitue indéniablement un paradoxe mais s'explique par le lobbying des experts-comptables.

<sup>13</sup> Sous réserve de modifications apportées par des lois spéciales ; voir ci-après.

par une requête distincte du recours tendant à l'annulation ou à la réformation de la décision déferée.

Quant à l'appel, celui-ci doit être interjeté, sous peine de forclusion, dans un délai de quarante jours, non susceptible d'augmentation en raison de la distance, à partir du jour de la notification du jugement par la voie du greffe de la juridiction de première instance.

Tant le délai que l'instance d'appel ont un effet suspensif en ce sens qu'il est sursis à l'exécution des jugements ayant annulé ou réformé des décisions attaquées en attendant que la Cour administrative ait rendu un arrêt définitif.

Si le juge administratif est ainsi le juge naturel de l'asile, il n'en est en revanche pas nécessairement le juge exclusif.

En effet, conformément à l'article 84 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils relèvent de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire. *A contrario*, les juridictions administratives ne sont, en principe, pas compétentes pour connaître de questions relevant de droits civils ou de droits subjectifs : le juge administratif luxembourgeois est le juge des actes administratifs, mais il n'est pas le juge de l'Administration.

Cette distinction que l'on retrouve également en droit belge a donné naissance en Belgique à une jurisprudence étoffée<sup>14</sup> dans laquelle le juge des référés judiciaire s'est déclaré compétent pour connaître, au provisoire et compte tenu de l'urgence, notamment lorsque le demandeur attend une décision, de questions relevant de l'asile, et plus particulièrement lorsque des droits fondamentaux consacrés par la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>15</sup> sont en jeu tels que les principes édictés par l'article 3 de cette Convention – interdiction des traitements inhumains et dégradants – dans les cas médicaux ou pour les apatrides, ou encore l'article 8 – respect de la vie privée et la vie familiale – pour le respect des aspects liés à la vie familiale de la personne que l'État a le projet d'éloigner, ou encore l'article 13 – droit à un accès au juge – qui est évoqué pour demander la garantie d'un recours effectif, notamment pour demander un permis de séjour provisoire dans l'attente de la décision du Conseil d'État.

---

<sup>14</sup> Voir à ce sujet : Saroléa Sylvie, *Le contentieux des droits des étrangers devant le juge judiciaire*, <http://jbverviers.blogspot.com/2006/12/actualit-du-droit-des-trangers-le.html>

<sup>15</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (telle qu'amendée par le Protocole n°11) du 9 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, STCE n° 005.

Plus généralement, il est encore admis que le juge des référés judiciaire est compétent lorsque l'action administrative qu'il s'agit d'arrêter ne constitue pas l'exécution d'une décision administrative, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas de décision, ou en constitue une mauvaise exécution<sup>16</sup>.

Si aucune décision n'a à notre connaissance été rendue à ce jour en ce sens en droit luxembourgeois, il s'agit néanmoins d'une possibilité directement transposable en droit luxembourgeois qui offre – au-delà de discussions théoriques juridiques fort intéressantes – potentiellement des solutions intéressantes pour certains cas exceptionnels – en l'absence de tout acte explicite ou implicite de l'Administration revêtant le caractère objectif d'une décision – où les voies de recours du contentieux administratif demeurerait inefficaces.

## **2. Le contentieux de l'asile**

La matière de la protection internationale et de la protection subsidiaire est actuellement régie au Grand-Duché de Luxembourg par la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection<sup>17</sup>, entrée en vigueur le 13 mai 2006.

Cette loi a transposé en droit luxembourgeois la directive 2001/55/CE (directive « protection temporaire »), la directive 2003/9/CE (directive « conditions d'accueil »), la directive 2004/83/CE (directive « qualification ») et la directive 2005/85/CE (directive « procédure »).

### *2.1 La procédure administrative*

Suite à l'introduction de cette loi, le droit luxembourgeois connaît quatre formes plus ou moins étendues de protection, à savoir :

- le statut conféré par le statut de réfugié, communément appelé « l'asile politique » ;
- le statut conféré par la protection subsidiaire, instauré depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 5 mai 2006 (en quelque sorte une protection accordée aux personnes qui ne remplissent pas les critères raciaux, religieux, de nationalité, politiques ou sociaux pour prétendre au statut de réfugié, le mobile des persécutions étant indifférent<sup>18</sup>, mais qui sont cependant exposés

---

<sup>16</sup> M. Leroy, *Contentieux administratif*, Bruylant, 2004, 3e éd., p. 855.

<sup>17</sup> Voir ci-dessus.

<sup>18</sup> TA, 16 avril 2008, n° 23855 : « Il résulte du libellé général des articles 28 et 37 de la loi du 5 mai 2006 que le mobile pour lequel la violence a été ou risque d'être commise n'a pas à être pris en compte, seul le fait en lui-même devant être pris en compte, l'exigence d'un lien de causalité entre la menace



dans leur pays à un risque de subir des atteintes graves : mort, torture, traitements ou sanctions inhumains ou dégradants ...). Cette protection spécifique n'existait pas auparavant en droit luxembourgeois, mais découle de la directive 2004/83/CE susmentionnée, qui impliquait l'instauration d'une procédure formelle pour la détermination de ce statut ;

- le statut de tolérance, accordé lorsque l'éloignement d'un demandeur débouté se heurte à un obstacle matériel ;
- le statut conféré par la protection temporaire, en cas d'afflux massif de personnes qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays.

La même loi a introduit quatre formes de décisions susceptibles d'être opposées à un demandeur :

- des décisions d'incompétence, lorsqu'en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, un autre pays est responsable de l'examen de la demande<sup>19</sup> ;
- des décisions d'irrecevabilité, lorsque par exemple la demande émane d'un ressortissant d'un des pays de l'Union Européenne<sup>20</sup>, ou si le demandeur émane d'un premier pays d'asile ou d'un pays dit « sûr »<sup>21</sup>, ou encore lorsque le demandeur, définitivement débouté d'une première demande, présente une seconde demande sans présenter de nouveaux éléments pertinents<sup>22</sup>, cette dernière hypothèse prévoyant, en dépit de son intitulé, une analyse au fond de la demande<sup>23</sup> ;

---

et une série de critères (race, nationalité, religion, etc.) tels qu'ils ont énumérés à l'article 1er, section A, § 2 de la Convention de Genève, étant étrangère à la question de l'octroi de la protection subsidiaire ».

<sup>19</sup> Article 15 (1).

<sup>20</sup> Article 16 (1).

<sup>21</sup> Article 16 (2).

<sup>22</sup> Article 23 (1).

<sup>23</sup> TA, 21 août 2008, n° 24646 : « La vérification du caractère nouveau est à effectuer conformément aux dispositions de l'article 26, paragraphe 3 qui régissent l'évaluation d'une demande de protection internationale par le ministre. Cet examen au fond n'exclut pas que le ministre parvienne, le cas échéant, à la conclusion que la nouvelle demande doit être déclarée irrecevable, l'irrecevabilité étant la conséquence non seulement de la soumission d'éléments qui ne seraient pas "nouveaux" au sens de l'article 23, mais également de l'évaluation par le ministre de ces éléments comme n'étant pas de nature à augmenter de manière significative la probabilité que les demandeurs remplissent les conditions requises pour l'obtention de la protection internationale. En d'autres termes, le fait que le ministre conclut à l'irrecevabilité de la nouvelle demande n'exclut pas, contrairement à une irrecevabilité prononcée par une juridiction dans le cadre d'une procédure contentieuse, que le ministre se soit, préalablement, livré à l'analyse au fond de la demande au vu des nouveaux éléments lui soumis ».

- des décisions au fond prises dans le cadre d'une procédure accélérée qui est ouverte dans treize hypothèses énumérées limitativement<sup>24</sup>, par exemple lorsque le demandeur n'a fait valoir que des faits dépourvus de pertinence, lorsqu'il ne remplit manifestement pas les critères pour prétendre à une forme de protection, lorsqu'il refuse de collaborer, lorsqu'il a manifestement fraudé etc. ;
- des décisions au fond prises au terme de la procédure « normale ».

Le législateur a opté pour le principe dit de « la procédure unique », de sorte qu'une demande de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire se fait sous la forme d'une seule et même demande d'asile. La demande est prioritairement examinée sous l'angle de la protection de la Convention de Genève et, ensuite, le cas échéant, sous l'angle de la protection subsidiaire. Comme l'indique son intitulé, cette protection est « subsidiaire », ce qui signifie qu'elle n'entre en ligne de compte que lorsqu'il est constaté que l'intéressé ne peut bénéficier du statut de réfugié.

Tout demandeur de protection internationale peut présenter sa demande, en personne<sup>25</sup>, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays.

Il est informé par écrit et dans une langue qu'il comprend, dans la mesure du possible, du contenu de la procédure de protection internationale, de ses droits et obligations ainsi que des conséquences du non-respect de ces obligations.

Le demandeur doit remettre ses documents d'identité. Ces pièces seront restituées en cas d'obtention du statut de réfugié ou de protection subsidiaire ou lors de l'éloignement du territoire si le statut est refusé. Le ministère en charge, compétent pour enregistrer, traiter et statuer sur les demandes de protection internationale et de protection temporaire est le Ministère des affaires étrangères et de l'immigration. Le ministère compétent en matière d'aide sociale est le Ministère de la famille et de l'intégration et plus précisément le Commissariat du gouvernement aux étrangers<sup>26</sup>.

Une pièce<sup>27</sup> attestant de l'enregistrement de la demande de protection internationale est remise au demandeur si possible le jour même du dépôt de la demande. Si cette pièce ne peut être remise immédiatement, la convocation établie par le service de la police judiciaire tient lieu provisoirement pendant une durée de 3 jours maximum, de

---

<sup>24</sup> Article 20 (1).

<sup>25</sup> Sous peine d'irrecevabilité : article 6 (1).

<sup>26</sup> Par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (Mémorial A n° 209 du 24 décembre 2008, pp. 3156 s.), entrée en vigueur le 9 juin 2009, l'Office luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI) s'est substitué au CGE.

<sup>27</sup> Communément appelé « papier rose ».

pièce donnant droit à l'aide sociale immédiate. L'attestation a une validité qui ne sera prolongée que si elle est présentée à l'administration communale du lieu de séjour du demandeur. Elle ne tient pas lieu de certificat de résidence (sauf, par dérogation, en cas de mariage). Cette attestation confère le droit à une aide sociale. Pendant toute la durée de la procédure, c'est le Commissariat du gouvernement aux étrangers qui est compétent pour le suivi social et paramédical du demandeur d'asile.

Le demandeur d'asile doit élire domicile au Luxembourg pour les besoins de la procédure. Il doit communiquer son adresse dans les 5 jours qui suivent le dépôt de sa demande et doit communiquer au ministère tout changement d'adresse.

A défaut de domicile, c'est le Ministère des affaires étrangères et de l'immigration qui tiendra lieu de domicile. Il 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 ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats.

L'assistance judiciaire est gratuite.

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 de la personne et peut procéder à une fouille corporelle du demandeur et de ses affaires. Il procède à la prise d'empreintes digitales ainsi qu'à la prise de photographies et dresse un rapport.

Le demandeur a le droit<sup>28</sup> d'être entendu par un agent du ministère et doit répondre personnellement aux convocations qui lui sont envoyées. Chaque entretien fait l'objet d'un rapport écrit contenant au moins les informations essentielles relatives à la demande, et les données recueillies feront l'objet d'une évaluation selon des critères déterminés par la loi<sup>29</sup>, ces critères n'y étant cependant pas énumérés de manière exhaustive<sup>30</sup>.

Le rôle dévolu aux services du ministère est donc primordial, puisqu'il conditionne de façon importante l'examen ultérieur de la demande par les juridictions administratives. Or, à l'heure actuelle, les rapports d'audition sont souvent sujets à discussion et constituent des sources de contradictions sur lesquels se fondent de nombreuses

---

<sup>28</sup> Article 9 (1), sauf lorsqu'un autre pays est responsable du traitement de la demande ou sauf cas de force majeure (par exemple raisons de santé).

<sup>29</sup> Article 26 (3).

<sup>30</sup> TA, 21 août 2008, n° 24646 : « Si l'article 26, paragraphe 3 de la loi énumère les éléments dont le ministre doit tenir compte lors de l'évaluation d'une demande, cette liste n'est cependant pas exhaustive, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme interdisant au ministre de tenir compte de toute autre information ou de tout autre élément dont il aurait connaissance ».

décisions de refus : tout dépend dès lors de la manière dont les informations sont effectivement recueillies.

A l'instar de ce qui existe pour le droit des étrangers, le droit des réfugiés et des bénéficiaires de formes complémentaires de protection est assorti de mesures coercitives, qui visent plus ou moins directement, le cas échéant après une période de privation de liberté plus ou moins longue, « l'éloignement » de l'étranger concerné du territoire.

La loi a ainsi assorti les décisions négatives du ministre d'un ordre de quitter le territoire automatique et a prévu notamment la possibilité de placer le demandeur en rétention pour une durée maximale de trois mois, non seulement lorsque 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, mais encore lorsque 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, lorsque la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée ou encore lorsque le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage.

Il s'agit dans ce dernier cas d'une réelle mesure coercitive s'apparentant à la « *Beugehaft* »<sup>31</sup> du droit allemand.

Ce placement peut, à titre exceptionnel, être prolongé par le ministre chaque fois pour une durée maximale de trois mois. La durée maximale de rétention est de douze mois.

La loi prévoit encore l'éloignement du territoire, sauf à ce que l'administration accorde au demandeur de protection débouté le bénéfice du statut de tolérance.

## 2.2 *La procédure contentieuse*

### 2.2.1 Quelques chiffres

La décision du ministre une fois intervenue au terme de la procédure administrative pourra faire l'objet soit d'un recours en annulation, soit d'un recours en réformation. En substance, le juge administratif statue en annulation lorsqu'il s'agit d'une décision d'incompétence ou d'irrecevabilité, ainsi que par rapport aux ordres de quitter le territoire pris accessoirement aux décisions de refus de protection, et par voie de

---

<sup>31</sup> Littéralement : détention visant à faire « plier » la personne détenue.

réformation lorsqu'il s'agit d'une décision au fond, qu'elle ait été prise suite à une procédure accélérée ou non.

Le tribunal administratif a ainsi rendu, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2008, 220 jugements en matière d'asile au terme d'une procédure d'une durée moyenne de 3 à 4 mois, en réponse à 6 recours contre des décisions d'irrecevabilité<sup>32</sup>, 178 recours contre des décisions rendues au fond<sup>33</sup>, ainsi que 18 recours contre des décisions rendues au terme de la procédure accélérée, le solde consistant en des jugements de radiation.

Dans ce contexte, le tribunal a accordé 20 statuts de protection internationale et a annulé une décision ministérielle.

### 2.2.2 Caractéristiques

Les juridictions administratives, qui ont une vocation généraliste, ne disposent pas d'une procédure spécifique à la matière de l'asile, sauf quelques aménagements dictés par le souci d'accélérer la procédure et d'éviter l'inflation de recours, ou pour reprendre les termes mêmes du projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection – qui a abouti à l'actuelle loi du 5 mai 2006 – « *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*<sup>34</sup> ».

Ce caractère généraliste a des conséquences directes en ce qui concerne le contentieux de l'asile, conséquences tant matérielles que procédurales.

D'abord, en ce qui concerne les conséquences matérielles, il n'est pas inutile de souligner que le contentieux de l'asile représente, proportionnellement, une charge importante pour des juridictions qui, somme tout, sont de taille modeste, le tribunal administratif comptant comme indiqué ci-avant actuellement 10 magistrats et la Cour administrative 5 magistrats.

Ainsi, pour l'année civile 2007, le tribunal administratif a rendu 1002 jugements, dont 314 en matière d'asile et pour l'année civile 2008, 822 jugements, dont 220 jugements en matière d'asile : environ un quart à un tiers des affaires traitées relève, par conséquent, du droit d'asile ; en y englobant les affaires relatives au droit des

---

<sup>32</sup> Articles 15 et 16 de la loi du 5 mai 2006.

<sup>33</sup> Article 19 de la loi du 5 mai 2006 et article 11 de la loi du 3 avril 1996.

<sup>34</sup> Projet de loi n° 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, session ordinaire, 2004-2005, Exposé des motifs, p. 25.

étrangers au sens large du terme (séjour, rétention, éloignement), la proportion est d'environ 50 %<sup>35</sup>.

Le traitement des dossiers d'asile – en termes de temps et d'investissement personnel de la part des magistrats – se trouve donc en concurrence directe avec celui des autres dossiers déferés aux juridictions administratives dont l'une des raisons d'être est le traitement rapide et abordable des litiges entre citoyens et Administration.

Quant aux conséquences procédurales de ce caractère généraliste, celles-ci résident dans le fait qu'à part certains aménagements procéduraux, les affaires d'asile sont traitées d'un point de vue procédural à l'instar de toutes les autres matières relevant de la compétence des juridictions administratives.

Cette absence de procédure spécifique impose dès lors au plaideur le respect de la procédure de droit commun, qui, en substance se caractérise par son formalisme et par le fait que le tribunal est saisi, non pas, d'une situation, mais d'une décision : la portée de son analyse est limitée par les éléments contenus dans la requête par rapport au contenu de la décision attaquée. Le tribunal n'examinera de nouveaux éléments lors de l'audience que dans la mesure où ils répondent à des conditions strictes et ne prendra sa décision que sur base du contenu de la requête, donc des arguments du demandeur en fait et en droit.

Pour reprendre un motif – fréquent – de rejet des recours « *le tribunal étant saisi d'un recours contentieux portant contre un acte déterminé, l'examen auquel il doit se livrer ne peut s'effectuer que dans le cadre des moyens invoqués par le demandeur pour contrer les motifs de refus spécifiques à l'acte déferé, mais que son rôle ne consiste pas à procéder indépendamment des motifs de refus ministériels à un réexamen général et global de la situation des requérants. Il ne suffit dès lors pas de contester la conclusion d'une décision administrative donnée, en renvoyant en substance le juge administratif au contenu du dossier administratif, mais il appartient au requérant d'établir que la décision critiquée est non fondée ou illégale* ».

---

<sup>35</sup> Entre le 15 septembre 2007 et le 15 juillet 2008, le tribunal administratif a rendu un total de 948 jugements, toutes matières confondues, dont 534, soit plus de la moitié, relèvent du droit des étrangers au sens large du terme. Quant à la Cour administrative, elle a rendu entre le 15 septembre 2007 et le 15 juillet 2008 un total de 377 arrêts, toutes matières confondues, dont 240 relèvent du droit des étrangers. Ces chiffres ne tiennent pas compte des ordonnances présidentielles – plutôt rares en droit des étrangers – et des jugements et arrêts rendus pendant les vacances judiciaires, période propice aux rapatriements plus ou moins volontaires et par conséquent aux recours. S'il est vrai que le nombre de dossiers relevant du droit des étrangers accuse une nette diminution (à titre d'exemple, le tribunal a rendu pour l'année judiciaire 2005-2006 638 jugements en matière d'immigration sur un total de 949 jugements), qui peut s'expliquer par le tarissement de certains flux migratoires (notamment ceux en provenance des Balkans), mais aussi par l'efficacité accrue de certains contrôles, notamment depuis l'instauration du système d'information Schengen, la qualité des recours, ou plutôt leur complexité, a tendance à augmenter.

Quant aux amendements apportés à la procédure de droit commun, l'une de ces modifications consiste à réduire le nombre des mémoires pouvant être échangés de part et d'autre en cas de recours en réformation, ce qui bien évidemment impose un devoir de diligence et de soins tout particulier à l'avocat lors de la rédaction de la requête introductive d'instance<sup>36</sup>.

Un autre des amendements apportés à la procédure ordinaire consistait notamment à limiter le rôle de la Cour administrative, en cas d'appel à l'encontre d'un jugement statuant sur un refus d'octroi de protection internationale, à celui de juge de l'annulation.

Cette dérogation sans précédent au droit commun de la procédure devant les juridictions administratives, selon laquelle la Cour administrative examinait uniquement les moyens de légalité, sans se prononcer sur le fond, souleva cependant un grand nombre de questions juridiques et attira de nombreuses critiques, sans pour autant atteindre le but recherché de l'accélération des procédures, de sorte qu'elle fut supprimée par la loi du 29 août 2008, la Cour administrative recouvrant l'entièreté de ses compétences.

Quant à l'abrogation de la possibilité d'appel en présence de certaines décisions, cette modification a également suscité une levée de boucliers, ce qui n'est guère étonnant.

Ainsi, le Conseil d'Etat s'était sans équivoques – mais sans succès – opposé à l'intention du Gouvernement de supprimer le double degré de juridiction en matière de droit d'asile, craignant, outre que cette suppression crée un précédent dangereux ouvrant une brèche dans l'application généralisée du double degré de juridiction, qu'elle constitue également une violation du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, en opposant au double degré de juridiction généralisé en matière administrative, la limitation à un seul degré de juridiction en matière d'asile.

---

<sup>36</sup> TA, 20 février 2008, n° 23734 : « Si l'article 19 (3) de la loi du 5 mai 2006 exclut dans le chef du demandeur toute possibilité de répondre au mémoire de la partie étatique par un mémoire en réplique, cette disposition ne saurait cependant être interprétée comme imposant à l'Etat, au-delà des obligations inscrites notamment au règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et des principes généraux de transparence, du dialogue et de la collaboration accrus entre les administrés et les administrations à la base de la prise des décisions administratives individuelles, la communication spontanée de tout document servant de base à une décision individuelle, mais cet article fait peser au contraire, précisément du fait de l'absence de possibilité de répliquer aux écrits de la partie étatique, une obligation de diligence particulière dans le chef du litismandataire qui doit veiller à l'instruction la plus complète possible du dossier avant le dépôt du recours, notamment en effectuant les démarches nécessaires – matérielles et juridiques – afin de disposer de toutes les données indispensables à la défense des intérêts de son mandant par le biais d'un seul écrit ».

En revanche, et au crédit de la loi, il faut également signaler que par dérogation au droit commun, les recours en réformation contre des décisions de refus prises après examen au fond bénéficient automatiquement de l'effet suspensif.

L'énumération de ces différentes et multiples voies de recours met cependant en évidence l'absence de toute procédure d'extrême urgence, ou d'urgence.

Or, si d'autres matières profiteraient assurément également de l'introduction d'une telle voie de recours, le contentieux de l'immigration et de l'asile constitue sans doute le domaine dans lequel un tel manque se fait le plus cruellement sentir.

En effet, si la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoit la possibilité d'introduire une requête en obtention d'un sursis à exécution d'une décision ou en instauration d'une mesure de sauvegarde par devant le président du tribunal administratif, qui statuera par voie d'ordonnance au provisoire au terme d'une procédure orale, la recevabilité d'une telle requête étant conditionnée par le dépôt, concomitamment, d'un recours au fond, dont la préparation et la rédaction – sachant que les moyens y contenus délimiteront l'examen du juge du fond – ne sont pas toujours compatibles avec l'urgence de certaines situations, par exemple lorsqu'il s'agit de s'opposer à une mesure imminente d'éloignement.

De même, le dépôt d'une telle requête en obtention d'un sursis à exécution ou en instauration d'une mesure de sauvegarde étant dépourvu d'effet suspensif, rien n'empêche l'administration d'exécuter la décision attaquée tant que le président n'a pas rendu son ordonnance.

Par ailleurs, contrairement à la procédure civile<sup>37</sup>, qui prévoit la possibilité, en cas d'extrême urgence, d'assigner une partie en référé au domicile du président, la procédure administrative contentieuse ne connaît pas de possibilité de déposer un recours et de toucher le président, ou le juge qui le remplace, en-dehors des heures de bureau.

Il semblerait cependant que le législateur ait pris conscience, du moins en partie, de cette situation, puisqu'il a tenté d'y remédier, en insérant dans la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration un article 114 qui prévoit que *« lorsque le recours formé contre une décision ministérielle est accompagné d'une demande visant à obtenir le sursis à l'exécution ou une mesure de sauvegarde, l'éloignement du territoire ne peut pas avoir lieu tant qu'une ordonnance*

---

<sup>37</sup> Article 934 du nouveau Code de procédure civile.



*de référé n'a pas été prise, sauf si la décision d'éloignement se fonde sur des motifs impérieux de sécurité publique ».*

En revanche, le problème du dépôt conjoint impératif d'un recours au fond confronte les plaideurs au choix, soit de bâcler le recours au fond, afin de pouvoir bénéficier le plus rapidement possible de l'effet suspensif attaché au dépôt d'un recours, avec le risque de payer le prix d'éventuelles imprécisions devant le juge du fond, soit de prendre le temps de rédiger un « bon » recours, avec le risque de voir son client éloigné avant qu'il ait eu le temps de déposer ses deux recours.

Il n'est pas inintéressant de noter que le droit belge connaissait jusqu'en 1991 le même problème, une demande de suspension devant là aussi toujours être l'accessoire d'un recours au fond : la demande de suspension devait être jointe à la requête en annulation ; le législateur a cependant réformé en 1991<sup>38</sup> cette procédure en y introduisant des procédures d'extrême urgence qui peuvent être introduites avant le dépôt du recours au fond, mais au plus tard en même temps que celui-ci : si aucun recours au fond n'est introduit dans le délai requis, la demande de suspension devient irrecevable ; si la suspension a été ordonnée, mais qu'aucun recours au fond n'a été déposé dans le délai, la suspension est levée.

### 2.2.3 Recours en annulation

La loi du 5 mai 2006 prévoit, en fonction des décisions déferées, 8 recours en annulation<sup>39</sup> et 2 recours en réformation au niveau de la première instance, tandis qu'elle exclut toute possibilité d'appel dans 4 cas<sup>40</sup>.

Les demandeurs de protection internationale confrontés à un refus devront dès lors veiller à faire attention à sélectionner, entre l'annulation et la réformation, la bonne forme de recours, faute de quoi ils risquent de voir leur recours déclaré irrecevable devant le juge administratif.

Ces deux recours par ailleurs diffèrent par l'analyse que le juge est amené à effectuer, ainsi que par la portée de son jugement, le choix du législateur n'étant à cet égard pas anodin.

---

<sup>38</sup> Loi du 19 juillet 1991 ; voir à ce sujet : M. Leroy, *Contentieux administratif*, 3e éd., Bruylant, 2004, pp. 773 s.

<sup>39</sup> En cas de décision d'incompétence, de décision d'irrecevabilité opposée à un citoyen de l'Union européenne, de décision d'irrecevabilité d'une nouvelle demande, d'ordre de quitter le territoire subséquent à une décision de refus, de décision d'exclusion du statut accordé, de décision de révocation du statut accordé.

<sup>40</sup> En cas de décision d'incompétence, de décision d'irrecevabilité opposée à un citoyen de l'Union européenne, de décision d'irrecevabilité d'une nouvelle demande et de refus pris dans le cadre d'une procédure accélérée.

Ainsi, dans le cadre d'un recours en annulation, le rôle du juge administratif se limite à la vérification de la légalité et de la régularité formelle de l'acte administratif attaqué par rapport à la situation de fait et de droit qui se présentait au moment de la prise de la décision attaquée.

Appliqué à la matière de l'asile, quel est le rôle dévolu au juge dans le cadre d'un recours en annulation ?

Celui-ci doit s'assurer que la décision qu'a prise le ministre est bien conforme à la loi et que celui-ci a bien bénéficié des garanties prévues par la loi et les engagements internationaux du Luxembourg : le juge de l'annulation ne juge pas en équité ou en humanité mais en droit. Ce ne sont pas ses sentiments qui comptent, la sympathie ou l'antipathie que peut lui inspirer la situation de l'étranger. La justice que peut rendre le juge de l'annulation n'est pas une justice d'équité ou d'humanité, mais une justice de légalité, encore que légalité et justice ne soient pas forcément des synonymes.

#### 2.2.4 Recours en réformation

Comme indiqué ci-avant, le rôle du juge en tant que juge du fond est beaucoup plus large.

Le choix d'un recours généralisé au juge de la réformation, s'il peut *a priori* être considéré comme offrant davantage de garanties à l'administré, recèle cependant de son côté également des dangers et des problèmes.

C'est ainsi que le recours en réformation expose le juge administratif au risque de devenir, de simple instrument de cette politique, un de ses principaux acteurs.

En effet, aux termes de l'interprétation donnée par la Cour administrative au rôle du juge administratif, celui-ci, comme indiqué ci-avant, est appelé le cas échéant à substituer son appréciation à celle de l'administration et à prendre la décision qu'il considère en tant que juge du fond comme appropriée, et cela alors même que la décision administrative entreprise est légale.

La limite entre le juge contrôleur de l'action administrative et l'administrateur, participant activement à l'exécution d'une politique donnée, voire à l'élaboration d'une politique alternative, s'amenuise indéniablement, ce qui ne manque pas de soulever des questions d'ordre constitutionnel<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Voir à ce sujet : M. Sünner, *Les juridictions administratives: juges de l'administration ou juges-administrateurs ?*, CODEX, édition mai / juin 2008.

D'un autre côté, si le pouvoir du juge de la réformation peut paraître en théorie considérable, puisque le juge fait, dans ce cadre, en quelque sorte office d'administrateur, et non plus de contrôleur, ce pouvoir se heurte à une double limite.

Il se heurte ainsi à une limite institutionnelle : si le juge fait office d'administrateur, il n'est, comme indiqué ci-avant, contrairement au ministre, pas saisi d'une demande *in rem*, mais d'une décision qui lui est déferée par le biais d'une requête soumise à des conditions de forme – et de fond – déterminées. Plus précisément, si le ministre est tenu conformément à l'article 3 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes<sup>42</sup> d'appliquer d'office le droit applicable à l'affaire dont il est saisi, le juge administratif est saisi par une requête qui délimite définitivement le débat, en ce sens que le demandeur ne peut plus faire valoir d'autres moyens ou prendre d'autres conclusions dès que le délai du recours est expiré<sup>43</sup>, le défaut de moyen formulé avec précision ne saurait être comblé, ni par une prise de position de la partie défenderesse, ni par des explications orales fournies par le mandataire des demandeurs à l'audience, sauf le cas d'un moyen d'ordre public<sup>44</sup>.

Il convient tout particulièrement de souligner que ce formalisme se retrouve également au niveau des moyens de preuve, une mesure d'instruction ne pouvant être ordonnée sur un fait que si la partie qui l'allègue ne dispose pas d'éléments suffisants pour le prouver, une mesure d'instruction ne pouvant en aucun cas être ordonnée en vue de suppléer la carence d'une partie dans l'administration de la preuve<sup>45</sup>.

Ce même formalisme exige encore du demandeur non seulement qu'il énonce les moyens pour lesquels il estime que la décision déferée est irrégulière et mal fondée dans la requête introductive d'instance, mais qu'il les énonce dès sa requête de façon certes sommaire mais néanmoins de manière suffisamment précise : aussi, il ne suffit pas de déclarer que la décision cause torts et griefs au requérant ou qu'elle est dépourvue de motifs<sup>46</sup>, ni de recourir à une motivation stéréotypée indéfiniment transposable à tout autre recours en la même matière, sans la moindre indication de base légale ni indication d'éléments concrets, spécifiques à la situation particulière du demandeur<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Mémorial A n° 54 du 06 juillet 1979, pp. 1096 s.

<sup>43</sup> F. Schockweiler, *Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois : à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat*, 1996, n° 213, p. 78.

<sup>44</sup> TA, 8 décembre 2004, n° 17982 ; TA, 16 août 2007, n° 23313.

<sup>45</sup> TA, 14 janvier 2008, n° 23556.

<sup>46</sup> F. Schockweiler, *ibid.*, n° 212, p. 77.

<sup>47</sup> TA, 10 octobre 2005, n° 19776.

En d'autres termes, et contrairement à la situation par-devant le ministre, si la loi permet certes au requérant de se limiter à exposer sommairement seulement les faits et moyens invoqués, il ne saurait cependant être admis à libeller une prétention seulement dans son résultat escompté en fait. Afin de pouvoir utilement réformer ou annuler une décision administrative, le tribunal, en tant qu'organe juridictionnel, est appelé à statuer par rapport aux moyens tant en droit qu'en fait qui lui sont soumis par la partie demanderesse, mais il ne lui appartient pas en l'absence de moyens concrètement soumis, d'instruire de sa propre initiative une demande qui lui est adressée<sup>48</sup>.

A cet égard, il n'est pas exagéré de souligner l'impression d'un malentendu entre le tribunal et les plaideurs : si le tribunal attend de la part des plaideurs un discours juridique et factuel argumenté et attend qu'on lui explique, qu'on lui démontre, en quoi une décision serait illégale ou irrégulière, l'expérience révèle que certains avocats – pas tous, mais malheureusement beaucoup – estiment pouvoir se contenter de soumettre au tribunal un dossier, plus ou moins complet, avec une lettre d'introduction pompeusement baptisée « requête », et attendent que ce soit le tribunal qui fournisse toute l'analyse juridique.

Le pouvoir du juge de la réformation se heurte encore à une autre réalité : en effet, le juge administratif ne dispose pas toujours, et ce pas uniquement en matière d'asile, des connaissances techniques et des moyens d'investigation appropriés afin de procéder aux investigations nécessaires. Si dans certaines matières le recours à des experts peut s'avérer être une alternative tentante, un tel recours peut se révéler aléatoire et surtout constituer en fait un abandon par le juge de ses prérogatives<sup>49</sup>.

En ce qui concerne plus particulièrement la matière de l'asile, force est encore d'admettre que le juge administratif est mal à l'aise et mal outillé en présence de recours qui, tant par leur quantité que par leur qualité, essentiellement factuelle, ne correspondent pas à son travail ordinaire de juge de la légalité ni à sa formation de juriste : l'appréhension de telles situations réclame en effet beaucoup plus que simples connaissances juridiques, comme éventuellement une formation psychologique mais en tout état de cause à des connaissances minimales relatives aux différents pays d'origine.

---

<sup>48</sup> TA, 12 mai 2008, n° 23366.

<sup>49</sup> F. Schockweiler, *Quelles juridictions administrative et fiscale pour un Etat de droit moderne ?*, Journée de discussion et de réflexion du 13 janvier 1996 sur le Conseil d'Etat et les juridictions administratives, Conf. St. Yves, juin 1996, n° 88, p. 63.

En effet, le tribunal, statuant en tant que juge du fond en matière de demandes de protection internationale, doit procéder à l'évaluation de la situation personnelle du demandeur, tout en prenant en considération la situation générale existant dans son pays d'origine. Cet examen ne se limite pas à la pertinence des faits allégués, mais il s'agit également d'apprécier la valeur des éléments de preuve et la crédibilité des déclarations du demandeur, la crédibilité d'un demandeur de protection internationale constituant en effet un élément d'appréciation fondamental dans l'appréciation de la justification d'une demande d'asile, spécialement lorsque des éléments de preuve matériels font défaut<sup>50</sup>.

Or comment apprécier sans formation adéquate le récit des demandeurs d'asile ?

Une thèse de doctorat publiée en France<sup>51</sup> éclaire ainsi les difficultés auxquelles sont confrontés les juges chargés d'apprécier le récit des demandeurs d'asile : un chercheur a en effet choisi d'assister à quelques dizaines de séances de la commission de recours des réfugiés, ce qui lui a permis de constater finalement la difficulté pour les juges d'apprécier, à sa juste valeur, le récit d'un demandeur d'asile.

Ainsi, à défaut de formation adéquate, la tentation pour le juge de se borner à rechercher une incohérence dans le récit du demandeur est souvent grande. Or, il s'agit toujours d'une incohérence subjective, puisque résultant du décalage entre l'idée que le juge a d'une donnée (une évasion, une suite chronologique, des réactions militaires) et ce que le requérant relate de cette donnée (et comment il la relate).

A titre d'exemple, lorsqu'un réfugié évoque une évasion, le juge, habitué peut-être à des « standards sécuritaires occidentaux », considérera le récit comme peu plausible si la fuite est perçue comme trop facile.

Ou lorsqu'un réfugié a survécu à des persécutions et a fuit, la réalité même de sa survie peut engendrer des doutes quant à la réalité des persécutions ...

Il arrive également fréquemment que des personnes demandent le même statut en fuyant le même pays à la même époque, et, construisant un récit autour des mêmes questions qui leur ont été posées, produisent des discours semblables voire similaires, ce qui a priori semble compréhensible. Une telle similitude devrait donc être une preuve de véracité. Cependant, de la similitude, on tombe aisément dans le stéréotype, qui lui est source de doute : si le récit est « trop » conforme aux attentes, il ne peut pas

---

<sup>50</sup> CA, 21 juin 2007, n° 22858 C ; TA, 3 octobre 2007, n° 22623 ; TA, 15 octobre 2007, n° 23345.

<sup>51</sup> I. Blériot, *Devenir réfugié : entre légalité et pitié*, Mémoire de DEA, 2002-2003, EHESS, Ecole doctorale d'anthropologie sociale et d'Ethnologie, disponible sous : [www.reseau-terra.eu/sourcesetdocuments/francophones/documents/publi/BLERIOT.rtf](http://www.reseau-terra.eu/sourcesetdocuments/francophones/documents/publi/BLERIOT.rtf).

vraiment être tout à fait vrai et est soupçonné d'avoir été arrangé pour mieux rentrer dans l'idéal type.

D'un autre côté, la cohérence d'un récit, qui entraînera aux yeux du juge sa crédibilité, ne consiste finalement pas en autre chose qu'en l'adéquation des faits du récit avec ce que les magistrats peuvent comparer à ce qu'ils connaissent ou pensent connaître (un uniforme, un nom connu, une présence militaire) ou supposent (l'attitude logique de la police ou l'armée, d'un persécuteur).

La crédibilité d'un tel récit dépendra dès lors du vécu, des idées préconçues, des connaissances effectives ou supposées des différents magistrats : à défaut de formation objective et de critères objectifs l'audition risque fort de se transformer pour le demandeur en loterie.

A ce sujet, l'étude citée ci-avant a notamment révélé que ceux qui obtiennent le statut présentent statistiquement une proximité biographique et culturelle plus importante avec les magistrats : en effet on accorde plus facilement le statut à des personnes auxquelles on peut s'identifier, ou dont on connaît, ou croit connaître le mode de vie ou la culture.

### 2.3 *Le rôle du juge en question*

La diversité des recours prévus par le législateur par rapport à des situations factuellement similaires, voire identiques nous amène inmanquablement à nous poser la question du rôle dévolu par le législateur au juge.

Comme relevé ci-avant, le choix par le législateur d'ouvrir à l'administré tantôt un recours en annulation, tantôt un recours en réformation n'est pas anodin, puisque selon le recours retenu, le contrôle du juge sera plus ou moins large et les remèdes susceptibles d'être apportés par le juge plus ou moins efficaces.

Ainsi, l'annulation d'un refus, qui est, du point de vue du demandeur, sans effet positif, est certainement d'une utilité moindre pour le justiciable qu'un statut, pourvu d'effets positifs, que le juge de la réformation aurait pu lui accorder.

Ce choix est encore souvent difficilement compréhensible du point de vue juridique et encore plus du point de vue humain, le réfugié n'ayant que faire de toutes ces subtilités juridiques, alors que pour lui le débat se limite à une question de simple humanité : « *laissez-moi rester* ».

Si la limitation du rôle du juge à celui de juge de l'annulation peut s'expliquer en des matières où la décision administrative relève largement de considérations politiques ou où la technicité de la matière risque de représenter un obstacle pour le juge qui doit

substituer une décision à la décision lui déferée, comment en revanche justifier qu'une même situation factuelle donnée qui représente très souvent pour l'administré un drame humain, ouvre, en fonction de la décision de refus prise par le ministre, tantôt un recours en annulation, tantôt un recours en réformation ?

Ce choix est d'autant plus difficile à comprendre et à accepter, et ce non seulement par l'administré, mais aussi souvent par son litismandataire et par le juge, alors que ce dernier, en fonction du type de recours retenu par le législateur, devra écarter de son analyse des éléments déterminants qui, normalement, devraient pourtant plaider en faveur de l'administré.

Il n'est à cet égard pas inutile de rappeler que si le juge de la réformation doit prendre en considération les éléments de fait et de droit de la cause au moment où il statue, en tenant compte le cas échéant de changements intervenus depuis la décision de l'autorité administrative qu'il aurait éventuellement à réformer, le juge de l'annulation ne peut en revanche apprécier la décision dévolue que par rapport aux circonstances de droit et de fait telles qu'elles existaient au moment où la décision a été prise.

Comment ainsi justifier que le juge, saisi d'un recours en réformation dirigé à l'encontre d'une décision refusant à un réfugié la protection internationale, puisse, au moment où il statue, tenir par exemple compte de la dégradation de la situation sécuritaire dans le pays d'origine du demandeur, alors que lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation à l'encontre d'une décision rejetant une nouvelle demande d'un réfugié issu du même pays, il n'est pas habilité à tenir compte de cette même nouvelle situation ?

Comment encore expliquer que lorsqu'un administré, qui s'est vu refuser une nouvelle demande, à défaut d'avoir rapporté la preuve de faits nouveaux, introduit un recours en annulation à l'encontre de cette décision et dépose, à l'appui de son recours, la preuve d'autres faits pertinents apparus depuis, mais, non soumis au ministre, preuve dont le juge de l'annulation ne pourra pas tenir compte, de sorte que le demandeur devra être débouté, alors qu'il remplit peut-être, au moment où le juge statue, les conditions requises pour obtenir la protection sollicitée ?

Le choix discrétionnaire du législateur des recours ouverts contre les différentes décisions prises en matière de contentieux de l'immigration permet de considérer que le juge administratif, indépendamment de toutes considérations théoriques quant à l'indépendance de la magistrature et de la séparation des pouvoirs, constitue aux yeux du pouvoir politique à cet égard avant tout un instrument de sa politique d'immigration, dont il s'agit d'écarter, sinon de limiter le contrôle au gré des buts politiques poursuivis par le législateur.

Mais même au-delà de ces limitations, il faut encore constater que les pouvoirs du juge administratif ne dépendent pas seulement de l'interprétation qu'il donnera aux textes légaux qui définissent son rôle, mais aussi et surtout au cadre, légal et matériel que lui accorde le législateur, notamment en termes de formation, d'effectifs, de structures, d'informations.

Or là encore, ce choix relève d'une décision politique qui impose un constat, sans doute amer, à savoir que le rôle du juge n'est finalement que celui que le pouvoir politique veut bien qu'il joue.



## **PERSPECTIVES EUROPEENNES**

Etat des lieux en matière d'harmonisation européenne du  
droit d'asile



# L'accès au travail et à l'apprentissage des demandeurs d'asile : étude comparative européenne

François MOYSE

La présente contribution est principalement basée sur un travail effectué par le réseau ODYSSEUS, le Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe<sup>1</sup>. Cette étude a été effectuée au profit de la Commission européenne.

Il s'agit en l'occurrence d'une étude globale comparative de 10 directives européennes en matière d'asile, dont celle qui servira de base aux présents développements, à savoir la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (« directive accueil »).<sup>2</sup> Notons d'emblée que c'est l'article 11 de cette directive qui est relatif à l'accès au travail des demandeurs d'asile.

Avant d'analyser les conclusions de ce rapport sur la réalité de l'accès au travail et à l'apprentissage par les demandeurs d'asile en Europe, il est utile de se référer à un autre rapport : celui de la Commission européenne au Conseil européen et au Parlement européen sur l'application 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.<sup>3</sup>

Dans son rapport, la Commission observe qu'« *en raison de la flexibilité considérable que permet l'article 11, aucun problème majeur n'a été constaté dans le respect des règles sur l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail* ».

Selon la Commission, la moitié des États membres n'octroie aux demandeurs d'asile l'accès au marché du travail qu'après un an à compter du dépôt de leur demande d'asile – il s'agit de la durée maximale autorisée par la directive accueil. Neuf États membres autorisent l'accès après l'écoulement de délais plus courts (il est de 9 mois au Luxembourg), et un seul Etat membre, la Lituanie, enfreint cette directive en ne prévoyant absolument pas cette possibilité.

Cependant, de manière latente, on voit tout de même apparaître certains problèmes puisqu'une majorité de pays exigent des demandeurs d'asile qu'ils sollicitent un permis de travail, restreignent l'accès au marché du travail à certains secteurs de l'économie et limitent la durée du temps de travail autorisé et ce, parfois de manière très restrictive.

---

<sup>1</sup> L'auteur en est membre.

<sup>2</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO L 31 du 6 février 2003, p. 18.

<sup>3</sup> COM(2007) 745 final du 26 novembre 2007.

D'où la conclusion plus nuancée de la Commission européenne selon laquelle « *les restrictions supplémentaires imposées aux demandeurs d'asile qui ont déjà eu accès au marché du travail, telles que la nécessité d'un permis de travail, pourraient considérablement entraver cet accès dans la pratique* ».

Le rapport du Réseau ODYSSEUS permet de présenter plus en détail les problèmes juridiques et pratiques que soulève l'application de la directive accueil. Six questions sont ainsi posées, dont nous esquisserons les réponses ci-dessous.

## **1. La durée de la période durant laquelle les demandeurs d'asile n'ont pas accès au marché du travail**

Deux tendances se dessinent dans les Etats membres de l'Union européenne (EU) :

- la moitié des Etats suit le principe ancré dans la directive accueil en n'autorisant pas les demandeurs d'asile à accéder au marché du travail avant l'écoulement d'un délai d'un an (notamment la République Tchèque, l'Estonie, l'Allemagne, la France, la Lettonie, Malte, la Slovaquie, la Slovénie ou le Royaume-Uni).
- neuf Etats ont adopté des dispositions plus favorables en la matière, en autorisant un accès au marché du travail plus rapide :
  - Accès immédiat en Grèce ;
  - Après 20 jours maximum au Portugal ;
  - 3 mois en Autriche et en Finlande ;
  - 4 mois en Suède ;
  - 6 mois en Italie, en Espagne et aux Pays-Bas (avec un accès limité cependant à 12 semaines par année durant la procédure) ;
  - 9 mois au Luxembourg.

En Belgique, le problème est que le ministre fédéral en charge des conditions d'accueil n'a pas compétence pour l'emploi, qui relève d'un autre ministre fédéral.

Seule la Lituanie viole la directive accueil et son article 11 en n'autorisant pas les demandeurs d'asile à travailler, même si la procédure dure plus d'une année.

## **2. L'obtention d'un permis de travail : une exigence dans certains pays**

Presque deux-tiers des Etats membres exigent des demandeurs d'asile qu'ils possèdent un permis de travail (la liste comprend notamment : l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, l'Allemagne, la Hongrie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la

Slovénie, la Suède, l'Espagne, le Luxembourg, la France et le Royaume-Uni, où une autorisation du *Home Office* est requise).

L'exigence d'un permis de travail soulève plusieurs questions et notamment celle des délais nécessaires pour l'obtention dudit permis. D'autre part, les permis peuvent prévoir certaines obligations pour les demandeurs d'asile ; ils peuvent également limiter l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail en excluant certains emplois ou en ayant une durée de validité limitée. Les limitations relatives à l'accès au marché du travail diffèrent selon la réalité nationale. Ainsi en Allemagne, le permis de travail peut être restreint à un certain type d'activités ou à certaines heures de travail.

Une minorité d'Etats membres de l'UE ne conditionnent pas l'accès au marché du travail à la possession d'un permis de travail (le Portugal, la Finlande, l'Italie et Chypre).

### **3. Les conditions d'accès des demandeurs d'asile au marché du travail après la période initiale (règles relatives au temps de travail ou au type de travail ou de professions autorisées)**

Outre l'exigence d'un permis de travail, d'autres conditions peuvent être imposées qui limitent l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 2 de la directive accueil :

- Le travail par des demandeurs d'asile est limité à 12 semaines par an aux Pays-Bas.
- En France, l'emploi occupé doit être temporaire.
- À Chypre, malgré l'absence de restriction légale, en pratique les demandeurs d'asile ne peuvent travailler que dans le secteur de l'agriculture.
- en Autriche, les demandeurs d'asile n'ont accès qu'aux emplois saisonniers dont le cumul ne peut excéder 6 mois sur une année.
- Au Royaume-Uni l'accès à des activités commerciales ou indépendantes est en général prohibé.

Le rapport souligne que si ces limitations ne sont pas, en tant que telles, contraires à la directive accueil, elles posent cependant de façon évidente la question de la cohérence de la politique commune en matière d'asile. Ces disparités menacent l'harmonisation du système, car elles incitent les demandeurs d'asile à recourir au travail au noir.

#### **4. Règles de priorité entre les demandeurs d'asile d'une part, et les nationaux, citoyens de l'UE de l'EEE et nationaux de pays tiers résidents légalement d'autre part**

L'accès au marché du travail est susceptible d'être restreint, en vertu de l'article 11, paragraphe 4 de la directive accueil, en donnant la priorité à d'autres catégories de travailleurs.

L'ordre de priorité diffère d'un Etat à un autre :

- soit les citoyens de l'UE ou de l'Espace Economique Européen (EEE), ainsi que les ressortissants des pays tiers résidant légalement sont prioritaires sur les demandeurs d'asile (notamment en Autriche, à Chypre, au Luxembourg et en Grèce) ;
- soit les demandeurs d'asile sont placés sur un pied d'égalité avec les nationaux des pays tiers qui y résident légalement, mais viennent après les citoyens de l'UE et de l'EEE (Estonie, Hongrie, Pologne) ;
- en République Tchèque uniquement, les demandeurs d'asile ont priorité par rapport aux ressortissants des pays tiers y résidant légalement.

D'autres pays, notamment les Pays-Bas, la Finlande, la France, l'Italie, la Lettonie, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et l'Espagne, n'ont pas recours à cette pratique.

#### **5. L'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle**

C'est l'article 12 de la directive accueil qui prévoit l'accès à la formation professionnelle. Cet accès est traité de manière très différente dans les Etats membres de l'UE, selon s'il est lié ou non à l'exercice d'un emploi.

Le paragraphe 1er de l'article 12 laisse la possibilité au Etats d'accorder aux demandeurs d'asile l'accès à une formation professionnelle quand bien même ces derniers n'auraient pas accès au marché du travail. Presque la moitié des pays (dont la Belgique, la Finlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Slovaquie et l'Espagne) l'ont ainsi permis. Au Luxembourg, cet accès est limité à certains types de formation professionnelle, souligne le rapport.

En ce qui concerne la formation professionnelle liée à un emploi, seule la Slovénie ne permet pas aux demandeurs d'asile un tel accès.

## 6. Synthèse: l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile est plus facile grâce à la directive

La directive accueil n'a eu aucun impact dans 7 Etats membres, où les dispositions nationales antérieures atteignaient déjà le standard de ladite directive en la matière.

Elle a eu un impact positif pour les demandeurs d'asile dans 11 Etats membres, par trois mécanismes :

- certains pays ont dû prévoir un accès plus rapide au marché du travail pour les demandeurs d'asile, notamment la Hongrie ou le Portugal ;
- abolition de l'interdiction de travailler, notamment au Luxembourg, en Italie, en France, en Slovaquie, en Pologne, en Estonie ou en Lettonie ;
- Au Royaume-Uni, l'accès au marché du travail est devenu un droit, alors qu'auparavant cette possibilité relevait d'une décision discrétionnaire du *Home Office*.

Par contre, la directive accueil a eu un impact négatif dans deux Etats membres, soit en restreignant l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail (en Autriche), soit en introduisant des ambiguïtés dans la législation nationale, de sorte à produire une pratique administrative incertaine (à Chypre).

Globalement toutefois, l'impact de la directive accueil reste largement positif.

Après cette conclusion, il faut noter finalement qu'une **proposition de directive** relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États est proposée à l'adoption des Etats membres. Il s'agit d'une directive de refonte de la matière.<sup>4</sup>

La Commission européenne y propose de faciliter l'accès au marché du travail par deux mesures en particulier.

En premier lieu, la proposition prévoit que les demandeurs d'asile auront accès à l'emploi six mois au plus tard après le dépôt d'une demande de protection internationale. Ce délai sera donc raccourci par rapport à celui de la directive actuelle.

En second lieu, l'article 15 de la proposition de directive est destiné à empêcher l'imposition de conditions d'accès au marché du travail au niveau national trop limitatives, notamment en abrogeant la priorité des citoyens européens et des nationaux quant à l'accès au marché du travail.

---

<sup>4</sup> COM(2008) 815 final du 3 décembre 2008.

En effet, l'abaissement de la durée maximum pendant laquelle les demandeurs d'asile ne peuvent travailler est une bonne chose en soi mais constituerait une mesure insuffisante. La proposition de directive en question tente donc d'aller plus loin pour faciliter davantage encore cet accès au marché du travail des demandeurs d'asile.



# Analyse critique des efforts d'harmonisation en matière de détermination des besoins de protection internationale

*Samuel Boutruche\**

Le régime d'asile européen commun poursuit à la fois un objectif d'harmonisation et un objectif de protection. Ces deux objectifs ont été encore réaffirmés par les Chefs d'Etat et de Gouvernements dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen le 18 octobre 2008<sup>1</sup> et confirmés par la Commission européenne dans son plan d'action en matière d'asile du 17 juin 2008<sup>2</sup>.

La première phase de l'élaboration du régime d'asile européen commun a consisté en l'adoption de normes minimales concernant les aspects principaux de l'asile et a été achevée en décembre 2005 avec l'adoption de la directive sur les procédures d'asile (« directive procédure »)<sup>3</sup>. Selon le programme de La Haye, la seconde phase vise à établir une procédure d'asile commune et des statuts uniformes de réfugié d'une part et de protection subsidiaire d'autre part. Le plan d'action en matière d'asile de la Commission européenne précise les mesures que la Commission entend proposer pour parachever le régime d'asile européen commun qui, faut-il le rappeler, constitue une entreprise sans précédent.

En vertu de l'article 63 du Traité d'Amsterdam<sup>4</sup>, l'harmonisation en matière d'asile doit être conforme à la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié. Par ailleurs, plusieurs instruments du régime d'asile européen commun affirment qu'ils respectent le droit d'asile tel que garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE)<sup>5</sup>. Certains d'entre eux se fixent même comme objectif d'assurer la mise en œuvre de ce droit. La directive 2004/83/CE du Conseil (« directive

---

\* Samuel Boutruche est chargé de la liaison avec les institutions européennes au sein du Bureau de Liaison avec l'Union Européenne du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). Les vues exprimées dans cet article n'engagent que son auteur et ne peuvent en aucun cas être considérées comme représentant la position officielle du UNHCR.

<sup>1</sup> Pacte européen sur l'immigration et l'asile, doc. 13440/08, approuvé par le Conseil Justice et Affaires Intérieures le 25 septembre 2008 et adopté par le Conseil européen le 16 octobre 2008, Section IV, p. 11.

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Plan d'action en matière d'asile – Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, COM(2008) 360 final du 17 juin 2008.

<sup>3</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, JO L 326 du 13 décembre 2005, p. 13.

<sup>4</sup> Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, JO C 321E du 29 décembre 2006,

<sup>5</sup> L'article 18 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne dispose que : « [le] droit d'asile est 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. »

qualification »<sup>6</sup> vise ainsi à assister les Etats membres dans la mise en œuvre de la Convention de 1951 tandis que le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 (règlement « Dublin II ») vise à « assurer le plein respect du droit d'asile »<sup>7</sup>. Il apparaît par conséquent que l'objectif d'harmonisation servirait l'objectif de protection.

Cependant, force est de constater que, à ce jour, ni l'objectif de protection ni celui d'harmonisation n'ont été remplis au sein de l'UE. Les disparités en matière de taux de reconnaissance de la protection internationale entre les Etats membres pour un même groupe national en témoignent.<sup>8</sup> Les chances pour un demandeur d'asile d'obtenir une protection internationale varient grandement selon l'Etat dans lequel la demande est déposée. Cela est d'autant plus préoccupant que le « système Dublin » déterminant l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile repose précisément sur la présomption que les conditions d'octroi de la protection internationale sont équivalentes à travers l'UE.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) s'est vu confier par la communauté internationale le mandat d'assumer les fonctions de protection des réfugiés et, en collaboration avec les Etats, de rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés. L'article 8 du statut de l'UNHCR et l'article 35 de la Convention de 1951 lui reconnaissent un rôle de surveillance de l'application des dispositions de la Convention de 1951. Dans la mesure où le régime d'asile européen commun affecte la mise en œuvre de cet instrument international au sein des Etats membres de l'UE et les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, l'UNHCR a donc une responsabilité de coopérer avec les institutions européennes et les Etats membres dans l'élaboration de ce régime. La Déclaration 17 du Traité d'Amsterdam reconnaît d'ailleurs dans le contexte de l'UE la responsabilité particulière de l'UNHCR en prévoyant « [qu'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 »<sup>9</sup>. Par

---

<sup>6</sup> 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, JO L 304 du 30 septembre 2004, p. 12, considérants 6 et 16 du préambule.

<sup>7</sup> Règlement (CE) n°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 États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO L 50 du 25 février 2003, p. 1, considérant 15 du préambule.

<sup>8</sup> UNHCR, *Statistical Yearbook 2007*, p. 50.

<sup>9</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes – Déclarations adoptées par la Conférence – Déclaration relative à l'article 73 K du traité instituant la Communauté européenne, JO C 340 du 10 novembre 1997, p. 134.

ailleurs l'article 21 de la directive procédures codifie la responsabilité de l'UNHCR dans le cadre de la procédure d'asile.

L'UNHCR a développé une intense coopération avec les Etats membres, les institutions européennes et les ONG depuis les débuts du processus d'élaboration du régime d'asile européen commun. Cette coopération prend plusieurs formes, y compris la soumission de commentaires de l'UNHCR sur les propositions d'instruments communautaires en matière d'asile<sup>10</sup>. La collaboration avec les Etats membres s'est aussi traduite dans des projets financés en partie par le Fond Européen pour les Réfugiés visant à évaluer la mise en œuvre de certaines dispositions de l'acquis communautaire en matière d'asile. Le premier d'entre eux concernait l'application de certaines dispositions de la directive qualification et a consisté en l'analyse par l'UNHCR de plus de 1500 décisions des organes de première instance et d'appel en matière d'asile en France, en Allemagne, en Grèce, en Slovaquie et en Suède.<sup>11</sup> C'est dans le même esprit de coopération et sur la base d'une méthode comparable que l'étude de l'UNHCR sur la jurisprudence du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg a été réalisée qui est notamment débattue dans le cadre de cette journée d'étude.

La présente contribution ne saurait tendre à l'exhaustivité et se borne à souligner les préoccupations principales de l'UNHCR relatives à certaines dispositions de l'acquis communautaire en matière de détermination des besoins de protection internationale.

## **1. Préoccupations de l'UNHCR relatives à certaines dispositions de la directive qualification**

Sur la base de ses commentaires soumis lors de l'adoption de la directive qualification<sup>12</sup> et de son expérience durant la phase de mise en œuvre de cet instrument communautaire au niveau des Etats membres, l'UNHCR formule les observations suivantes concernant certaines notions générales relatives à l'octroi de la protection internationale (1.1.) ainsi que certaines dispositions propres à l'octroi du statut de réfugié d'une part, et du statut de protection subsidiaire d'autre part (1.2).

---

<sup>10</sup> Ces commentaires sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=protect&id=4360c8e30>.

<sup>11</sup> UNHCR, *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007.

<sup>12</sup> UNHCR, *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum-Seekers*, juillet 2003..

## 1.1 Notions générales relatives à l'octroi de la protection internationale

La directive qualification introduit notamment des normes minimales concernant les notions d'acteurs de persécution et d'atteinte grave (l'article 6), de protection (l'article 7) ainsi que de protection interne (l'article 8).

Concernant les **acteurs de persécution**, la directive qualification résout une divergence récurrente et problématique entre les Etats membres, dont certains comme l'Allemagne et la France refusaient jusqu'alors l'octroi du statut de réfugié aux personnes persécutés par des agents non étatiques. Ladite directive dispose désormais clairement que la nature des agents de persécution est indifférente et que le statut de réfugié ou la protection subsidiaire peuvent être accordées si les acteurs de protection, Etat ou autres, tels que 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. Ce faisant la directive qualification a clarifié l'application de cette notion et étendu les possibilités de bénéficier de la protection internationale notamment en France et en Allemagne.

En revanche la définition des **acteurs de protection** visés par l'article 7 de cette directive a donné lieu à des interprétations divergentes dans les différents Etats membres de l'UE notamment concernant les critères de « contrôle du territoire », de « mesures raisonnables » pour empêcher la persécution ou les atteintes graves, et d'« accès à la protection ». Par ailleurs, la notion même d'acteur de protection non étatique est source de préoccupations tant il paraît difficile d'envisager qu'une organisation internationale ou, *a fortiori*, un clan ou une milice, soient en mesure d'assurer la protection d'individus au même titre qu'un Etat.

La directive qualification fixe également des critères minimums concernant la notion de protection interne, sur la base de laquelle les Etats membres peuvent déterminer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale car il peut trouver une protection à l'intérieur de son propre pays d'origine. Les effets d'harmonisation de cette directive en la matière ont été relativement limités. L'UNHCR a observé de grandes divergences entre Etats membres dans l'interprétation des critères sur lesquels l'Etat est censé se fonder pour conclure à la possibilité d'une protection interne.<sup>13</sup> En outre, ces critères s'avèrent insuffisants pour garantir effectivement la protection de la personne concernée, notamment au regard de ce que préconise la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) sous l'angle de l'article 3 de la

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 11.

Convention des Droits de l'Homme (CEDH)<sup>14</sup>. Au terme de la directive qualification, il suffit qu'« il n'y [ait] aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il [soit] raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays ».<sup>15</sup> Dans son arrêt *Salah Sheekh c. Pays Bas*, la Cour EDH exige que la personne soit capable de « travel to the area concerned, gain admittance and settle there, failing which an issue under Article 3 may arise ».<sup>16</sup> L'UNHCR recommande pour sa part que toute zone de protection interne envisagée pour le demandeur doit être accessible en pratique, légalement et en toute sécurité.<sup>17</sup> Au vue des divergences entre Etats membres sur ce sujet et des lacunes de l'article 8 de la directive qualification, il est essentiel que cette disposition soit renforcée dans la proposition révisée que la Commission doit publier au cours de l'année 2009.

La directive qualification contient également des dispositions spécifiques concernant les critères de reconnaissance du statut de réfugié d'une part et du statut de protection subsidiaire d'autre part.

## 1.2 Questions spécifiques au statut de réfugié et à la protection subsidiaire

La définition de **l'acte de persécution** au terme de son article 9 constitue une contribution importante de ladite directive. En effet, à ce jour, cette notion n'était définie dans aucun instrument international ou régional.<sup>18</sup> La directive qualification requiert une certaine gravité de l'acte qui peut résulter de sa nature ou de son caractère répété. En vertu de l'article 9, un acte isolé peut donc être constitutif d'une persécution.

La directive définit également la notion d'**atteinte grave** qui fonde la reconnaissance d'un besoin de protection subsidiaire dans les cas où il existe des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine, serait exposée à un risque réel de subir une telle atteinte. L'article 15 de ladite directive dispose que les atteintes graves peuvent être les suivantes :

- 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

---

<sup>14</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (telle qu'amendée par le Protocole n°11) du 9 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, STCE n°005.

<sup>15</sup> UNHCR, *Study on the implementation of the Qualification Directive*, op.cit., p. 10.

<sup>16</sup> Arrêt de la Cour EDH du 6 juillet 2006, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, n°1948/04, point 141.

<sup>17</sup> UNHCR, *Construire une Europe de l'asile : Recommandations de l'UNHCR pour la Présidence française de l'Union européenne (juillet – décembre 2008)*, 9 juin 2008, p. 10.

<sup>18</sup> UNHCR, *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 (« Guide des procédures »)*, HCR/1P/4/FRE/REV.1, Réédition janvier 1992, point 51.

- 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.

Cependant, des difficultés et des divergences d'interprétation sont apparues concernant l'interprétation de l'article 15 (c) aussi bien entre les Etats membres qu'au sein même de certaines juridictions. L'étude de l'UNHCR documente en détail ces divergences d'interprétation et de transposition qui concernent notamment le rapport entre la notion de menace individuelle et la notion de violence aveugle ainsi que les critères et la méthode retenus pour qualifier une situation de conflit armé.<sup>19</sup> En outre, les variations parfois radicales de traduction entre les différentes versions linguistiques accentuent la confusion. A titre d'exemple la version anglaise de l'article 15 (c) indique clairement que la violence aveugle doit s'inscrire dans une situation de conflit armé<sup>20</sup> tandis que dans la version française l'atteinte grave peut résulter, soit de la violence aveugle, soit d'un conflit armé.

Concernant en particulier l'interprétation de la notion de menace individuelle, certains Etats membres, s'appuyant notamment sur une lecture restrictive du considérant 26 du préambule de la directive, exigent que le demandeur démontre un plus grand degré d'individualisation par rapport au reste de la population contrairement aux recommandations de l'UNHCR.<sup>21</sup>

Récemment, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a clarifié le sens à donner à cette expression et a conclu notamment que « l'existence de menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne du demandeur de la protection subsidiaire n'est pas subordonnée à la condition que ce dernier rapporte la preuve qu'il est visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle ».<sup>22</sup> La CJCE souligne que « l'existence de telles menaces peut exceptionnellement être considérée comme établie lorsque le degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé en cours (...) atteint un niveau si élevé qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans le pays concerné ou, le cas échéant, dans la région concernée courrait, du seul fait de sa présence sur le territoire de ceux-ci, un risque réel de subir lesdites menaces ». L'arrêt *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie* a donc

---

<sup>19</sup> UNHCR, *Study on the implementation of the Qualification Directive*, op.cit., pp. 11-13.

<sup>20</sup> Dans sa version anglaise l'article 15(c) dispose que « serious harm consists of serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict ».

<sup>21</sup> UNHCR, *Statement on Subsidiary Protection under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, January 2008.

<sup>22</sup> Arrêt de la CJCE du 17 février 2009, *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie* (C-465/07, JO C 90 du 18 avril 2009, p. 4).

contribué à clarifier certaines incertitudes, mais la CJCE ne précise pas quels critères doivent être pris en compte pour évaluer le degré exceptionnel de violence aveugle. Par ailleurs, la notion de conflit armé, qui ne faisait pas l'objet du recours préjudiciel, n'a pas été clarifiée.

Ces incertitudes concernant l'interprétation de l'article 15 (c) entravent les efforts d'harmonisation mais également les chances de personnes ayant besoin d'une protection internationale d'en bénéficier au sein de l'UE.

## **2. Préoccupations de l'UNHCR relatives à la procédure d'asile**

La détermination du besoin de protection internationale est immanquablement affectée par les aspects procéduraux. En effet, il importe que l'application appropriée des critères d'éligibilité se fasse dans le cadre d'une procédure juste et efficace garantissant la qualité de la décision. À titre d'exemple, une approche harmonisée et appropriée de la notion de persécution serait dénuée d'effet si elle trouvait à s'appliquer à un demandeur d'asile privé d'entretien individuel ou contraint de soumettre sa demande dans un délai excessivement court, et donc, de fait, incapable de faire valoir de manière adéquate un risque de persécution.

Du point de vue procédural, l'UNHCR s'inquiète que certaines dispositions de la directive procédures ne permettent pas de garantir une détermination juste et efficace des besoins de protection et sont donc susceptibles de conduire à des risques de refoulement (2.1).<sup>23</sup> Plus généralement, certains aspects liés à l'examen des faits, tels que la crédibilité et la charge de la preuve, affectent également la possibilité pour le demandeur de faire valoir effectivement son besoin de protection (2.2).

### **2.1 Les insuffisances de la directive procédures**

L'élaboration de normes minimales au sein de l'UE concernant la procédure d'asile constitue en tant que tel un précédent, cette question n'ayant jusqu'alors pas fait l'objet d'une codification, ni au niveau international ni au niveau régional. Pour autant, la discrétion des Etats concernant le choix de la procédure d'asile n'est pas illimitée. Les Etats sont en effet tenus d'utiliser une procédure qui permette un respect plein et entier de leurs obligations de non-refoulement découlant de la Convention de 1951 et d'autres instruments pertinents comme la CEDH.

L'UNHCR a exprimé à plusieurs reprises ses préoccupations concernant le nombre excessif de cas dans lesquels les Etats membres sont autorisés à recourir à une

---

<sup>23</sup> UNHCR, *Annotated Comments on the Amended Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (COM(2002) 326 final)*, 27 February 2003.

**procédure d'asile accélérée** au terme de cette directive. L'article 23, paragraphe 4 ne prévoit pas moins de 16 motifs qui peuvent justifier le recours à une procédure accélérée. Or nombre de ces motifs ne sont liés ni au caractère infondé, ni au caractère abusif de la demande d'asile. Le Comité Exécutif de l'UNHCR a admis que des procédures d'asile accélérées pouvaient être utilisées pour des cas limitativement énumérés et clairement définis de demandes manifestement infondées ou abusives.<sup>24</sup>

Le recours excessif à des procédures d'asile accélérées permis par la directive procédures est d'autant plus préoccupant que ces procédures sont susceptibles de déroger à la procédure régulière aussi bien en termes de délais qu'en termes de **garanties procédurales**. Cela n'apparaît pas immédiatement à la lecture de l'article 23 qui dispose que les garanties de la procédure régulière contenues dans le Chapitre II s'appliquent à ces procédures. Il faut se reporter aux dispositions spécifiques traitant de ces garanties pour trouver parfois un paragraphe dérogatoire énumérant certains des alinéas renvoyant au motif de l'article 23, paragraphe 4. Ce paragraphe est optionnel mais autorise les Etats membres à déroger à certaines garanties du Chapitre II. C'est notamment le cas de l'entretien personnel visé par l'article 12 qui peut ne pas avoir lieu quand « 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, sous a), c), g), h) et j), s'appliquent ». Cette disposition et en particulier la référence sous c) illustre également une confusion au sein de la directive procédures qui conduit à qualifier d'infondée une demande d'asile émanant d'une personne originaire d'un pays tiers sûr alors même que cette notion est une notion procédurale visant à déterminer qu'un autre Etat est responsable de l'examen au fond de la demande mais ne préjuge en rien du caractère fondé ou pas de la demande. L'article 35, paragraphe 2 de la directive autorise également les Etats à maintenir des procédures d'asile à la frontière préexistant à la date d'adoption de ladite directive qui dérogent aux garanties procédurales du Chapitre II. Enfin l'article 36 prévoit qu'un demandeur d'asile en provenance d'un pays tiers européen sûr puisse se voir refuser l'accès à toute procédure d'asile s'il est établi qu'il cherche à entrer ou est entré illégalement sur le territoire de l'Etat membre concerné.

Enfin, la directive procédures ne garantit pas le **caractère suspensif du recours** contre une décision de refus d'octroi du statut de réfugié. En vertu de son article 7, le demandeur d'asile n'est autorisé à rester sur le territoire de l'Etat membre concerné

---

<sup>24</sup> Comité Exécutif de l'UNHCR, Conclusion No. 30 (XXXIV) – 1983, *Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile*.



que durant la première instance de l'examen de sa demande. Cette lacune n'est que partiellement comblée par l'article 39 relatif au droit à un recours effectif qui se contente de renvoyer aux obligations internationales des Etats sans explicitement exiger de prévoir le caractère suspensif du recours. Or, cette garantie est essentielle, au moins concernant les demandes d'asile qui ne sont manifestement pas infondées, pour assurer le respect effectif de l'obligation de non refoulement, eu égard notamment à la proportion importante de décisions de refus de protection internationale qui sont cassées en appel.<sup>25</sup> Par ailleurs, il est à présent établi dans la jurisprudence de la CEDH relative à l'article 13 de la CEDH que l'Etat a l'obligation de prévoir un recours à caractère suspensif de plein droit au profit d'un requérant invoquant un grief défendable sous l'angle de l'article 3 de la CEDH.<sup>26</sup>

## 2.2 Questions relatives à l'examen des faits

Dans le cadre de la procédure d'asile, le **devoir d'établir et d'évaluer les faits pertinents** est la responsabilité conjointe du demandeur d'asile et de l'autorité responsable de l'examen de la demande.<sup>27</sup> Si initialement il appartient au demandeur d'asile de fournir les preuves nécessaires à l'appui de sa demande, il est essentiel de prendre en compte la situation particulière dans laquelle il se trouve. En effet, le demandeur d'asile, du fait des traumatismes dont il a pu être victime dans son pays d'origine mais aussi durant son déplacement, se trouve souvent dans l'incapacité d'étayer son besoin de protection ou de fournir tous les documents requis dans les délais impartis.

A cet égard, il importe de se reporter à la jurisprudence pertinente de la CEDH en la matière. Tout en indiquant qu'il revient « dans toute la mesure du possible » au requérant de produire « des pièces et informations permettant aux autorités de l'Etat (...) d'apprécier le risque allégué »<sup>28</sup> de violation de l'article 3 de la CEDH, la Cour reconnaît « qu'il peut être difficile d'obtenir des preuves documentaires directes établissant que pour une raison quelconque un requérant est recherché par les autorités de son pays ».<sup>29</sup> Or, l'article 4 de la directive procédures relatif à l'examen des faits ne reflète pas cet équilibre. Il prévoit notamment que le demandeur d'asile ne

---

<sup>25</sup> A l'échelle mondiale cette proportion était d'environ 14% en 2007 (voir UNHCR, *Statistical Yearbook 2007*, p. 48). En France, pour la même année, cette proportion était de 19.9%, ce qui constitue une augmentation significative par rapport à 2006 (15,3% ; voir le rapport de la Cour Nationale de l'Asile de 2007, p. 7. Au Royaume Uni, cette proportion était supérieure à 20% en 2008 selon un rapport du Centre for Social Justice.

<sup>26</sup> Voir e. a. arrêt de la CEDH du 26 avril 2007, *Gebremedhin c. France*, n°25389/05.

<sup>27</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, point 196.

<sup>28</sup> Arrêt de la CEDH du 5 juillet 2005, *Said c. Pays-Bas*, n°2345/02, point 49.

<sup>29</sup> Arrêt de la CEDH du 19 février 1998, *Bahaddar c. Pays-Bas*, Recueil 1998-I, p. 263, point 45.

bénéficie d'un allègement de la charge de la preuve que si cinq conditions sont remplies parmi lesquelles l'établissement de la crédibilité générale du demandeur.

La question de la **crédibilité** est un facteur prépondérant dans le cadre de la détermination du besoin de protection internationale. L'acquis communautaire en la matière est également source de préoccupation. Tout d'abord comme nous l'avons mentionné précédemment, le manque de crédibilité d'un demandeur d'asile peut justifier le recours à une procédure d'asile accélérée caractérisée par des garanties moindres. L'article 23, paragraphe 4, sous c) de la directive procédure prévoit cette possibilité en cas de déclarations incohérentes ou contradictoires de la part du demandeur ce qui peut conduire à le priver d'entretien individuel alors même que cette garantie s'avère essentielle pour clarifier de telles incohérences. En effet, ces contradictions ne signifient pas nécessairement que la demande est infondée et peuvent se justifier notamment du fait d'un traumatisme dont le demandeur a pu être victime.

A cet égard, il est utile de se reporter à la jurisprudence de la CEDH qui reconnaît que « compte tenu de la situation particulière dans laquelle se trouvent souvent les demandeurs d'asile, il est fréquemment nécessaire de leur accorder le bénéfice du doute lorsque l'on apprécie la crédibilité de leurs déclarations et des documents qui les appuient »<sup>30</sup>. Par ailleurs, la CEDH ne requiert pas une cohérence complète de la part du requérant et admet qu'il puisse y avoir des incohérences dans sa requête. Dans son arrêt *N c. Finlande*, bien qu'elle ait émis des réserves quant à la crédibilité du témoignage du requérant, la Cour a néanmoins conclu, sur la base d'autres éléments, que sa requête était suffisamment crédible<sup>31</sup> et qu'elle risquait d'être soumise à un traitement prohibé par l'article 3 de la CEDH s'il était renvoyé en République démocratique du Congo.

### 3. Conclusion

Le régime d'asile européen commun actuellement en cours d'élaboration a contribué à certaines améliorations en matière de détermination des besoins de protection internationale. Néanmoins, des lacunes fondamentales subsistent aussi bien dans la formulation que dans la mise en œuvre des normes minimales communes notamment dans la directive qualification et la directive procédures. La seconde phase du

---

<sup>30</sup> Arrêts de la CEDH du 21 juin 2005, *Matsiukhina and Matsiukhin c. Sweden*, n°31260/04, et du 8 mars 2007, *Collins and Akaziebie c. Sweden*, n°23944/05, point 12.

<sup>31</sup> Arrêt de la CEDH du 20 April 2007, *N c. Finland*, n°38885/02, points 154 et 155. Pour plus de détails sur cette question voir T. Spijkerboer, *Subsidiarity and 'Arguability': the European Court of Human Rights' Case Law on Judicial Review in Asylum Cases*, dans : « International Journal of Refugee Law », Vol. 21, N°1, mars 2009, pp. 48-74.

processus d'harmonisation offre une opportunité précieuse de combler ces lacunes afin de garantir que toutes les personnes ayant besoin d'une protection internationale en bénéficient au sein de l'UE, et que, par conséquent, l'engagement pris par les chefs d'Etats et de gouvernements à Tampere, il y a presque 10 ans, est respecté : « élaborer un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté »<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> ,Voir conclusions de la Présidence, Conseil européen (Tampere) des 15 et 16 octobre 1999, point 13.



## **Discussion des conditions d'accueil au Parlement Européen : Le rapport de M. Masip du 17 mars 2009**

*Pablo Sanchez La Chica*

À la suite du Conseil européen de Tampere, durant la première phase du régime d'asile européen commun (RAEC ; 1999-2005), l'objectif était d'harmoniser les cadres juridiques mis en place par les États membres à travers une série de règles communes minimales. La deuxième phase suppose la mise en œuvre d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme pour les bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la directive 2003/09/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres<sup>1</sup> (« directive accueil »), qui laissait à ces derniers une large marge d'appréciation.

Après quelques années d'application de cette directive, les évaluations réalisées par la Commission européenne et les visites effectuées par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (commission LIBE) ont révélé que les procédures et conditions d'accueil des demandeurs d'asile demeuraient très problématiques et disparates, ce qui provoquait des mouvements secondaires et allait à l'encontre du principe d'égalité d'accès à la protection dans toute l'Union européenne (UE).

D'autre part, les parlementaires ont dénoncé les épreuves à plusieurs reprises, qu'ils jugent inacceptables dans l'UE, que traversent les demandeurs d'asile. Ils ont également mis en lumière l'inégalité de la charge financière et organisationnelle qui incombe aux différents États membres.

Afin de pallier les inégalités constatées, l'UE a créé le Fonds européen pour les réfugiés. Si sa création a bien permis d'accroître les moyens financiers dont disposent certains États, par la mise en place d'un système de redistribution financière, cette mesure reste néanmoins insuffisante pour garantir la réalisation des objectifs que l'UE s'est fixés.

Dans ce contexte, en vue d'améliorer le fonctionnement du système d'asile européen et de renforcer les droits des demandeurs d'asile, la Commission, tenant compte des constats faits par les députés, a présenté au Parlement un « paquet asile » regroupant

---

<sup>1</sup> JO L 31 du 6 février 2003, pp. 18–25.

quatre propositions. Les députés ont introduit quatre rapports de codécision visant à amender ces propositions dans le sens d'un renforcement de la solidarité entre États membres.<sup>2</sup>

Cette première série de rapports de codécision sur l'asile représente une avancée significative dans le rôle joué jusqu'à ce jour par le Parlement européen<sup>3</sup>, et son objectif est tout aussi notable puisqu'elle vise à harmoniser les législations nationales en matière d'asile par la création d'une réglementation commune.

L'une des quatre propositions<sup>4</sup> prévoit de réviser la directive accueil. C'est à cette proposition, amendée par le rapport d'Antonio Masip Hidalgo (Parti socialiste européen)<sup>5</sup> que l'on s'intéressera ici. L'exposé des motifs du rapport de M. Masip<sup>6</sup>, qui procède d'un examen détaillé et critique de la proposition de la Commission, en présente les aspects essentiels ; il est reproduit ci-dessous.

## 1. L'exposé des motifs du rapport de M. Masip

### La proposition de la Commission

Le rapporteur M. Masip se réjouit vivement de la proposition de refonte de la directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres et soutient fermement l'esprit du texte présenté par la Commission.

La nouvelle directive contribuera à harmoniser et à améliorer les règles d'accueil ainsi qu'à limiter les mouvements secondaires.

<sup>2</sup> Le « paquet asile » comprenant les propositions de la Commission ainsi que les quatre rapports parlementaires a depuis été approuvé par la commission LIBE, le 27 avril 2009, puis adopté par le Parlement, après discussion en séance plénière, le 7 mai 2009. Les textes sont en attente de la première lecture du Conseil.

<sup>3</sup> La procédure de codécision a permis d'accroître le rôle du Parlement européen dans la procédure législative de l'Union. Elle a été introduite par le traité de Maastricht sur l'Union européenne en 1992 puis étendue et aménagée pour en renforcer son efficacité par le traité d'Amsterdam en 1999.

<sup>4</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (COM(2008) 815 final) du 15 décembre 2008.

<sup>5</sup> Projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte), Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (2008/0244(COD)) du 3 mars 2009. Le rapport a depuis été adopté par la commission LIBE, le 27 avril 2009 (rapport finalisé : A6-0285/2009) puis par le Parlement en session plénière à une large majorité (431 voix pour, 69 voix contre et 43 abstentions), le 7 mai 2009 : Résolution législative du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membre (refonte) (COM(2008)0815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD)), version du 7 mai 2009 (P6\_TA-PROV(2009)0376). Le texte est en attente de la première lecture du Conseil.

<sup>6</sup> L'exposé des motifs du projet de rapport de M. Masip, dans sa version du 3 mars 2009 (2008/0244(COD)) est reproduit à l'identique dans le rapport final, tel qu'adopté par la commission LIBE le 27 avril 2009 (A6-0285/2009).

Voici les aspects essentiels de la proposition:

### 1.1 Champ d'application de la directive

- Inclusion des personnes demandant la protection subsidiaire, afin de garantir la cohérence avec le reste de l'acquis communautaire (directive "qualification" qui introduit la notion de "protection subsidiaire", dont le parallélisme avec l'asile est reconnu dans l'arrêt rendu le 17 février 2009 par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Elgafaji) ;
- Application de la directive à toutes les procédures d'asile, à toutes les zones géographiques et à tous les centres d'accueil de demandeurs, y compris les frontières et les zones de transit.

### 1.2 Accès au marché du travail

L'accès au marché du travail est profitable tant aux demandeurs d'asile qu'à l'État membre d'accueil: l'idée est de simplifier et d'harmoniser l'accès au marché du travail, dans un délai maximum de six mois à compter de la présentation d'une demande de protection internationale.

L'accès effectif à l'emploi ne doit pas être entravé par des restrictions administratives.

L'accès au marché du travail est la meilleure façon de garantir l'autonomie et le bien-être des personnes qui ont été contraintes d'abandonner leur pays par crainte d'être poursuivies en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un groupe social. Il permet d'éviter l'isolement social et la création d'une situation de dépendance chronique. Le travail rémunéré permet à la société d'accueil de mieux connaître la situation dans laquelle se trouvent les demandeurs et leur apport à la société.

L'imposition d'obligations supplémentaires pour les demandeurs d'asile pour avoir accès au marché du travail, comme l'exigence d'un permis de travail, ne doit pas prolonger à quelque titre ce que ce soit le délai maximum de six mois.

### 1.3 Accès aux conditions matérielles d'accueil

Il s'agit de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé des demandeurs d'asile et leur permettre de subsister: la proposition oblige les États membres à prendre en considération le niveau de l'aide sociale qu'ils accordent à leurs propres ressortissants.

#### 1.4 Placement en rétention

Le rapporteur rappelle le principe selon lequel nul ne doit être placé en rétention au seul motif qu'il demande une protection internationale, ainsi que la nécessité d'inclure des garanties procédurales rigoureuses régissant la détention provisoire.

Une personne poursuivie par un régime hostile à la liberté ne peut être arrêtée en Europe parce qu'elle fuit cette persécution, et encore moins y être emprisonnée.

Conformément au droit européen (Charte) et international (CEDH<sup>7</sup> et Convention de l'ONU<sup>8</sup> contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Convention de l'ONU de 1989 relative aux droits de l'enfant), la proposition de la Commission garantit que la rétention n'est autorisée que pour des motifs exceptionnels et dans le respect à tout moment des principes de nécessité et de proportionnalité, et qu'elle fait l'objet d'une appréciation individuelle dans chaque cas.

En fait, il existe des situations dans lesquelles l'impératif de la sécurité publique ou la nécessité de vérifier des données ou encore les circonstances propres à chaque cas imposent de prendre une mesure administrative exceptionnelle de rétention provisoire. Les procédures établies dans la proposition de la Commission réduisent ces situations au minimum acceptable et fixent des délais raisonnables assortis de garanties strictes. Elle garantit ainsi un contrôle judiciaire et un réexamen périodique.

#### 1.5 Assistance juridique

Le demandeur d'asile doit jouir d'emblée des garanties procédurales les plus étendues. Il doit pouvoir compter sur une assistance juridique de qualité qui lui permette de comprendre ses droits.

L'assistance d'un professionnel doit être garantie dans un délai inférieur à celui de 72 heures prévu par la proposition, ainsi que le prescrit d'ailleurs la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans l'arrêt *Saadi c. Royaume-Uni*<sup>9</sup>, maintes fois cité, a considéré qu'un délai supérieur à 48 heures constitue une violation de l'article 5, paragraphe 2, de la CEDH.

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et d'autres associations dites "non gouvernementales" spécialisées doivent pouvoir bénéficier du

---

<sup>7</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (telle qu'amendée par le Protocole n°11) du 9 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, STCE n°005.

<sup>8</sup> Organisation des Nations Unies.

<sup>9</sup> Arrêts de la CEDH du 11 juillet 2006 (Quatrième Chambre) et du 29 janvier 2008 (Grande Chambre), *Saadi c. Royaume-Uni*, n°13229/03.



droit de visite des installations où sont provisoirement placés les demandeurs, lesquels ne doivent jamais être mélangés avec des prisonniers de droit commun.

#### 1.6 Groupes de personnes vulnérables

La proposition vise à garantir les besoins spécifiques des personnes vulnérables (mineurs, handicapés, majeurs victimes de la traite des êtres humains, de la torture ou de mutilations, malades, etc.) afin qu'ils puissent être identifiés dès le début ou à tout moment de la procédure d'asile pour que des soins adaptés leur soient fournis.

Cette obligation de diligence contribuera à accélérer les dossiers et à éviter les fraudes.

Il importe qu'au moment d'apprécier l'intérêt supérieur du mineur, les États membres tiennent particulièrement compte des facteurs suivants:

- les possibilités de regroupement familial;
- le contexte ethnique, religieux, culturel et linguistique du mineur;
- le risque qu'il soit victime de la traite des êtres humains;
- l'avis du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité.

#### 1.7 Droit des demandeurs à être correctement informés dans une langue qu'ils comprennent

Pour que les demandeurs d'asile connaissent bien leurs droits, il est fondamental qu'ils en soient informés dans une langue qu'ils comprennent, c'est-à-dire que, comme l'interprète la Cour européenne des droits de l'homme, ces droits leur soient expliqués dans un langage simple et non technique afin qu'ils puissent se défendre en justice.

Il convient de relever que la résolution législative telle qu'adoptée par le Parlement européen réuni en session plénière le 7 mai 2009 et modifiant la proposition de la Commission, s'éloigne, sur plusieurs points, du rapport de M. Masip.

## **2. Rapport final du Parlement Européen après la votation en plénière du 7 mai 2009**

Bien que le texte résultant de la votation en commission LIBE ne soit pas aussi ambitieux que l'avait espéré M. Masip, la quasi-totalité des amendements qui visaient à supprimer des dispositions de la proposition de la Commission a néanmoins pu être arrêtée. Seul l'amendement concernant le calcul de la quantité d'aide reçue par les demandeurs d'asile a été rejeté.

Si le texte adopté en commission LIBE ne présente pas beaucoup d'améliorations par rapport à la proposition de la Commission Européenne, le texte de la Commission Européenne représente toutefois déjà un progrès substantiel par rapport aux conditions actuelles.

Le fait que nombre des propositions du rapporteur n'aient pas été retenues en commission puis en plénière s'explique par le jeu des alliances politiques : les libéraux (ADLE) ont conclu un accord avec les conservateurs (PPE) afin de maintenir le texte originel de la Commission en échange de leur support. Ainsi, en commission LIBE, les membres du PPE votèrent contre certains de leurs propres amendements de suppression et les membres de l'ADLE votèrent à leur tour contre certaines des propositions du rapporteur, qui auraient pourtant considérablement amélioré le texte. Ni l'ADLE ni le PPE ne déposèrent d'amendement au rapport Masip pour la plénière.

Les propositions du rapporteur déchuées en commission puis en plénière sont les suivantes :

- Tous les amendements, notamment celui de l'article 5, paragraphe 2, visant à consacrer le droit des demandeurs d'asile à être informés « dans une langue qu'ils comprennent ». La formulation finale est « dans une langue que les demandeurs comprennent ou dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent ».
- Article 17, paragraphe 5 : En résumé, M. Masip proposait d'imposer aux Etats de faire en sorte que la valeur totale des conditions matérielles d'accueil fournies aux demandeurs d'asile devait tenir compte de celle des aides sociales octroyées aux nationaux se trouvant dans une situation similaire. Cette proposition reprenait un texte proposé par le Conseil. Après le vote en plénière, la proposition et le concept même ont disparu du fait de l'échec de l'amendement de compromis de M. Masip.
- Article 8, paragraphe 2, sous b) : La proposition de M. Masip nuançait le deuxième motif de rétention des demandeurs d'asile, à savoir la rétention aux fins de déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande d'asile ne devrait intervenir que dans le cadre de l'entretien préliminaire, conformément aux lignes directrices d'UNHCR sur les critères et les normes applicables en matière de placement en rétention de demandeurs d'asile.
- Article 9, paragraphe 5, alinéa 1 : M. Masip proposait que la décision de placement en rétention soit réexaminée d'office par l'autorité judiciaire à intervalles raisonnables, ou à la demande du demandeur d'asile concerné, en

cas de changement de circonstances ou de survenue d'informations nouvelles affectant les fondements du placement en rétention.

- Un accès effectif au marché de travail.
- Une définition de la famille qui n'exclue pas les conjoints des mineurs.
- L'amendement oral 2 et l'amendement de compromis 5, approuvés en commission, prévoient l'octroi d'une assistance juridique, uniquement lorsqu'elle est nécessaire, gratuite, sur demande du demandeur d'asile. Ces deux points ont été soumis à un vote séparé afin de revenir à une assistance juridique plus semblable à celle proposée par Masip mais en vain.

Les propositions du rapporteur qui ont été acceptées et représentent une amélioration de la proposition de la Commission :

- Un document unique pour avoir accès aux droits et aux avantages sociaux.
- Les procédures doivent être conduites avec la diligence qui s'impose.
- Des activités récréatives adaptées aux mineurs et des activités de plein air.
- Les victimes de mutilations génitales féminines sont incluses dans le groupes des personnes ayant des besoins particuliers.

Le résultat du vote en première lecture n'était donc pas à la hauteur des attentes du rapporteur mais il représente un clair appui de la part du Parlement européen à la proposition de la Commission Européenne. A ce jour, il n'existe pas de position commune au sein du Conseil. Si une telle position venait à être adoptée, elle durcirait probablement les propositions de la Commission et du Parlement. Le nouveau Parlement européen examine ensuite la proposition en deuxième lecture après les élections du 4 au 7 juin 2009.

En conclusions, on citera la conclusion de l'exposé des motifs du rapport de M. Masip, reproduite ci-après.

### **3. Conclusions du rapport de M. Masip**

Le rapporteur M. Masip souscrit pleinement à l'objectif premier de la proposition de la Commission qui est « d'assurer aux demandeurs d'asile des normes de traitement plus élevées en ce qui concerne les conditions d'accueil, qui garantiraient un niveau de vie digne, conformément au droit international ».

Conscient que bon nombre des carences dans les conditions d'accueil qui sont faites aux demandeurs d'asile sont imputables aux disparités, d'un État membre à l'autre,

dans l'interprétation et la mise en œuvre des règles en vigueur, M. Masip soutient l'accroissement de la faculté de contrôle de la Commission. L'échange de bonnes pratiques entre États membres devrait, de la même façon, contribuer à une meilleure convergence dans la mise en œuvre des normes d'accueil. Le Parlement, par le biais de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, devrait arrêter un calendrier de visite des centres de rétention.

## **Le paquet asile : vers un renforcement du droit d'asile et de la solidarité au sein de l'UE**

*Hélène Ragheboom*

En signant en 1992 à Maastricht le Traité sur l'Union européenne<sup>1</sup>, les chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres de la Communauté Economique Européenne se sont engagés à instaurer entre eux une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Elle constituait le troisième pilier de l'Union ; la politique d'asile et d'immigration y figurait en tant que « question d'intérêt commun ».

Le rôle dévolu aux institutions européennes dans ce domaine restait cependant limité puisque c'était au Conseil que revenait le pouvoir d'adopter, à l'unanimité, des positions communes que les parlements nationaux étaient ensuite libres d'adopter ou non. Ce processus de décision intergouvernemental a été abandonné par le traité d'Amsterdam<sup>2</sup> qui a transféré l'essentiel du troisième pilier au premier pilier, faisant de la politique d'asile et d'immigration une politique communautaire. Les mesures en la matière sont par conséquent adoptées selon la procédure de codécision et s'imposent aux Etats membres<sup>3</sup>.

Le traité d'Amsterdam prévoyait en outre l'adoption par le Conseil, dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, de mesures relatives aux réfugiés et à l'asile, conformes à la Convention de Genève de 1951.<sup>4</sup> Le Conseil a précisé les mesures envisagées quelques mois après l'entrée en vigueur du traité, lors du sommet de Tampere. Il y a affirmé sa détermination à « faire de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice en exploitant pleinement les possibilités offertes par le traité d'Amsterdam ». <sup>5</sup> En matière d'asile en particulier, le Programme de Tampere invitait les Etats membres à travailler à la mise en place d' un « régime d'asile européen commun » (RAEC), fondé sur la Convention de Genève, et comportant « une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande

---

<sup>1</sup> Traité sur l'Union européenne, aussi appelé « Traité de Maastricht », JOCE C 191 du 29 juillet 1992 (la version d'origine disponible sur le site juridique de l'Union Européenne.). Sauf mention du contraire, le traité sur l'Union Européenne (T. UE) et le traité instituant la Communauté européenne (T. CE) seront ci-après cités dans leurs versions consolidées (JO C 321 du 29 décembre 2006).

<sup>2</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes (JO C 340 du 10 novembre 1997).

<sup>3</sup> A l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark qui ont refusé de participer à ces politiques communautarisées par le traité d'Amsterdam (en matière de visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes). Voir les protocoles no 4 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande (1997) et no 5, sur la position du Danemark (1997) annexés au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne.

<sup>4</sup> T. CE, article 63.

<sup>5</sup> Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la présidence, 200/1/99 (voir en particulier les points 13 à 17).

d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, et le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié ».

Le calendrier d'action fixé à Amsterdam et précisé à Tampere a globalement été respecté puisque cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, la quasi-totalité des mesures anticipées avaient effectivement été prises avec la création du Fonds européen pour les réfugiés (FER)<sup>6</sup>, la Convention puis le règlement Dublin<sup>7</sup> et la création du système Eurodac<sup>8</sup>, la directive relative à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées<sup>9</sup>, la directive sur les conditions d'accueil<sup>10</sup> et celle sur la qualification<sup>11</sup>. Seule retardataire, la directive procédure<sup>12</sup>, fixant des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace dans les Etats membres, est finalement venue compléter la liste des instruments législatifs de la première phase du RAEC en décembre 2005.<sup>13</sup>

Prenant acte des résultats obtenus, le Conseil européen a adopté en novembre 2004 le programme de La Haye, nouveau programme pluriannuel sur cinq ans ayant pour objectif global de renforcer la liberté, la sécurité et la justice au sein de l'Union européenne.<sup>14</sup> Dans le domaine de l'asile, le Programme a dressé un bilan positif de la

---

<sup>6</sup> Décision du Conseil du 2 décembre 2004 établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010, JO L 381 du 28 décembre 2004, pp. 52-62.

<sup>7</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO L 050 du 25 février 2003, pp. 1-10. Ce règlement dit « règlement Dublin II » remplace la « Convention de Dublin » (Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des communautés européennes, JO C 254 du 19 août 1997, p. 1).

<sup>8</sup> Règlement n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, JO L 316 du 15 décembre 2000, pp. 1-10.

<sup>9</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 États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO L 212 du 07 août 2001.

<sup>10</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO L 31 du 06 février 2003.

<sup>11</sup> 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, JO L 304 du 30 septembre 2004.

<sup>12</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO L 326 du 13 décembre 2005.

<sup>13</sup> Une première proposition de directive avait été déposée par la Commission en septembre 2000 et transmise au Conseil après amendement par le Parlement un an plus tard. Toutefois, les négociations n'ayant alors pas abouti à une unanimité au sein du Conseil, la Commission avait été appelée à présenter une nouvelle proposition modifiée, ce qu'elle fit en juin 2002. Deux années de négociations ont ensuite été nécessaires aux membres du Conseil pour s'accorder sur la version finale du texte de la directive procédure.

<sup>14</sup> Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, Conclusions de la Présidence, 14292/1/04 REV1 CONCL 3, Annexe I : Le Programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne.

première phase du RAEC au cours de laquelle « les fondements d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration<sup>15</sup> » ont été posés.

L'entrée dans la seconde phase du RAEC s'est accompagnée de deux évolutions majeures. La première porte sur le fond. Le bilan de la première phase a révélé la nécessité d'harmoniser et d'améliorer la procédure au niveau européen. Renforcer la cohérence des décisions rendues en matière d'asile dans les différents Etats membres permettrait de limiter les mouvements secondaires, et améliorer leur qualité limiterait le nombre de recours introduits contre les décisions de refus et permettrait ainsi de réaliser des économies de temps et d'argent.<sup>16</sup> Ainsi, alors que la première phase consistait en l'adoption de normes minimales dans le but d'harmoniser les cadres juridiques des Etats membres, la seconde est plus ambitieuse et entend concrétiser les objectifs de Tampere en mettant en place une procédure d'asile harmonisée, commune à tous les Etats membres, et un statut uniforme pour tous les bénéficiaires de l'asile dans l'Union.

La seconde évolution concerne la procédure législative : l'unanimité au Conseil n'est plus exigée mais remplacée par la majorité qualifiée.<sup>17</sup> L'unanimité exigée par l'article 67 du T. UE pour l'adoption des instruments législatifs de la première phase du RAEC avait souvent été dénoncée comme étant la principale cause de la lenteur du processus d'adoption de ces instruments et notamment de la directive Procédure.<sup>18</sup> Dès lors, l'assouplissement de la procédure législative est accueilli favorablement, par

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 11.

<sup>16</sup> Mme Jeanine Hennis-Plasschaert, rapporteuse au Parlement européen, analyse en ces termes le besoin d'harmonisation que la Commission aspire à palier en proposant notamment la refonte du système Dublin. Parlement européen, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), 29/04/2009 (COM(2008)0820 – C6-0474/2008 – 2008/0243(COD)), exposé des motifs, p. 34.

<sup>17</sup> La procédure est celle définie à l'article 251 T.CE. L'article 67, paragraphe 5, du T.CE prévoit que lorsque toutes les mesures de la première phase du RAEC ont été arrêtées, l'adoption des mesures relatives à l'asile, aux réfugiés et personnes déplacées se fait selon cette procédure de codécision avec vote à la majorité qualifiée. De manière générale, à partir de 2005, c'est l'ensemble de la politique dans le domaine de l'asile qui est soumise à la procédure de l'article 251 T.CE du fait de l'adoption par le Conseil, d'une décision en ce sens (décision 2004/927/CE du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité, JO L 396 du 31 décembre 2004, p. 45, conformément à l'article 67, paragraphe 2, et aux prescriptions du Programme de La Haye.

<sup>18</sup> Selon la Commission, « le vote à l'unanimité (...) a constitué un frein dans le processus d'adoption, qui a contribué sans doute à retarder la mise en place de politiques prioritaires au titre du programme de La Haye. Il en est ainsi de la première phase du régime d'asile européen. » Communication de la Commission « Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005 », COM(2006) 333 final, 28/06/2006, §78. Voir aussi la communication « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures Orientations », COM(2004) 401 final, 02 juin 2004, pp. 3-4.

la Commission notamment qui considère qu'il représente une « avancée importante<sup>19</sup> » dans la construction du RAEC.

Le plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye<sup>20</sup> sert de cadre de référence pour leurs travaux pour les années 2005 à 2010.<sup>21</sup> Il fixe un calendrier pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures (législatives ou non), actions et documents de consultation (livres verts) ou rapports que le Conseil et la Commission estiment nécessaires pour concrétiser les orientations énoncées dans le programme de La Haye. En matière d'asile, il invite en particulier la Commission à évaluer les instruments de la première phase puis, en tenant compte notamment de cette évaluation, à présenter au Parlement et au Conseil les instruments et mesures devant permettre l'établissement d'une procédure d'asile commune avant fin 2010. Le plan d'action prévoit également de renforcer la coopération pratique entre services d'asile nationaux des Etats membres, par la mise en place d'un bureau d'appui européen notamment.

Le programme et le plan d'action de La Haye ont confié à la Commission le soin d'assurer le suivi de leur exécution en réalisant une évaluation annuelle des mesures prévues pour l'année en cours ainsi que de leur mise en œuvre au plan national, et en présentant ses observations sous forme d'un rapport communiqué au Conseil et au Parlement. Ses évaluations ont permis à la Commission de conclure à la nécessité de modifier la législation existante et d'envisager de nouvelles mesures. En effet, bien qu'elle a considéré les instruments législatifs de la première phase comme une « réalisation importante », la Commission a toutefois estimé qu'il était « manifeste que les normes minimales communes adoptées n' [avaient] pas créé les conditions égales souhaitées ».<sup>22</sup>

En vue de d'identifier les différentes mesures envisageables pour la seconde phase du Régime d'asile européen commun, la Commission a publié un livre vert en juin 2007<sup>23</sup>, lançant ainsi une consultation et un débat publics dans le cadre desquels toutes les parties intéressées étaient invitées à s'exprimer. Nombre d'Etats, autorités régionales

---

<sup>19</sup> « [The] shift in the decision-making process in the area of asylum (...) marked an important advance in the construction of the CEAS. » Communication from the Commission, "Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: an evaluation of the Hague Programme and action plan; an extended report on the evaluation of the Hague Programme", SEC(2009) 766 final, 10 juin 2009 (disponible en anglais seulement).

<sup>20</sup> Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, JO C 198/01 du 12 août 2005.

<sup>21</sup> La directive Procédure, dont l'adoption est un préalable nécessaire à l'entrée dans la seconde phase du RAEC, figure parmi les priorités du Plan d'action (ibid. §2.3.a).

<sup>22</sup> Communication de la Commission, Plan d'action en matière d'asile : une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, COM(2008) 360 final, 17 juin 2008, p. 4.

<sup>23</sup> Commission européenne, Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, COM(2007) 301 final, 06 juin 2007.



et locales, partis politiques, juristes et ONG ainsi que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR ou HCR) et le Comité économique et social européen notamment ont répondu. La Commission s'est basée sur les 89 contributions reçues et les questions et suggestions qu'elles formulaient pour présenter, en juin 2008, un plan d'action en matière d'asile<sup>24</sup> qui énumérait les mesures qu'elle entendait proposer pour réaliser les objectifs de la seconde phase du RAEC. L'objectif annoncé de la Commission était d'uniformiser le traitement des demandes d'asile au sein de l'Union non seulement dans un souci d'efficacité mais également en vue de garantir le principe d'égalité d'accès à la protection dans toute l'Union et de limiter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile entre Etats membres. Pour ce faire, elle prônait notamment la mise en place de pratiques communes et le recours par les Etats à une source d'informations unique sur les pays d'origine. La Commission observait en outre que, du fait de l'évolution des conflits et formes de persécutions, la Convention de Genève ne permettait plus de fournir une protection internationale à toutes les personnes qui en avaient besoin. Il lui apparaissait dès lors nécessaire d'étendre le champ de protection octroyée dans l'Union en mettant l'accent sur la protection subsidiaire et les autres formes de protection.

Les mesures envisagées par la Commission incluaient en particulier la révision des directives accueil, procédures et qualification ainsi que des règlements Dublin et Eurodac, et la création du bureau européen d'appui en matière d'asile.

La Commission a présenté les mesures planifiées en décembre 2008, à l'exception des propositions de révision des directives procédures et qualification. Compte tenu de leur adoption tardive, ces deux directives ne faisaient en effet pas partie du « paquet asile » de 2008. Les Etats devant transposer les directives avant que des amendements puissent être proposés, et le délai pour la transposition des directives qualification et procédures n'ayant expiré qu'en octobre 2006 et décembre 2007 respectivement, la Commission ne proposera des modifications à ces textes qu'en 2009.

La proposition de révision de la directive « accueil<sup>25</sup> » étant discutée par M. Sanchez La Chica, on s'intéressera ci-après aux trois autres volets du paquet asile : le projet de modification des règlements Dublin<sup>26</sup> et Eurodac<sup>27</sup> et la création du bureau européen

---

<sup>24</sup> Communication de la Commission, op.cit.

<sup>25</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, 03 décembre 2008, COM(2008) 815 final - 2008/0244 (COD) amendée par le rapport du Parlement européen du 29 avril 2009 (COM(2008)0815 - C6-0477/2008 - 2008/0244(COD)).

<sup>26</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection

d'appui en matière d'asile<sup>28</sup>. Les trois propositions de la Commission ont été discutées au Parlement<sup>29</sup> et transmises au Conseil sur le bureau duquel elles sont actuellement.

## 1. Proposition de refonte du règlement Dublin

La Commission a évalué le mécanisme de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile mis en place pendant la première phase du RAEC. Son rapport sur l'évaluation du système Dublin<sup>30</sup> constitue l'évaluation technique du système tandis que les réponses au Livre vert<sup>31</sup> sont une évaluation politique. Les deux ont permis de mettre en évidence les failles du système et en particulier son manque d'efficacité ainsi que le niveau insuffisant de la protection qu'il accorde aux personnes concernées (« Dublinés »).

La proposition de la Commission entend modifier le système existant pour palier ces insuffisances mais aussi offrir des solutions aux Etats dont les capacités d'accueil et les régimes d'asile sont soumis à une pression particulière. Les modifications proposées par le texte de la Commission et reprises, pour la plupart, par le Parlement<sup>32</sup> s'articulent autour de quatre axes principaux : le champ d'application du règlement Dublin, les garanties en faveur des personnes relevant de la procédure Dublin, le souci d'efficacité de la procédure, et la solidarité entre Etats membres. Le principe fondateur du système reste toutefois inchangé : l'Etat responsable de l'examen d'une demande de protection internationale est celui qui a joué le plus grand rôle dans l'entrée ou le séjour du demandeur d'asile sur le territoire de l'Union européenne, sauf exceptions visant à protéger l'unité de la famille.

---

internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, 03 décembre 2008, COM (2008)820, amendée par le Rapport du Parlement européen du 29/04/2009 (COM(2008)0820 – C6-0474/2008 – 2008/0243(COD)).

<sup>27</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], 03 décembre 2008, COM(2008) 825, amendée par le Rapport du Parlement européen du 29 avril 2009 (COM(2008)825 – C6-0475/2008 – 2008/0242(COD)).

<sup>28</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile 03 décembre 2008, COM(2009) 66 final - 2009/0027 (COD) amendée par le Rapport du Parlement européen du 29 avril 2009 (COM(2009)0066 – C6-0071/2009 – 2009/0027(COD)).

<sup>29</sup> Les rapports susmentionnés, de la Commission LIBE du Parlement européen ont été adoptés sans modification – ou modifications mineures – en session plénière du Parlement le 7 mai 2009 sous forme de résolutions (voir « sources officielles »).

<sup>30</sup> Rapport de la Commission sur l'évaluation du système Dublin, COM(2007) 0299, p. 13.

<sup>31</sup> Commission européenne, Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, op.cit.

<sup>32</sup> Le Parlement a adopté le texte de la Commission en y apportant 44 amendements. Parlement européen, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), 9 avril 2009 (COM(2008)0820 – C6-0474/2008 – 2008/0243(COD)).

### *1.1. Extension du champ d'application du règlement Dublin*

Adoptée après la mise en place du système Dublin, la directive Qualification a intégré en droit européen un nouveau régime de protection, complémentaire du statut de réfugié consacré par la convention de Genève : la protection subsidiaire. Afin de garantir la compatibilité du règlement avec l'acquis communautaire et d'assurer ainsi la cohérence du système, la proposition étend le champ d'application du règlement aux demandeurs et bénéficiaires de la protection subsidiaire (article 1).

En outre, alors que le règlement Dublin ne couvrait que les demandes d'asile soumises par des ressortissants d'Etats tiers sur le territoire ou à la frontière des Etats membres, le nouveau texte s'appliquerait également aux demandes des apatrides et à celles formulées dans les zones de transit des Etats membres.

### *1.2. Renforcement des garanties juridiques et procédurales offertes aux demandeurs de protection internationale (DPI)*

#### *1.1.1. Unité familiale et intérêt supérieur de l'enfant*

Dès le préambule, trois nouveaux paragraphes (11, 12 et 13) insistent sur le principe de l'unité familiale, qui devrait être une « considération prioritaire » pour les Etats membres lors de l'application du règlement, et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour garantir le respect de ces deux principes, plusieurs modifications sont proposées.

La proposition reformule la hiérarchie de critères qui figurait dans le règlement Dublin en y intégrant les deux principes susmentionnés (article 7). Ainsi, elle prévoit que lorsque le DPI est mineur et non accompagné, la présence dans un autre Etat membre d'un membre de sa famille pouvant s'occuper de lui constitue un critère obligatoire de responsabilité. De même, lorsque existe une relation de dépendance entre un demandeur et sa famille élargie, du fait d'une grossesse ou d'une maternité, d'un handicap ou d'une maladie grave ou de la vieillesse, elle rend obligatoire le regroupement de ces personnes.

La proposition de la Commission prévoyait que la situation du DPI serait appréciée à la date de sa demande la plus récente. L'objectif était de permettre que d'éventuels nouveaux éléments concernant la situation de la famille soient pris en compte dans la procédure. Le HCR s'était rallié à l'avis de la Commission au motif que cette disposition serait une garantie supplémentaire du respect de l'unité de la famille. Le

Parlement a toutefois supprimé cette disposition, jugeant qu'elle compliquerait la détermination de la responsabilité et augmenterait les risques d'abus<sup>33</sup>.

En ce qui concerne les mineurs en particulier, une définition élargie de la famille est proposée (article 2) pour mieux protéger l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette nouvelle définition permettrait de réunir les enfants mineurs non mariés avec leurs parents quand bien même ils ne seraient pas à leur charge. De plus, alors que dans le règlement Dublin les mineurs devaient nécessairement être célibataires pour pouvoir bénéficier du rapprochement familial, les nouvelles dispositions prévoient de regrouper les enfants mineurs mariés et leurs parents ou tuteurs lorsque l'intérêt supérieur des premiers l'exige. Enfin, les frères et sœurs mineurs mariés ou non sont également considérés comme membres de la famille d'un demandeur mineur, lui-même marié ou non. Sur ce dernier point, le HCR – qui par ailleurs salue la majorité des modifications proposées – déplore que les frères et sœurs majeurs d'un demandeur mineur ne soient eux pas inclus dans la nouvelle définition des membres de la famille.<sup>34</sup>

La proposition de refonte du règlement Dublin étend ainsi la portée des dispositions existantes, au bénéfice des mineurs ; elle en ajoute également de nouvelles (article 6). L'article 6, qui fait de l'intérêt supérieur de l'enfant une « considération prioritaire » qui s'impose aux Etats membres dans toutes les procédures prévues par le règlement, consacre le droit du mineur non accompagné d'être représenté et/ou assisté dans toutes les procédures. Il dresse également une liste de facteurs dont les Etats doivent tenir compte pour déterminer l'Etat responsable : la possibilité d'un regroupement familial, le bien-être et le développement social du mineur (compte tenu de son origine ethnique notamment), son avis, son âge et sa maturité en font partie. De plus, obligation est faite aux Etats de rechercher les membres de la famille ou autres parents du mineur qui pourraient être présents sur le territoire de l'Union. Enfin, les autorités responsables du traitement de demandes émanant de mineurs doivent recevoir une formation spécifique.

Le HCR salue le fait que la plupart de ces dispositions reflètent les obligations des Etats en vertu de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. S'agissant spécifiquement de la détermination de l'âge du demandeur qui se dit mineur, le HCR met toutefois en garde

---

<sup>33</sup> Ibid., Amendement 20.

<sup>34</sup> UNHCR, *Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II")* (COM(2008) 820, 3 December 2008, p. 7.

les Etats contre l'incertitude des techniques d'évaluation de l'âge et les encourage à accorder le cas échéant le bénéfice du doute aux demandeurs.<sup>35</sup>

### 1.1.2. Rétention

Le texte proposé règlemente le placement en rétention des DPI (articles 27 à 30). Le fait qu'une personne demande une protection internationale ne peut justifier à lui seul son placement en rétention. Le placement en rétention constitue une exception au principe et de ce fait, est strictement encadré. Seules les personnes qui font l'objet d'une décision de transfert et risquent de prendre la fuite peuvent être retenue, dans des établissements non pénitentiaires, et à condition que d'autres mesures moins coercitives se soient avérées inefficaces<sup>36</sup>. Afin d'éviter les cas de rétention arbitraire, les délais et procédures sont précisés. Le texte prévoit ainsi notamment que la rétention ne peut être que judiciaire : si elle est décidée par une autorité administrative, elle doit impérativement être confirmée dans les 72 heures par une autorité judiciaire. Enfin, les mineurs ne peuvent être retenus qu'à condition que leur intérêt supérieur l'exige.

### 1.1.3. Clauses discrétionnaires

Les clauses humanitaires et de souveraineté qui permettent à un Etat membre d'accepter la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale alors qu'il n'en a pas été désigné responsable, sont regroupées en un article unique sous le terme de « clauses discrétionnaires » (article 17) et leurs conditions d'application sont révisées.

L'invocation des clauses de souveraineté permet à un Etat membre dans lequel une demande de protection internationale est introduite de décider de l'examiner quand bien même l'application des critères de détermination fixés dans le règlement ne le désigne pas responsable de cet examen. Le règlement ne précise pas les raisons qui doivent motiver l'Etat dans sa décision mais indique seulement qu'ils peuvent notamment être humanitaires.

Lorsqu'un Etat invoque la clause humanitaire, c'est non pas pour examiner lui-même une demande mais pour demander à un autre Etat membre de prendre en charge le

---

<sup>35</sup> Ibid., pp. 4 et 5.

<sup>36</sup> La proposition de la Commission n'imposait aux Etats que d'*envisager* des alternatives, moins coercitives, à la rétention ; le rapport adopté par le Parlement oblige les Etats à effectivement employer ces mesures moins coercitives avant d'envisager le placement en rétention. Ce développement est conforme aux souhaits du CERE qui craignait que la première formulation ne permette pas d'éviter les cas de rétention arbitraire. Voir CERE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, avril 2009.

demandeur, en vue de préserver l'unité de sa famille. Le nouveau texte précise que cette requête peut intervenir à tout moment.

Le nouveau texte n'apporte que peu de précisions quant aux motifs qui doivent fonder la décision de l'Etat d'invoquer ces clauses. La liberté dont disposent les Etats est toutefois encadrée afin de protéger les intérêts des demandeurs. Il est en effet prévu que ces clauses ne peuvent produire leurs effets qu'à condition que le DPI y ait consenti. Cette pré-condition permet d'assurer que l'intérêt du demandeur est bien au centre des préoccupations des Etat lorsqu'ils invoquent une clause discrétionnaire.

#### 1.1.4. Transferts

Les dispositions sur les transferts des DPI d'un Etat membre vers l'Etat membre responsable sont également modifiées dans le sens d'un plus grand respect des droits fondamentaux et de la dignité des personnes (articles 28 à 31). Le déroulement des transferts est précisé et les transferts volontaires (par opposition aux départs contrôlés ou sous escorte) sont encouragés. Le texte détaille aussi les informations que les Etats doivent échanger préalablement à tout transfert. Cet échange d'informations doit permettre de garantir que seules les personnes jugées aptes au transfert soient transférées, et que l'Etat membre de destination ainsi informé de l'âge, de l'état de santé et de tout besoin particulier du demandeur soit en mesure d'offrir à ce dernier l'assistance dont il a besoin. D'autre part, un droit de recours contre les décisions de transfert est introduit dans le système Dublin. Ce recours peut avoir un effet suspensif ou non ; il appartiendrait à un juge d'en décider.<sup>37</sup> Les Etats sont tenus d'informer les demandeurs de leur droit, et le nouveau texte précise que ces informations doivent figurer dans la notification de la décision de transfert. Enfin, dans l'hypothèse où le demandeur introduit un recours contre la décision, il doit bénéficier du droit à l'aide judiciaire et/ou à la représentation et, si nécessaire, à l'assistance linguistique.

#### 1.1.5. Information des demandeurs de protection internationale

Corollaire indispensable de toutes ces garanties, le droit à l'information des DPI est également inscrit dans le texte révisé (article 4). Les demandeurs sont informés de leurs droits, des procédures et de leurs différentes issues possibles, des critères pris en compte, et des décisions de transfert les concernant ainsi que des recours dont ils disposent pour s'y opposer. Les informations doivent non seulement être fournies aux demandeurs mais aussi et surtout comprises par eux aussi la proposition impose-t-elle que les renseignements leur soient communiqués par écrit (une brochure commune

---

<sup>37</sup> Le CERE recommande de conférer au recours un effet suspensif automatique. CERE, *Comments (Dublin)*, op.cit., p. 7.

doit être éditée), ainsi que, si nécessaire, oralement lors de l'entretien individuel (prévu à l'article 5), et dans une langue dont il est raisonnable de penser que le demandeur la comprend<sup>38</sup>. Les demandeurs ont ainsi connaissance des droits dont ils jouissent aux termes de la directive et peuvent choisir de les exercer.

Du point de vue des libertés fondamentales et principes généraux du droit communautaire et international, les modifications proposées représentent des avancées significatives. Elles ont en effet une incidence notable sur un certain nombre de droits parmi lesquels figurent le droit à l'asile (dont le principe d'accès effectif à la procédure d'asile fait partie)<sup>39</sup>, le droit à l'information, le droit à un recours effectif, le droit à la liberté et la liberté de circulation, le droit à la réunification familiale, et les droits des mineurs non accompagnés.

### 1.2. *Renforcement de l'efficacité du système existant*

Une des principales préoccupations de la Commission était d'accroître l'efficacité et la rapidité du système. Plusieurs modifications du règlement sont proposées à cette fin.

De nouveaux délais sont introduits dans la procédure de détermination de l'Etat responsable, pour le dépôt des requêtes de reprise en charge par exemple (article 23). Par ailleurs, certains des délais existants sont raccourcis ; il en est notamment ainsi des délais dont disposent les Etats pour répondre à des demandes d'information (article 30).

On l'a vu, la proposition impose aux Etats d'informer les DPI de la procédure et de leurs droits. Mieux informés, les demandeurs seraient plus enclins à coopérer et à partager les informations dont ils disposent avec les autorités des Etats membres. Cela pourrait en outre contribuer à limiter les mouvements secondaires au sein de l'Union.

---

<sup>38</sup> Le HCR et le CERE s'accordent sur ce point pour demander que la langue de communication soit, plutôt qu'une langue dont il est raisonnable de penser que le demandeur la comprend, « une langue que le demandeur comprend. » Ibid., p.6 et UNHCR *Comments (Dublin)*, op.cit., p. 14.

<sup>39</sup> Le droit à l'asile n'est reconnu comme tel en droit international que par la Déclaration universelle des droits de l'homme (Article 14), qui est un instrument juridique non contraignant. En revanche, la Convention de Genève par exemple ne consacre pas ce droit. Seul est affirmé le droit de ne pas être refoulé, soit explicitement (Article 33 de la Convention de Genève et 3 de la Convention contre la Torture), soit implicitement (Article 3 de la CEDH et 7 du Pacte international sur les droits civils et politiques). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est le premier instrument international, potentiellement contraignant, à consacrer ce droit. A ce jour, le texte n'a de valeur que déclaratoire. Toutefois, le traité de Lisbonne – s'il entre en vigueur – lui donnera force contraignante et en imposera le respect à tous les Etats membres. Dans sa version de 2003, le préambule du règlement Dublin précisait que le règlement visait notamment à assurer le plein respect du « droit d'asile. » Dans l'exposé des motifs de sa proposition de refonte du règlement, la Commission se réfère de nouveau explicitement à ce droit. Les différentes mesures envisagées dans la proposition de refonte du règlement Dublin vont dans le sens d'un renforcement du droit d'asile ; la Commission semble ainsi anticiper l'intégration de la Charte et du droit d'asile notamment dans l'acquis communautaire.

Globalement, cela permettrait d'accroître l'efficacité du système mais aussi sa crédibilité.

Afin d'éviter que des divergences d'interprétation ne ralentissent la procédure, un certain nombre de dispositions sont clarifiées. Les clauses de cessation de responsabilité (article 19), les clauses humanitaires et de souveraineté ainsi que les circonstances dans lesquelles elles peuvent être invoquées sont précisées. Les deux dernières catégories sont réunies en un article unique (article 17) sous le titre de « clauses discrétionnaires ».

Le nouveau texte règle également la question de la répartition des coûts des transferts entre Etats ainsi que celle des transferts erronés. Ces nouvelles règles en matière de transferts ont été ajoutées afin de faciliter et d'accélérer la coopération entre les Etats membres. L'échange d'informations pertinentes mentionné au point précédent devrait également y contribuer.

### 1.3. *Développement de la solidarité entre Etats membres*

Différents observateurs dont le Parlement européen, le HCR et le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés<sup>40</sup> (CERE) ont dénoncé la distribution inégale des demandes d'asile entre les Etats membres qu'induit une application stricte du système Dublin. Du fait des critères fixés par le règlement, les Etats dont le territoire est constitutif des frontières extérieures de l'Union sont en effet responsables du traitement d'un très grand nombre de demandes d'asile. Les charges financières et matérielles qui pèsent sur ces Etats sont donc plus lourdes que celles pesant sur les autres Etats membres. D'autre part, ainsi que l'a notamment souligné le CERE<sup>41</sup>, le système Dublin repose sur l'idée que tous les systèmes d'asile de tous les Etats membres sont équivalents or, en pratique, cette assumption s'est avérée fautive. Le niveau de protection accordé aux demandeurs peut varier considérablement d'un Etat membre à l'autre. Les mouvements secondaires au sein de l'Union sont d'ailleurs une manifestation de cette réalité.

La proposition de refonte du système comporte plusieurs aménagements susceptibles de répondre, du moins temporairement, aux situations dans lesquelles soit les capacités d'accueil et les régimes d'asile des Etats membres sont soumis à une pression particulière soit la protection offerte aux DPI est insuffisante.

---

<sup>40</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 2 septembre 2008 sur l'évaluation du système de Dublin, P6\_TA-PROV(2008)0385 (2007/2262(INI)), UNHCR, *The Dublin II Regulation: A UNHCR Discussion Paper*, April 2006, p 1 ; CERE, *Sharing Responsibility*, pp. 12-14.

<sup>41</sup> CERE *Comments (Dublin)*, op.cit., p. 10.



Une nouvelle procédure (Article 31) est ajoutée qui prévoit la possibilité de suspendre temporairement les transferts de DPI vers les Etats membres dont les capacités d'accueil des demandeurs et de traitement des demandes sont insuffisantes. Cette même procédure pourrait également être mise en place pour éviter que des demandeurs ne soient transférés vers des pays dans lesquels leur serait octroyé un niveau de protection inférieur à celui imposé par le droit communautaire, notamment en termes de conditions d'accueil et d'accès à la procédure d'asile. Dans les deux cas, la décision de suspendre les transferts appartient à la Commission qui agit soit de sa propre initiative soit sur requête de l'Etat membre concerné ou d'un autre Etat membre.

Afin d'assurer l'accès effectif des demandeurs à la procédure d'asile, il est prévu qu'en cas de suspension des transferts vers un Etat membre, les Etats dans lesquels sont présents des demandeurs de protection internationale sont responsables de l'examen des demandes. Compte tenu de la charge supplémentaire que fait peser la mesure de suspension sur les systèmes d'asile des autres Etats membres, il est précisé que ces mesures ne sont être que temporaires. Les transferts ne peuvent être suspendus que pour une période de six mois, renouvelable une fois si les circonstances l'exigent. Le texte précise en outre que le mécanisme prévu ne saurait être utilisé par les Etats pour leur permettre de se soustraire aux obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. Dans le même sens, le CERE et l'UNHCR ont proposé d'amender la proposition de la Commission en vue d'encourager les Etats à destination desquels les transferts n'ont plus lieu à adopter les mesures nécessaires pour remédier à la situation qui a justifié la suspension. Certaines des mesures préconisées ont été suivies par le Parlement qui a amendé sur plusieurs points le projet de la Commission. Le texte amendé impose ainsi à la Commission de préciser dans sa décision de suspension des « mesures, référentiels et calendriers à établir pour évaluer les progrès en vue de remédier aux circonstances visées » (article 30(9)(d)bis) et impose aux Etats de les adopter « en temps utiles » (article 31(7)bis). En revanche, contrairement à ce que préconisaient le CERE et le HCR, le texte amendé ne prévoit pas de sanctionner les Etats qui ne prennent pas lesdites mesures programmées.

Autre réforme du système visant à rééquilibrer les charges qui pèsent sur le système d'asile des différents Etats membres, et conformément aux recommandations du CERE, le texte propose la mise en place avant 2012 d'instruments ayant force obligatoire pour tous les Etats membres destinés à soutenir efficacement les Etats membres confrontés à des pressions spécifiques et disproportionnées. Comme le souligne le Parlement, les mécanismes existants de coopération pratique entre Etats membres s'étant avérés insuffisants pour répondre aux problèmes auxquels sont

confrontés certains Etats membres, la mise en place d'instruments contraignants est apparue comme étant une nécessité.<sup>42</sup> Premièrement, sous l'égide du Bureau européen d'appui en matière d'asile, les Etats membres pourront détacher certains de leurs fonctionnaires spécialisés dans les administrations des Etats membres en difficulté pour leur fournir une assistance. Deuxièmement, un programme sera mis en place permettant aux bénéficiaires d'une protection internationale se trouvant sur le territoire d'Etats membres dont les capacités d'accueil et les régimes d'asile sont soumis à une pression particulière d'être relogés dans d'autres Etats membres, après consultation du HCR (article 31(9) bis).

Le texte de la proposition, tel qu'amendé par le Parlement, prévoit que la procédure de suspension des transferts ne sera appliquée que de manière transitoire et devra disparaître une fois que ces deux derniers mécanismes (détachement et relogement) auront été mis en place (article 31(9) ter).

Dans l'ensemble, la proposition de la Commission a été reçue favorablement. On peut imputer ce succès au vaste processus de consultation mis en place par la Commission et dont celle-ci s'est largement inspirée pour rédiger sa proposition. En outre, le texte de la Commission reprenait une grande partie des recommandations formulées par le Parlement dans sa résolution de septembre 2008 sur l'évaluation du système Dublin.<sup>43</sup> Pour sa part, si le CERE reconnaît l'importance des réformes humanitaires qu'introduirait le nouveau règlement, il déplore néanmoins que la Commission n'ait pas entrepris une refonte plus radicale du système Dublin.

Selon le CERE, le système devrait être réformé pour laisser place à un nouveau système, fondé sur les valeurs d'intégration et de solidarité. Recourir à des critères personnels – tels que d'éventuelles connexions familiales, culturelles ou linguistiques existantes – plutôt qu'arbitraires, ou même laisser les demandeurs choisir l'Etat membre responsable du traitement de leur demande de protection internationale serait préférable. D'une part cela permettrait de réaliser une économie puisque la procédure coûteuse de détermination de l'Etat responsable ne serait plus nécessaire. D'autre part, cela favoriserait l'intégration des demandeurs dans la société d'accueil, ce qui réduirait leur dépendance vis-à-vis de l'Etat d'accueil et limiterait les mouvements secondaires au sein de l'Union.

Pour intéressante que soit cette position, ce n'est toutefois pas celle choisie par la Commission qui, on l'a vu, a préféré conservé le système existant tout en lui apportant

---

<sup>42</sup> Parlement européen, Rapport Dublin, op.cit., amendement 39, justification.

<sup>43</sup> Parlement européen, Résolution sur l'évaluation du système Dublin, op.cit.

des modifications pour en accroître l'efficacité, renforcer les garanties offertes aux DPI, et développer la solidarité entre Etats membres.

## **2. Proposition de réforme du règlement Eurodac**

Parallèlement à la refonte du règlement de Dublin, la Commission a introduit une proposition de modification du règlement Eurodac<sup>44</sup>.

Eurodac<sup>45</sup> est un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins, mis en place dans le but de faciliter l'application du règlement Dublin. Composé d'une unité centrale administrée par la Commission européenne, il gère une base de données centrale informatisée d'empreintes digitales ainsi que les moyens électroniques de transmission entre cette base de données et les États membres.

En pratique, les Etats membres relèvent les empreintes des demandeurs d'asile ainsi que des ressortissants de pays tiers ou apatrides ayant franchi illégalement leur frontière ou se trouvant illégalement sur leur territoire. Ces empreintes sont ensuite entrées dans le système mais leurs traitements diffèrent.

Les empreintes des demandeurs d'asile et des ressortissants de pays tiers ou apatrides appréhendés à l'occasion du franchissement illégal d'une frontière extérieure de l'Union sont enregistrées dans Eurodac. S'agissant des demandeurs d'asile, leurs empreintes sont en outre comparées aux données enregistrées antérieurement dans la base de données concernant les cas de demandes d'asile ou de franchissement illégal de frontière. En revanche, les empreintes des personnes se trouvant illégalement sur le territoire d'un Etat membre ne sont transmises au système central qu'aux seules fins de leur comparaison avec les données existantes concernant des demandeurs d'asile ; elles n'y sont pas enregistrées. Cette comparaison permet aux Etats membres de s'assurer que la personne n'a pas auparavant déposé de demande d'asile dans un autre Etat membre.

Si les empreintes de la personne ont déjà été relevées, soit parce qu'elle avait déjà formulé une demande dans un autre Etat membre de l'Union, soit parce qu'elle est entrée illégalement sur le territoire de l'Union, le système émet un résultat positif (« hit Eurodac »). Ainsi, le système peut faciliter l'identification de la personne et la détermination de l'Etat responsable de l'examen de sa demande d'asile.

---

<sup>44</sup> Règlement n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000, op.cit.

<sup>45</sup> Une remarque d'ordre typographique peut ici être faite : dans le nouveau texte, la Commission propose d'employer le tout-capitales pour l'écriture du système Eurodac auquel il serait désormais référence sous la typographie « EURODAC. »

Outre les empreintes digitales, l'unité centrale enregistre également dans la base de données les informations transmises par les États membres concernant l'État membre d'origine, le lieu et la date de la demande d'asile s'il y a lieu, le sexe, un numéro de référence, ainsi que la date à laquelle les empreintes ont été relevées, et la date à laquelle les données ont été transmises à l'unité centrale. Ces données sont relevées pour toute personne de plus de 14 ans.

Les réponses à la consultation initiée par le Livre vert publié en 2007 par la Commission<sup>46</sup> concernaient pour partie l'amélioration du système Eurodac. Sur la base de ces réponses et des conclusions de son rapport sur l'évaluation du système Dublin<sup>47</sup>, et après consultations d'experts nationaux, du HCR, du CERE et du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), la Commission a proposé une version modifiée du règlement Eurodac<sup>48</sup>.

Ainsi que le souligne le HCR, « les dispositions de la proposition de refonte du règlement Eurodac sont principalement d'ordre technique et, dans l'ensemble, ne soulèvent pas de question de principe concernant l'accès aux procédures d'asile, l'impartialité ou la protection des demandeurs dans le cadre du système Dublin ».<sup>49</sup> Ce n'est donc que succinctement que seront présentés ci-dessus les aspects majeurs de la proposition de la Commission.

### *2.1. Extension du champ d'application*

Dans un souci de cohérence avec l'acquis communautaire en matière d'asile et la proposition de refonte du règlement Dublin, la Commission propose d'élargir le champ d'application du règlement Eurodac pour y inclure la protection subsidiaire. Le nouveau règlement ne s'appliquerait ainsi plus qu'aux seuls demandeurs d'asile mais plus largement, aux demandeurs de protection internationale.

### *2.2. Architecture et gestion opérationnelle du système EURODAC*

Le nouveau texte modifie l'architecture du système. Il serait désormais composé d'un « système central » (base de données dactyloscopiques, centrale et informatisée) et

---

<sup>46</sup> Commission européenne, Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, op.cit.

<sup>47</sup> Le rapport d'évaluation publié par la Commission en 2007 couvrait en fait les trois premières années de fonctionnement du système Eurodac (2003-2005) puisque si le règlement portant création du système est entré en vigueur en 2000, Eurodac n'a commencé à fonctionner qu'en 2003. Commission européenne, Rapport sur l'évaluation du système Dublin, op.cit.

<sup>48</sup> Proposition COM(2008) 825 final, op.cit.

<sup>49</sup> UNHCR *Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the [Dublin II Regulation]* (COM(2008) 825, 3 December 2008), p. 23 : "the proposals contained in the recast Eurodac Regulation are largely technical in nature, and do not in the main raise issues of principle regarding access to asylum procedures, fairness or the protection of applicants under the Dublin system."

d'une infrastructure de communication entre ce système et les Etats membres qui identifieraient à cette fin un système national unique ou « point d'accès national » (article 3). Le système central comprendrait une unité centrale et un système de maintien des activités. Grâce à l'infrastructure de communication, les données EURODAC bénéficieraient d'un réseau virtuel crypté.

Il est prévu qu'une instance gestionnaire soit chargée à terme de la gestion opérationnelle d'EURODAC, originellement confiée par le règlement de 2000 à la Commission (l'article 3 du règlement de 2000 prévoyait la création d'une unité centrale au sein de la Commission). Jusqu'à l'établissement de l'instance, qui serait aussi chargée de la gestion des systèmes SIS II<sup>50</sup> et VIS<sup>51</sup>, la Commission reste chargée du fonctionnement du système central.

### 2.3. *Renforcement de la sécurité des données*

L'article 19 impose aux Etats membres d'assurer la sécurité des données qu'ils transmettent du système central ainsi que de celles qu'ils en reçoivent. A cette fin, les Etats doivent adopter un série de mesures, y compris un plan de sécurité, pour assurer la protection physique des données, empêcher l'accès des personnes non autorisées et contrôler l'accès des personnes autorisées, et empêcher toute lecture, copie, modification ou tout effacement non autorisés de données à caractère personnel. L'article 29 demande en outre aux Etats de sanctionner toute utilisation des données qui serait non conforme à l'objet d'EURODAC. Ces sanctions qui peuvent être administratives ou pénales doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Le HCR accueille favorablement les mesures envisagées en soulignant le risque que pourrait représenter pour les demandeurs de protection internationale la divulgation des informations les concernant.<sup>52</sup> Un amendement à la proposition, adopté par le Parlement (amendement 31), semble répondre à cette inquiétude du HCR puisqu'il impose précisément aux Etats membres de veiller à ce que les autorités de tout pays tiers non autorisé, et en particulier du pays d'origine des DPI ne puissent consulter ni utiliser les données enregistrées dans EURODAC (article 19(2) bis). Un amendement supplémentaire (amendement 32) précise que l'autorisation d'accès aux données ne peut être octroyée qu'à condition que la personne la requérant se conforme aux exigences communes fixées par l'instance gestionnaire (article 19(3) bis).

---

<sup>50</sup> Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

<sup>51</sup> Système d'information sur les visas (VIS).

<sup>52</sup> UNHCR, *Comments* (Eurodac), op.cit.

La proposition prévoit également de nouvelles obligations pour les Etats concernant la désignation des autorités étant habilitées à accéder aux données du fichier EURODAC (article 20(2)). Les Etats membres doivent communiquer une liste précise et exhaustive de ces autorités et des services concernés en leur sein. Les listes fournies par les Etats sont ensuite publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

Afin de garantir la protection des données enregistrées dans EURODAC, la Commission prévoit la supervision du système par le contrôleur européen de la protection des données<sup>53</sup> (article 25) et organise la coopération entre les autorités de contrôle nationales et ce dernier (article 26). Ainsi que le précise le préambule (paragraphe 20), si les premières vérifient la licéité du traitement des données à caractère personnel par les États, le second est lui chargé du « [contrôle] des activités des institutions et organes communautaires en rapport avec le traitement des données à caractère personnel, en tenant compte des tâches limitées des institutions et organes communautaires en ce qui concerne les données elles-mêmes ».

#### *2.4. Information des personnes visées par le règlement EURODAC*

Les DPI et ressortissants d'Etats tiers et apatrides bénéficient du droit d'être informés du fonctionnement et des objectifs du système EURODAC, et de leur droit d'accès aux données les concernant (article 23(1), anciennement 18(1)).

La proposition de refonte d'EURODAC ajoute une disposition concernant spécifiquement les mineurs, qui prévoit que ces derniers doivent être informés par les Etats membres « d'une manière qui soit adaptée à leur âge » (article 23).

#### *2.5. Clarification des délais*

Afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité du système, la Commission propose de fixer des délais plus précis pour la transmission des données recueillies par les Etats membres. Alors que le texte du règlement de 2000 prévoyait que la transmission des empreintes au système central devait se faire « rapidement », la proposition de la Commission impose un délai maximum de quarante-huit heures suivant le dépôt de la demande de protection internationale (article 6(1)) ou l'arrestation d'une personne ayant franchi illégalement une frontière de l'Union (article 10(1)). Le Parlement, après consultation des institutions impliquées dans la collecte et la transmission des données dactyloscopiques par les Etats membres, a amendé le texte de la Commission en vue de rendre la procédure encore plus efficace et pratique. Deux délais distincts sont

---

<sup>53</sup> Le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est nommé en vertu de la décision 2004/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 décembre 2003 portant nomination de l'autorité de contrôle indépendante prévue à l'article 286 du traité CE32.

fixés. Les empreintes doivent être relevées dans les quarante-huit heures suivant la demande ou l'arrestation puis transmises au système central dans un délai de vingt-quatre heures (articles 6(1) et 10(2), amendements 11 et 17 respectivement.) Le délai de 48 heures prévu pour la collecte des empreintes digitales peut être étendu en cas de détérioration des empreintes ou de nécessité de placer la personne en quarantaine ; le délai est alors de trois semaines maximum (article 6(1) et 10(2)1bis, amendements 11 et 18 respectivement).

## 2.6. *Clarification des dispositions sur la conservation et l'effacement des données*

Le texte proposé du règlement EUODAC prévoit que les données concernant les demandeurs de protection internationale soient automatiquement effacées du système central au bout de 10 ans, à compter de la date de relevé des empreintes (article 8). Cet effacement peut être anticipé lorsque la personne a acquis la nationalité d'un Etat membre (article 9) ou, selon l'amendement adopté par le Parlement (amendement 14), si elle s'est vue délivrer un permis de séjour de longue durée par un Etat membre. S'agissant des ressortissants de pays tiers ou apatride ayant franchi illégalement une frontière extérieure de l'Union, l'effacement intervient après 1 an à compter la date de relevé des empreintes, ou antérieurement, si la personne s'est vue délivrer un titre de séjour, a quitté le territoire de l'Union ou a obtenu la nationalité d'un Etat membre (article 12).

Parmi les problèmes recensés dans le rapport d'évaluation du système Eurodac<sup>54</sup> et abordé par la Commission dans son analyse d'impact<sup>55</sup>, figure celui de la conservation par certains Etats membres de données que d'autres ont effacées. En cas d'effacement anticipé par un Etat membre d'origine de données dactyloscopiques que d'autres Etats membres avaient également introduites dans EUODAC, ces données devraient faire l'objet d'un effacement anticipé par tous les États membres d'origine. La commission relève qu'à défaut, cette mauvaise gestion de l'effacement des données constitue « une violation grave des principes de protection des données, qui exigent que les données soient effacées dès lors que leur conservation n'est plus nécessaire. » La proposition de la Commission inclue par conséquent de nouvelles dispositions qui prévoient que le système central informe tous les Etats membres

---

<sup>54</sup> Commission européenne, Rapport sur l'évaluation du système Dublin, op.cit.

<sup>55</sup> Document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de règlement du parlement européen et du conseil concernant la création du système «EUODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], résumé de l'analyse d'impact. 03 décembre 2008, SEC(2008) 2982.

d'origine de l'effacement anticipé par l'un d'eux de données qu'il avait transmises à EURODAC et qui avaient généré un résultat positif avec des données entrées par d'autres Etats membres d'origine (articles 9(2) et 12 (3) et (4)). Le système central indique à cette occasion le motif de cet effacement anticipé.

Le texte de 2000 prévoyait que les données concernant les personnes auxquelles une protection internationale avait été octroyée seraient verrouillées. Les Etats membres dans lesquelles une demande de protection internationale était déposée n'avaient donc pas accès à ces données et par conséquent pas la possibilité de s'assurer que le demandeur ne bénéficiait pas déjà d'une forme de protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union. La proposition de la Commission supprime ces dispositions et prévoit que les Etats qui accordent une protection internationale à un demandeur doivent le signifier dans le système central en attribuant une marque aux données pertinentes le concernant (marquage des données, article 14). Cette procédure permettrait d'éviter le dépôt de demandes multiples dans le même ou différents Etat(s) membre(s) ainsi que les pertes de temps et financières induites.

Dans ses commentaires sur la proposition de la Commission, le HCR observe que l'objectif poursuivi par la Commission de limiter le dépôt de demandes multiples, met en lumière deux lacunes majeures de la législation communautaire en matière d'asile. Premièrement, les bénéficiaires de protection internationale qui déposent des demandes ultérieures dans d'autres Etats membres le font souvent car sont insatisfaits de la procédure Dublin qui les a conduits dans un Etat dans lequel ils ne souhaitent pas demander l'asile en premier lieu. Octroyer une liberté de mouvement aux bénéficiaires de protection internationale permettrait, selon le HCR, de résoudre en grande partie le problème des dépôts multiples de demande d'asile. Deuxièmement, le HCR observe et regrette l'absence de reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi de protection internationale par les Etats membres. Seules les décisions négatives sont reconnues par les autres Etats membres pour refuser aux demandeurs l'examen de leurs demandes subséquentes et éventuellement donner lieu à des requêtes de « reprise en charge ». En revanche, les décisions d'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ne sont pas prises en compte, pas plus que le statut et les droits que ces décisions confèrent aux bénéficiaires.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> UNHCR, *Comments* (Eurodac), op.cit., pp. 24-25.



### **3. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)**

L'idée de la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile, formulée en 1999 par le Traité d'Amsterdam puis reprise par la Commission dans son plan d'action en matière d'asile de 2008<sup>57</sup>, a reçu un large soutien auprès des parties concernées. Ce soutien s'est notamment exprimé dans les nombreuses réponses au Livre vert de la Commission<sup>58</sup>, qui prônaient un renforcement de la coopération pratique entre États membres dans le domaine de l'asile.

En 2008, afin de préparer l'analyse d'impact du futur Bureau, la Commission a fait réaliser une étude de faisabilité externe sur la création d'une telle structure d'appui pour la coopération pratique en matière d'asile ; cette étude s'est notamment basée sur une large consultation des acteurs concernés.

La Commission rappelle dans son analyse d'impact que la création du Bureau doit permettre de résoudre les trois problèmes majeurs affectant la coopération pratique liée au RAEC que sont : les distorsions dans les pratiques et échanges de bonnes pratiques se révélant non optimaux au niveau européen; les pressions sur les systèmes d'asile des États membres et surcharge pour certains États membres; et la coopération et coordination limitées en ce qui concerne la dimension extérieure du RAEC.<sup>59</sup>

L'analyse d'impact conclut sur la nécessité de créer un tel Bureau qu'elle envisage comme un « centre européen indépendant d'expertise en ce qui concerne l'asile » qui « aidera les États membres à se familiariser avec les systèmes et les pratiques des autres États membres, à développer des relations de travail plus soutenues entre les services chargés de l'asile au niveau opérationnel, à renforcer la confiance entre les différents systèmes et à atteindre une plus grande cohérence en pratique ».<sup>60</sup>

#### *3.1. Création et missions du bureau européen d'appui en matière d'asile*

La proposition de la Commission précise que le Bureau a pour objectifs de contribuer à améliorer la mise en œuvre du RAEC et de renforcer la coopération pratique entre États membres en matière d'asile (article 1). Un certain nombre de tâches lui sont affectées pour la réalisation de ces objectifs. Les trois principales sont de soutenir la

---

<sup>57</sup> Communication de la Commission, Plan d'action en matière d'asile, op.cit.

<sup>58</sup> Commission européenne, Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, op.cit.

<sup>59</sup> Commission européenne, Document de travail des services de la commission accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, Résumé de l'analyse d'impact, 18 février 2009, SEC(2009) 154, p. 4.

<sup>60</sup> Ibid., p. 9.

coopération pratique en matière d'asile, de fournir un appui aux Etats membres soumis à des pressions particulières et de contribuer à la mise en œuvre du RAEC.

### 3.1.1. Appui à la coopération pratique en matière d'asile

Le futur Bureau européen d'appui en matière d'asile devra fournir un appui à la coopération pratique en matière d'asile. Pour ce faire, il coordonnera l'identification et l'échange de bonnes pratiques entre les Etats (article 3), l'échange d'informations (article 3), sur les pays d'origine notamment (article 4), et le transfert intracommunautaire de personnes bénéficiant de la protection internationale dans un Etat membre (article 5). Le Bureau sera en outre chargé de la formation des personnels de toutes les administrations et juridictions nationales ainsi que des services nationaux des Etats membres compétents en matière d'asile. Il devra également développer un curriculum européen en matière d'asile comprenant une formation sur le droit international des réfugiés, l'acquis communautaire en matière d'asile et les droits de l'homme (article 6 tel qu'amendé par le Parlement). Enfin, le Bureau doit fournir son appui aux aspects extérieurs de la politique d'asile en favorisant les échanges d'information et en encourageant éventuellement le renforcement des capacités des Etats tiers dans le cadre de programmes de protection régionale (article 7 tel qu'amendé par le Parlement).

### 3.1.2. Appui aux Etats membres soumis à des pressions particulières

En 2008, dans son Plan d'action en matière d'asile, la Commission s'était engagée à proposer dans le cadre de la seconde phase du RAEC une solution pour réduire la pression que subissaient certains Etats membres « surchargés<sup>61</sup> » et ce notamment en raison de leur situation géographique. Entre autres missions, la Commission confie donc au Bureau celle de fournir un appui opérationnel à ces Etats. La proposition précise que les pressions auxquelles sont soumises certains Etats peuvent résulter de leur situation géographique ou démographique ou encore de situations d'afflux massif et soudain de ressortissants d'Etats tiers pouvant avoir besoin d'une protection internationale (article 8). Sur ce dernier point, pour prévenir les difficultés qui en résultent et préparer les Etats membres, il est prévu que le Bureau mette en place un système d'alerte précoce pour notifier les Etats membres et la Commission des risques d'arrivées massives de demandeurs de protection internationale dans l'Union (article 10(a), tel qu'amendé par le Parlement).

Afin d'évaluer les besoins des Etats membres soumis à des pressions particulières, le Bureau réunit et analyse les informations pertinentes fournies par les Etats eux-

---

<sup>61</sup> Commission européenne, Plan d'action, op.cit., p. 9.

mêmes, le HCR et d'autres organisations concernées (article 9). Sur la base de ces informations et compte tenu des structures, personnels et capacités d'accueil disponibles dans les Etats membres, le Bureau met en place et coordonne les actions nécessaires pour aider les Etats concernés à faire face aux difficultés qu'ils rencontrent. Les actions entreprises visent à faciliter la première analyse des demandes d'asile reçues par les autorités nationales compétentes et à aider l'Etat membre concerné à mettre rapidement en place les facilités d'accueil appropriées (logement d'urgence, moyens de transport et assistance médicale notamment).

Pour fournir l'appui opérationnel nécessaire pour la mise en œuvre de ces actions, le Bureau dispose notamment d'équipes d'experts qu'il peut dépêcher sur place (articles 13 à 21). Ainsi que le prévoit le Parlement dans le projet de refonte du règlement Dublin<sup>62</sup>, le Bureau est en effet chargé de constituer des « équipes d'appui asile » et d'en coordonner le déploiement dans les Etats membres soumis à des pressions particulières auxquels elles apportent leur expertise technique en matière d'interprétation, d'informations sur les pays d'origine, et de traitement et gestion des dossiers d'asile notamment. L'UNHCR, favorable à la constitution de ces équipes qu'il avait lui-même suggérée dans sa réponse au Livre vert de la Commission, propose qu'elles soient habilitées à fournir un soutien encore plus diversifié aux Etats. Elles pourraient ainsi assister les Etats dans le cadre de la réception et de l'accueil des DPI, en étant présentes aux points-frontières en particulier. Elles pourraient également aider à réunir les informations sur les nouveaux arrivants, à les informer sur la procédure d'asile et à identifier les personnes ayant des besoins particuliers. Le HCR précise que ces activités seraient menées préalablement et indépendamment de l'examen au fond des demandes de protection internationale qui relèverait toujours exclusivement de la compétence des Etats.<sup>63</sup>

Les équipes d'appui asile sont constituées d'experts nationaux « de réserve », désignés par les Etats membres, et dont les profils et spécialisations sont variés. Lorsque le déploiement d'une équipe d'appui asile s'avère nécessaire, le Bureau demande aux Etats de lui communiquer la liste des experts qu'ils sont en mesure de mettre à disposition dans un délai de cinq jours (article 15). Le HCR précise que ces équipes devraient inclure des personnes spécialisées dans la prise en charge des enfants, des membres du personnel de santé ainsi que des membres d'organisations

---

<sup>62</sup> Voir 1.3.

<sup>63</sup> UNHCR, *Comments on the European Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office*, p. 6.

internationales et non-gouvernementales.<sup>64</sup> Sa proposition est reprise sur ce dernier point par le Parlement qui prévoit que lorsque les Etats membres ne sont pas en mesure de fournir l'expertise jugée nécessaire par le Bureau, ce dernier peut la rechercher à l'extérieur des Etats, auprès d'organisations (article 16(1)bis).

Comme il l'avait fait lors de l'examen de la proposition de la Commission de refonte du règlement Dublin (article 31(9)bis, amendement 39), le Parlement a également amendé le texte de la Commission pour y ajouter une disposition prévoyant la mise en place par le Bureau d'un programme de relogement des bénéficiaires de protection internationale se trouvant dans les Etats membres dont le régime d'asile est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées (article 10(a)bis).

### 3.1.3. Contribution à la mise en œuvre du Régime d'asile européen commun

En septembre 2008, le Conseil européen adoptant son Pacte européen sur l'immigration et l'asile se félicitait des progrès que la mise en œuvre de normes minimales communes avait permis de réaliser sur la voie de la mise en place du Régime d'asile européen commun. Il déplorait toutefois le manque de cohérence observé entre les régimes d'asile nationaux des Etats membres et le défaut d'uniformité de la protection octroyée au sein de l'Union. Fort de ce constat, le Conseil européen était alors convenu de mettre en place un bureau européen d'appui qui aurait notamment pour mission de « faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expériences entre Etats membres » et qui, ce faisant favoriserait « sur le fondement d'une connaissance partagée des pays d'origine, la mise en cohérence des pratiques, des procédures et, par voie de conséquence, des décisions nationales ».<sup>65</sup>

Le même raisonnement a été suivi par la Commission qui confiant au Bureau européen d'appui en matière d'asile la tâche de contribuer à la mise en œuvre du RAEC le charge d'organiser, coordonner et favoriser les échanges d'information entre les autorités nationales d'asile, ainsi qu'entre ces autorités et la Commission, relatifs à la mise en œuvre de l'ensemble des instruments relevant de l'acquis communautaire en matière d'asile (article 11). Les informations échangées concernent les législations et jurisprudences nationales ainsi que le traitement des demandes de protection internationale par les Etats.

Au-delà de ces échanges d'informations, le Bureau doit préparer annuellement un rapport sur la situation de l'asile dans l'Union européenne. Dans son rapport annuel, le Bureau évalue les résultats des actions menées dans le cadre du règlement, et en fait

---

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Pacte européen sur l'immigration et l'asile, doc. 13440/08, approuvé par le Conseil Justice et Affaires Intérieures le 25 septembre 2008 et adopté par le Conseil européen le 16 octobre 2008, p. 11.

une analyse comparative globale. Ce rapport permet au Bureau d'identifier les bonnes pratiques, dont il informe les Etats membres, et concourt à l'amélioration de la qualité, de la cohérence et de l'efficacité du RAEC (article 12(1)). Le Parlement précise dans un amendement à cette disposition (amendement 25) que le rapport doit lui être communiqué ainsi qu'à la Commission européenne afin que les informations qu'il contient soient exploitées de façon optimale.

Enfin, le Bureau est habilité à rédiger, sur demande de la Commission et avis du comité exécutif, des documents techniques relatifs à la mise en œuvre des instruments communautaires en matière d'asile, tels que des manuels opérationnels ou des lignes directrices (article 12(2)). Faisant sienne une recommandation du Haut Commissariat pour les Réfugiés dont il reconnaît l'expertise et le savoir-faire dans le domaine de l'asile, le Parlement a amendé la disposition suscitée en précisant que l'UNHCR devrait être « un participant prépondérant dans le développement des lignes directrices de l'UE pour veiller à la compatibilité avec les normes internationales. » Et le Parlement d'ajouter que « [pour] les thèmes sur lesquels il existe déjà des lignes directrices de l'UNHCR, ces dernières devraient servir de base à la coopération afin de réduire les divergences qui apparaissent dans la pratique » (amendement 26).

### *3.2. Organisation et financement du Bureau*

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile se compose de quatre organes : un Conseil d'administration, un directeur exécutif et son personnel, un comité exécutif et un forum consultatif (article 22). De plus, le Bureau a la possibilité de créer des groupes de travail composés d'experts nationaux, tels que des juges spécialisés ; ces groupes peuvent eux-mêmes inviter à participer à leurs travaux toute personne dont l'avis pourrait être intéressant, et notamment des représentants d'organisations non gouvernementales.

Ainsi que l'annonce le préambule du texte, une large part est faite à la participation de l'UNHCR aux travaux du Bureau (paragraphe 9.) Le Haut Commissariat est en effet membre du Conseil d'administration, sans droit de vote toutefois (article 23(4)) et du Forum consultatif (article 32) ; il peut participer sans droit de vote aux travaux du Comité exécutif sur demande de ce dernier (article 30), ainsi qu'aux réunions des groupes de travail (article 31). Compte tenu du rôle qui lui est dévolu au sein du Bureau, la proposition de la Commission prévoit la possibilité pour le Bureau d'octroyer au HCR des subventions.

Concernant le budget du Bureau, celui-ci se voyant affecter un certain nombre des tâches qui étaient préalablement financées au titre du Fonds européen des réfugiés

(FER), la Commission prévoit de transférer une partie du budget alloué au FER au titre des actions communautaires en matière d'asile au bénéfice du Bureau.

## **Conclusion**

A la veille de la présidence suédoise de l'Union européenne, la Commission a approuvé une communication<sup>66</sup> dont le texte servira de base aux premières discussions du Conseil sur le Programme de Stockholm. Ce programme, qui devrait être adopté lors du Conseil européen de décembre 2009, définira les priorités politiques pluriannuelles de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité à compter de 2010. Sur la base de ce programme, la Commission proposera un plan d'action déterminant l'agenda à suivre pendant la période 2010-2014 pour le mettre en œuvre.

La Commission y encourage l'Union à « continuer le travail entrepris afin de devenir un véritable espace commun et solidaire de protection basé sur le respect des droits fondamentaux, des standards élevés de protection et l'amélioration générale de la qualité des systèmes nationaux, tout en renforçant la lutte contre les abus ». Les deux axes prioritaires autour desquels doivent s'articuler les actions de l'Union sont d'une part la mise en place d'un espace unique de protection, et d'autre part le partage des responsabilités entre États membres et le développement de la solidarité interne et externe.

Sur le premier point, la Commission se félicite des progrès importants réalisés sur la voie de la création du RAEC, notamment grâce à l'adoption d'un socle commun de normes, et encourage vivement l'adoption rapide des propositions législatives décrites ci-dessus, celles-ci étant les instruments essentiels à la mise en place, avant 2012 et conformément au Programme de La Haye, d'une procédure d'asile unique et d'un statut uniforme pour les bénéficiaires d'une protection internationale. Lors des débats sur le texte de la communication, le Vice-président de la Commission M. Barrot faisant référence à ces règles communes dont l'Union doit, à terme, se doter, parle de véritable « code de l'immigration ».<sup>67</sup>

La Commission insiste sur le rôle essentiel du Bureau européen d'appui en matière d'asile. Pour que ce dernier puisse remplir efficacement sa mission et afin d'éviter que son travail ne soit inutilement ralenti, il est nécessaire que l'Union lui donne les moyens d'agir notamment en dispensant une formation commune à tous les agents

---

<sup>66</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens, 10 juin 2009, COM (2009) 262 final.

<sup>67</sup> Commission européenne, Procès-verbal de la mille huit cent septante-septième réunion de la Commission tenue à Bruxelles, 17 juin 2009, PV(2009) 1877 final.

responsables du traitement des demandes d'asile dans les Etats membres et en leur fournissant des informations pertinentes sur les pays d'origine.

Ainsi que le souligne le HCR, améliorer l'efficacité du système ne doit pas se faire au détriment des garanties procédurales ni des droits des personnes concernées.<sup>68</sup> La Commission ne néglige d'ailleurs pas d'encourager l'Union à prendre les mesures nécessaires pour améliorer en particulier l'intégration des bénéficiaires de protection internationale et la situation des personnes déboutées mais qui ne peuvent être éloignées compte tenu de circonstances spécifiques.

Afin de rendre compte des progrès réalisés en vue du rapprochement des systèmes nationaux d'asile et la création d'un régime européen commun, des mécanismes d'évaluation détaillée des pratiques nationales ainsi que de la transposition et mise en œuvre des instruments législatifs de la seconde phase pourraient être mis en place. La Commission souhaite que, compte tenu de ces progrès et comme le suggérait l'UNHCR, l'Union consacre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions individuelles d'octroi d'une protection internationale par un Etat membre. La formalisation de ce principe – qui devrait intervenir avant 2015 – faciliterait les transferts de protection au sein de l'Union, sans que la mise en place préalable d'une procédure spécifique ne s'impose.

Sur le second point, la Commission estime qu'un réel partage des responsabilités pour l'accueil et l'intégration des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale doit être mis en place entre les Etats membres. Dans son Livre vert de 2007, elle rappelait que le système de Dublin n'avait pas été conçu comme un instrument de partage équitable des charges entre Etats membres mais comme un outil permettant de déterminer rapidement l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile soumise sur le territoire de l'Union, sur la base de critères objectifs, et d'éviter les mouvements secondaires entre États membres.<sup>69</sup> On l'a vu, le CERE encourage l'Union à penser de nouveaux mécanismes et critères pour la détermination de l'Etat responsable.<sup>70</sup> De même, la Commission estime que, bien que l'Union ait choisit de conserver dans la seconde phase du RAEC le même principe fondateur pour le système Dublin, des voies nouvelles doivent être envisagées en vue d'un véritable partage des responsabilités entre Etats membres.

Dans le sens d'une répartition des charges plus équitable entre Etats membres voire d'un allègement des charges reposant sur certains Etats membres, la Commission

---

<sup>68</sup> Voir par exemple UNHCR, *Comments (Eurodac)*, op.cit., p. 25.

<sup>69</sup> Commission européenne, Livre vert, op.cit., pp. 11-12.

<sup>70</sup> Voir point 1.3 ci-dessus.

propose ainsi le développement d'un mécanisme de réinstallation interne, au sein de l'Union, au profit des bénéficiaires de protection internationale, et la mise en place d'une procédure de traitement commun des demandes de protection internationales au sein voire hors de l'Union.

S'agissant enfin du renforcement de la solidarité avec les pays tiers dans lesquels transitent ou séjournent nombre de réfugiés ou de personnes déplacées, la Commission encourage l'Union à soutenir le renforcement des capacités de ces pays pour leur permettre de développer leurs propres systèmes d'asile, au sein desquels l'accès à la protection et le respect du principe de non-refoulement seraient garantis. Dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des mobilités, elle doit également envisager de développer une collaboration avec de nouveaux acteurs, à l'extérieur de l'Union, auxquels seraient confiées de nouvelles formes de responsabilité de protection (délivrance de visas humanitaires, avec l'aide des représentations diplomatiques par exemple).



**UN REGARD PARTICULIER SUR LA DEFINITION DU  
REFUGIE DANS LA CONVENTION DE GENEVE DE 1951**



## LA NOTION DE « GROUPE SOCIAL »

*François Julien-Laferrière*

Selon la Convention de Genève de 1951, un réfugié est, rappelons-le, une personne qui, 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 que ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays » (article 1<sup>er</sup>, section A, alinéa 2).

Si l'on sait à peu près ce qu'est une race – dans le contexte de 1951 –, une religion, une nationalité ou une opinion politique, en revanche il est extrêmement difficile de définir un « groupe social ».

L'existence même de ce motif, dans la Convention de Genève, peut paraître étrange. En effet, les autres motifs – race, religion, nationalité, opinions politiques – sont eux aussi des motifs « de groupe » : on ne constitue pas une race ou une ethnie à soi seul ; on professe, en général, une religion avec d'autres ; on appartient à une nationalité, ou plutôt à une minorité nationale, avec un certain nombre de personnes ; enfin, on partage ses opinions politiques avec d'autres, au sein d'un parti, d'une organisation ou au moyen de l'exercice du droit de vote, notamment. L'expression « groupe social » est, elle aussi, surprenante : un groupe est, par définition, un ensemble d'individus ; il a donc une dimension sociale et ce, d'autant plus qu'il est une composante de la société. Un groupe est donc toujours social. Alors, que signifie « groupe social » au sens de la Convention de Genève ?

### **1. La genèse du motif de « l'appartenance à un certain groupe social »**

L'appartenance à un groupe social comme motif de persécution a été introduite dans la Convention par un amendement déposé, le 3 juillet 1951, par le représentant de la Suède, M. Petren, dans les termes suivants :

« L'expérience a montré que certains réfugiés étaient persécutés parce qu'ils appartenaient à certains groupes sociaux. Le projet de convention ne prévoit pas ce cas et il conviendrait d'y introduire une disposition destinée à les couvrir »<sup>1</sup>.

La conférence n'étant pas revenue sur cette proposition au cours des jours suivants, M. Petren reprit la parole, le 13 juillet 1951, pour déclarer :

---

<sup>1</sup> Conférence des plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides. Compte-rendu analytique de la 3e séance tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 3 juillet 1951 à 10 heures 30 (A/CONF.2/SR.3).

« L'amendement suédois (A/CONF.2/9) suggère d'insérer en premier lieu dans l'alinéa 2 de la section A une référence aux personnes qui pourraient être persécutées, du fait qu'elles appartiennent à un certain groupe social. Il existe des cas de ce genre et il serait bon de les mentionner explicitement »<sup>2</sup>.

Enfin, lors de la séance du 16 juillet, le président, M. Larsen, chef de la délégation du Danemark, « appelle l'attention de la conférence sur l'amendement suédois qui propose l'insertion des mots "de son appartenance à un certain groupe social" après les mots "du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité", aux deuxième et troisième lignes du paragraphe 2 ». Il met alors aux voix cet amendement, qui est adopté par 14 voix pour, aucune contre et 8 abstentions<sup>3</sup>.

Tels sont les seuls éléments tirés des travaux préparatoires qui peuvent donner des indications sur « l'intention du législateur » à propos de cette disposition. On admettra que c'est fort peu. C'est donc à la doctrine et à la jurisprudence qu'il est revenu de préciser ce que peut recouvrir la notion de « groupe social » (2) et selon quelles modalités elle est appliquée pour l'obtention de la qualité de réfugié (3).

## **2. La définition de la notion de groupe social**

### *2.1 La conception du groupe social selon le HCR*

#### 2.1.1 Le Guide des procédures et critères

Pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié<sup>4</sup> énonce :

« Par "un certain groupe social", on entend normalement des personnes appartenant à un groupe ayant la même origine et le même mode de vie ou le même statut social. La crainte d'être persécuté du fait de cette appartenance se confondra souvent en partie avec une crainte d'être persécuté pour d'autres motifs, tels que la race, la religion ou la nationalité.

L'appartenance à un certain groupe social peut être à l'origine de persécutions parce que les prises de position politique, les antécédents ou l'activité économique de ses membres, voire l'existence même du groupe social en tant que tel, sont considérés comme un obstacle à la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

---

<sup>2</sup> Ibid., 19e séance du vendredi 13 juillet 1951, à 10 heures (A/CONF.2/SR.19).

<sup>3</sup> Ibid., 23e séance du lundi 16 juillet 1951, à 15 heures (A/CONF.2/SR.23).

<sup>4</sup> UNHCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, rééd., Genève, janvier 1992.

Normalement, la simple appartenance à un certain groupe social ne suffira pas à établir le bien-fondé d'une demande de reconnaissance du statut de réfugié. Il peut cependant y avoir des circonstances particulières où cette simple appartenance suffit pour craindre des persécutions ».

Là encore, les éléments de définition du groupe social sont peu explicites, la notion est regardée comme subsidiaire par rapport aux quatre autres motifs de persécution, avec lesquels elle « se confond » souvent, et l'idée que la seule appartenance à un groupe social peut suffire à fonder le statut de réfugié est exprimée mais nullement explicitée mais les « circonstances particulières », dans lesquelles ce peut être le cas ne donnent lieu à aucune illustration. Le Guide n'est donc pas de grande utilité pour avancer.

### 2.1.2 Les interventions devant les tribunaux

Le UNHCR a eu l'occasion de s'exprimer dans deux affaires, *Islam v. Secretary of State for the Home Department* et *R. v. Immigration Appeal Tribunal and Another, ex parte Shah*, devant la Chambre des Lords en 1999. Il a ainsi défini sa position :

« Les personnes qui croient ou sont perçues comme croyant en des valeurs et des principes en désaccord avec ceux admis par la société dans laquelle ils vivent peuvent, en principe, constituer “un certain groupe social” au sens de l'article 1er A 2 de la Convention de 1951. De telles personnes ne constituent pas toujours “un certain groupe social”. Pour qu'elles en constituent un, les valeurs en cause doivent être de nature telle qu'il ne peut être exigé des personnes en questions qu'elles y renoncent.

L'expression “un certain groupe social” désigne un groupe de personnes partageant certaines caractéristiques qui les distinguent du reste de la société. Ces caractéristiques peuvent être immuables, soit parce qu'elles sont innées, soit parce qu'il est impossible de les modifier ou parce que ce serait une erreur d'exiger des intéressés qu'ils les modifient. Donc quand une personne a des croyances ou des valeurs telles que lui demander d'y renoncer contreviendrait à ses droits fondamentaux, elle peut en principe appartenir à un certain groupe social composé de personnes pensant la même chose.

Il est important de comprendre que la position du HCR n'implique pas que le groupe social soit défini par référence aux persécutions souffertes. En effet, le HCR est d'accord avec l'opinion de la Cour d'appel dans les présentes affaires, selon laquelle les persécutions seules ne peuvent définir un groupe qui n'existe pas autrement.

Ce n'est pas la réaction contre les convictions de telles personnes qui est la clé de voûte de la définition du groupe. Cependant cette réaction peut apporter la preuve, dans certains cas, qu'un certain groupe existe »<sup>5</sup>.

### 2.1.3 Le Comité exécutif

Enfin, la Conclusion n°39 (XXXVI) de 1985, dont l'UNHCR a expressément déclaré admettre les termes, déclare :

« Les Etats, dans l'exercice de leur souveraineté, sont libres d'adopter l'interprétation selon laquelle les femmes en quête d'asile soumises à des traitements cruels ou inhumains pour avoir transgressé les coutumes de la communauté où elles vivent peuvent être considérées comme appartenant à "un certain groupe social", aux termes de l'article premier, A.2 de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au Statut des réfugiés »<sup>6</sup>.

## 2.2 Quelques analyses doctrinales

### 2.2.1 Denis Alland et Catherine Teitgen-Colly

Quant à la doctrine universitaire, on peut l'illustrer, pour s'en tenir aux auteurs de langue française, d'abord à Denis Alland et Catherine Teitgen-Colly pour qui :

« Tout au plus peut-on déduire que ce motif est spécifique par rapport aux quatre autres et que sa présence se justifie par des cas passés. L'on a pu penser que, par cette référence, la délégation suédoise avait présent à l'esprit le sort fait à certains groupes spécifiquement visés par les persécutions perpétrées par l'Allemagne nazie – comme celles que connurent les homosexuels, les handicapés ou certaines professions, comme celle des bijoutiers, mais ceci n'apparaît pas dans les travaux préparatoires »<sup>7</sup>.

### 2.2.2 Jean-Yves Carlier

Jean-Yves Carlier<sup>8</sup>, de son côté, note la difficulté de définir la notion de groupe social :

« L'unité [de la notion] se perd dans une mosaïque lorsqu'il s'agit de [l'appliquer] à certaines catégories de personnes ».

---

<sup>5</sup> UNHCR, *Refugee protection in IL social group*, 2001, p. 267.

<sup>6</sup> Comité exécutif, 36e session, Conclusion n°39 (XXXVI), *Les femmes réfugiées et la protection internationale*, 1985, § k.

<sup>7</sup> D. Alland et C. Teitgen-Colly, *Traité du droit d'asile*, Paris 2002, PUF, pp. 418-419.

<sup>8</sup> J.-Y. Carlier, *Qu'est-ce qu'un réfugié*, Bruylant, 1998, pp. 761-762.

Il relève cependant certains traits qui permettent d'identifier un groupe social :

« La présence de facteurs unifiants entre les membres du groupe, de caractéristiques communes, qu'elles soient de naissance ou volontaires, immuables et interchangeables ou à ce point fondamentales qu'il n'est pas possible d'en exiger le changement [...]. En dernière analyse, [...] le point central est celui de la persécution : y a-t-il un traitement discriminatoire disproportionné [...] C'est le persécuteur qui impute le caractère social à un groupe en le persécutant ».

### 2.2.3 François Crépeau

Enfin, François Crépeau écrit, pour sa part<sup>9</sup> :

« Il s'agit de l'appartenance à un groupe ayant la même origine et le même mode de vie ou le même statut social. Les rédacteurs de la Convention cherchent ici à consolider la définition du Statut en ajoutant un motif de persécution qui, s'il recouvre bien des cas de persécution religieuse, raciale ou ethnique, permet néanmoins, par son ouverture, de combler les lacunes possibles : tous les antécédents d'une personne susceptibles de provoquer des persécutions sont visés ».

Ces approches de la notion, plus impressionnistes que systémiques, plus empiriques que théoriques, ne permettent guère de donner une définition synthétique du groupe social. La jurisprudence comparée n'est pas, non plus, d'un très grand secours.

### 2.3 Quelques interprétations jurisprudentielles

Les juridictions des Etats parties à la Convention de Genève ont eu à appliquer la notion de « groupe social », quand son interprétation commandait le sort de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

A cet égard, les angles d'approche de la jurisprudence sont extrêmement variés. Comme le note Jean-Yves Carlier<sup>10</sup> :

« Sans donner de définition théorique, certaines jurisprudences se contentent d'une approche pragmatique, ne précisant pas pourquoi telle catégorie de personnes est intégrée dans la notion de groupe social. Toutefois, même dans les jurisprudences donnant une définition de la notion de groupe social, l'unité se perd dans une mosaïque lorsqu'il s'agit d'appliquer ces définitions à certaines catégories de personnes : le sexe est un critère tantôt accepté, tantôt refusé, aussi bien pour les femmes que pour les homosexuels ou les transsexuels. L'âge est également un critère

---

<sup>9</sup> F. Crépeau, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruylant, 1998, p. 89.

<sup>10</sup> J.-Y. Carlier, *ibid.*

tantôt accepté, tantôt refusé. Les caractéristiques professionnelles ou familiales pourraient, dans certaines hypothèses, être acceptées ».

Et l'UNHCR ajoute, commentant la jurisprudence relative au groupe social :

« L'analyse révèle de nombreuses approches – même au sein d'une même juridiction, les juges adoptent fréquemment des interprétations contradictoires de la Convention de 1951 et du droit national. [...] Il est pourtant possible de trouver des convergences sur plusieurs points ».

### 2.3.1 Canada

Pour la Cour suprême du Canada, la notion de groupe social englobe<sup>11</sup> :

« (1) les groupes définis par des caractéristiques innées ou immuables<sup>12</sup>, (2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association<sup>13</sup>, et (3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique ».

L'arrêt *Ward* retient les critères de l'immutabilité et du caractère fondamental des éléments qui permettent d'identifier un groupe. Celui-ci est fondé par des caractéristiques que les membres du groupe ne peuvent pas changer, car elles leur sont extérieures et qu'ils n'ont pas de prise sur elles (par ex. le sexe ou l'orientation sexuelle), ou qu'ils ne veulent pas changer bien qu'ils le puissent, car il s'agirait alors d'un renoncement à ce qui est nécessaire à leur dignité (opinions politiques, notamment).

### 2.3.2 Etats-Unis

La Cour d'appel du 9<sup>e</sup> circuit a jugé, dans l'affaire *Sánchez Trujillo*, en 1986<sup>14</sup> :

« Les termes "un certain groupe social" implique un ensemble fermé de personnes associées, chacune étant associée à toutes les autres, qui agissent en vue d'un intérêt commun. A cet égard, l'existence d'une relation d'association volontaire entre les membres est essentielle, car c'est elle qui constitue la caractéristique commune fondamentale pour leur donner la qualité de membre de ce groupe ».

La jurisprudence nord-américaine ultérieure est revenue sur cette conception du groupe social fondée sur la volonté et la cohésion de ses membres pour adopter une

---

<sup>11</sup> Cour suprême du Canada, *Ward*, [1993] 2 SCR 689; (1993) 103 DLR (4th) 1.

<sup>12</sup> Note de l'auteur : par exemple le sexe, la langue, l'orientation sexuelle.

<sup>13</sup> Note de l'auteur : par exemple les militants des droits de l'homme.

<sup>14</sup> Cour d'appel des Etats-Unis, *Sánchez Trujillo v. INS*, 801 F 2d 1571 (9th Circuit), 1986.



définition plus conforme à celle de la jurisprudence étrangère et de la doctrine d'UNHCR. Ainsi l'arrêt *Hernández Montiel* de 2000 énonce<sup>15</sup> :

« Un groupe social est composé de membres qui partagent une caractéristique commune immuable, telle que le sexe, la couleur, les liens familiaux ou un passé commun, que les membres ne peuvent pas modifier ou qui est si fondamentale pour l'identité et la conscience des membres qu'ils ou elles ne peuvent être contraint(e)s de la modifier »

### 2.3.3 Royaume-Uni

Dans les affaires *Islam et Shah*, de 1999<sup>16</sup>, la Chambre des Lords a admis que les femmes pouvaient, au Pakistan, constituer un groupe social. Elle a également considéré qu'un groupe social ne pouvait être uniquement défini par les persécutions dont souffrent ses membres, qu'à l'inverse le fait que certains membres ne sont pas persécutés ne doit pas faire conclure que le groupe social, au sens de la Convention de 1951, n'existe pas et, enfin, qu'il n'est pas nécessaire – contrairement à la jurisprudence des Etats-Unis – qu'un groupe soit « uni » pour constituer un groupe social au sens de la Convention.

### 2.3.4 Allemagne

La Cour administrative fédérale estime, d'une part, que « les persécutions politiques sont une condition de reconnaissance de la qualité de réfugié » et, d'autre part, que l'existence d'une « caractéristique fondamentale pour la vie affective et sexuelle des personnes, dont on ne peut exiger qu'elles y renoncent », permet d'identifier un groupe social. Mais la nécessité de prouver les « persécutions politiques » conduit à examiner les requêtes sur la base d'une autre disposition de la Convention<sup>17</sup>.

### 2.3.5 Pays-Bas

Thomas Spijkerboer écrit :

« Il est indispensable que les persécutions soient clairement discriminatoires et non purement aléatoires. Une fois établi le caractère discriminatoire des persécutions, le motif auquel elles peuvent être rattachées "importe peu". Les persécutions fondées sur l'orientation sexuelle, sur la nationalité ou la religion du conjoint, sur l'origine, ou sur la transgression de la loi sur l'enfant unique en Chine, ont été considérées comme

---

<sup>15</sup> *Hernández Montiel v. INS*, 225 F 3d 1084 (9th Circuit), 2000.

<sup>16</sup> Chambre des Lords, *Islam v. Secretary of State for the Home Department et R. v. Immigration Appeal Tribunal and Another*, ex parte Shah, 1999.

<sup>17</sup> Arrêt de la Cour Administrative Fédérale (Bundesverwaltungsgericht) du 18 janvier 1994, BVerwGE 95, 42.

ouvrant droit au statut de réfugié. Seule la décision relative à l'orientation sociale précisait le motif sur lequel elle se fondait (Une interprétation raisonnable de la notion de persécution du fait de l'appartenance à un certain groupe social conduit à inclure les persécutions pour des raisons liées au sexe.) »<sup>18</sup>.

### 2.3.6 France

La jurisprudence adopte une conception du groupe social proche de celle que retiennent les jurisprudences canadienne, britannique et nord-américaine. Il considère, en effet, que la notion repose sur deux éléments :

- d'une part, des « caractéristiques communes inhérentes à la personne elle-même qui peuvent tenir au passé, au mode de vie ou au statut social »<sup>19</sup> ;
- d'autre part, le risque de persécution auquel sont exposés les membres du groupe, du fait de leur appartenance à celui-ci.

Ainsi, constituent un groupe social les homosexuels et les transsexuels en Algérie, « en raison des caractéristiques communes qui les définissent aux yeux des autorités et de la société » et qui les « exposent à des persécutions tolérées par les autorités publiques »<sup>20</sup>.

### 2.4 Définition synthétique du groupe social

La directive dite « qualification », du 29 avril 2004, donne du groupe social la définition synthétique suivante<sup>21</sup> :

« 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 ».

---

<sup>18</sup> T. Spijkerboer, *Gender and Refugee Status*, Ashgate, Aldershot 2000, pp. 115 s.

<sup>19</sup> J.-D. Combrexelle, concl. sur Conseil d'Etat (CE), 23 juin 1997, *Ourbih*, Rec. CE, p. 261.

<sup>20</sup> CE, 23 juin 1997, *Ourbih*, précité.

<sup>21</sup> Directive n°2004/83 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, JO L 304 du 30 septembre 2004, p. 12, article 10, sous d).

On proposera ici la définition suivante, qui nous semble plus complète. Constitue un groupe social, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, section A, alinéa 2 de la Convention de Genève de 1951 un ensemble de personnes qui :

- partagent des caractéristiques innées ou immuables (liées notamment au sexe, à l'orientation sexuelle, à l'origine familiale ou sociale, à la langue, à l'histoire), ou des caractéristiques non immuables mais tellement inhérentes aux personnes elles-mêmes et fondamentales pour leur dignité (le statut social ou professionnel, par exemple) qu'on ne saurait les contraindre à y renoncer, et
- en raison de cette caractéristique, sont exposées à des persécutions de la part des autorités publiques ou d'individus ou de groupes, organisés ou non, tolérés par les autorités publiques ou contre les agissement desquels les autorités publiques ne veulent ou ne peuvent accorder leur protection.

### **3. Les modalités d'application de la notion de groupe social**

Afin de déterminer ce qu'est concrètement un groupe social, au regard de la Convention de 1951, il convient maintenant de définir les « caractéristiques », immuables ou non, qui sont susceptibles d'être retenues pour qu'un ensemble de personnes les partageant puissent être regardées comme constituant un groupe social.

#### *3.1 Les types de caractéristiques communes*

Comme on l'a déjà vu plus haut, les éléments constitutifs de l'identité ou de la dignité de la personne, qui peuvent être considérés comme suffisamment inhérents à cette personne pour qu'il puisse être exigé d'elle qu'elle y renonce, sont nombreux et divers. On n'en donnera pas ici une énumération qui se voudrait exhaustive, car elle serait incomplète et fastidieuse. On se bornera donc à citer que les exemples le plus fréquemment rencontrés dans la pratique des juridictions compétentes en la matière.

##### **3.1.1 Caractéristiques immuables ou innées**

Les caractéristiques immuables, innées ou non, sont celles que la personne ne peut changer parce qu'elle n'a aucune prise sur elles, qu'elles lui sont imposées. Elle ne peut donc pas y renoncer, une telle renonciation étant soit inconcevable, soit de nul effet.

Parmi ce type de caractéristiques, on peut ranger : le sexe<sup>22</sup>, l'orientation sexuelle<sup>23</sup>, l'âge<sup>24</sup>, la famille<sup>25</sup>, la langue<sup>26</sup>. On ne peut renoncer à être un homme ou à être une femme, à être hétérosexuel ou homosexuel, à être le fils ou la fille de ses parents, à parler sa langue maternelle, etc. ; ou, si l'on y renonce ou essaye d'y renoncer (je renie mes parents, je refuse d'admettre mon homosexualité, je m'efforce d'oublier ma langue), cette renonciation ou ce renoncement n'empêcheront pas qu'on continuerait à être ce qu'on est et qui on est, à penser comme on pense, etc.

### 3.1.2 Caractéristiques non immuables ni innées

D'autres caractéristiques ne sont pas immuables, ou inaltérables, elles pourraient être modifiées, mais elles sont tellement inhérentes à la personne, tellement liées à son identité, tellement indispensables à sa santé affective et psychique, au respect de ses droits les plus fondamentaux, qu'il ne saurait être exigée d'elle qu'elle y renonce, qu'elle en change, bien que cela soit théoriquement possible.

Font partie de ces caractéristiques : les convictions philosophiques, la classe sociale<sup>27</sup>, l'exercice d'une profession<sup>28</sup>, etc. On peut toujours renoncer à ce type de caractéristique, mais au prix d'un changement complet d'identité, de mode de vie, qui ne peut être exigé de quiconque.

## 3.2 *La perception sociale du groupe et de ses membres*

### 3.2.1 Caractéristiques communes réelles ou imputées

Il n'est pas nécessaire que les candidats réfugiés possèdent réellement les caractéristiques qui motivent les persécutions dont elles sont victimes ou qu'elles craignent. Dès lors que ce sont ces caractéristiques qui sont la cause des persécutions, leur appartenance au groupe social doit être admise même si ces caractéristiques ne sont pas réelles, mais leur sont simplement « attribuées ou

---

<sup>22</sup> Sur le sujet, voir : UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, juillet 2008.

<sup>23</sup> Sur le sujet, voir : UNHCR, *Note d'orientation du HCR sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle*, novembre 2008.

<sup>24</sup> Commission des Recours des Réfugiés (CRR, France), 11 mai 2007, B., n°592688, à propos des enfants naturels en Afghanistan.

<sup>25</sup> Royaume-Uni : *Montoya*, Appeal No. CC/15806/2000, 27 April 2001 ; Etats-Unis : *Lwin v. INS*, 144 F 3d 505, point 511–12 (7th Circuit), 1998. Sur le sujet, voir aussi : UNHCR, *Refugee protection in IL social group*, 2001, pp. 304 s ; UNHCR, *Position de l'UNHCR sur les demandes de statut de réfugié dans le cadre de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, fondées sur une crainte de persécution en raison de l'appartenance d'un individu à une famille ou à un clan impliqué dans une vendetta*, 2006.

<sup>26</sup> Cour suprême du Canada, *Ward*, précité, (1993) 103 DLR (4th), point 33–4.

<sup>27</sup> Sur le sujet, voir : UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : L'appartenance à un certain groupe social dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés*, juillet 2008, p. 3.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 4.

imputées »<sup>29</sup>, même à tort. Le motif de la persécution est donc « en réalité le motif de l'action du persécuteur », il est à rechercher « dans le chef du persécuteur »<sup>30</sup>, non du persécuté, « car c'est l'autorité qui persécute, qui sait pourquoi elle le fait ou va le faire »<sup>31</sup>.

En d'autres termes, pour apprécier l'appartenance au groupe social, il faut se placer du point de vue du persécuteur et non du persécuté. Exactement comme en matière de persécutions en raison des opinions politiques ou des croyances religieuses.

Pour qu'il y ait groupe social, au sens de la Convention de Genève de 1951, il faut encore que « le groupe [soit] perçu dans cette société comme un groupe identifiable en tant que tel »<sup>32</sup> par l'existence ou l'attribution d'une ou plusieurs caractéristiques communes qui en font l'unité et parce que ces caractéristiques ne sont pas conformes, ou ne sont pas perçues comme étant conformes, aux normes politiques, culturelles ou sociales dominantes »<sup>33</sup>.

### 3.2.2 La question de la dimension du groupe

En outre, « la dimension du prétendu groupe social n'est pas un critère pertinent »<sup>34</sup>. Le groupe peut être constitué d'un nombre très restreint de personnes ou, au contraire, d'un très grand nombre. Aussi l'exigence, posée pendant longtemps en France par la Commission des Recours des Réfugiés, de l'appartenance à un « groupe social circonscrit » – qui la conduisait à écarter les demandes émanant de femmes afghanes éloignées de la société traditionnelle<sup>35</sup>, ou de proches du régime déchu de Mobutu en République démocratique du Congo<sup>36</sup>, ou encore de membres de l'aristocratie bengali à l'époque coloniale<sup>37</sup> – a-t-elle fini par être censurée par le Conseil d'Etat<sup>38</sup>.

La notion de groupe social peut donc s'appliquer à des franges très larges de la population telles, par exemple les femmes – qui constituent au moins la moitié de la population – si elles sont exposées à des risques particuliers au seul motif de leur

---

<sup>29</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : La persécution liée au genre*, op.cit., n° 22.

<sup>30</sup> J.-Y. Carlier, *Qu'est-ce qu'un réfugié*, op.cit., p. 760.

<sup>31</sup> D. Alland et C. Teitgen-Colly, *Traité du droit d'asile*, op.cit., p. 401.

<sup>32</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : L'appartenance à un certain groupe social...*, précité, n°13.

<sup>33</sup> UNHCR, *Note d'orientation du HCR sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle*, précité, n°7.

<sup>34</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : L'appartenance à un certain groupe social...*, précité, n°18.

<sup>35</sup> CRR, 23 novembre 1998, *Ayoubi*, Rec. CRR, p.38.

<sup>36</sup> CRR, 20 octobre 1999, *Manzinga*, Rec. CRR, p.47.

<sup>37</sup> CRR, 20 décembre 1999, *Jewel*, Rec. CRR, p.48.

<sup>38</sup> CE, 23 août 2006, A., n°272680.

sexe. Aussi doit-on considérer que « le fait qu'un grand nombre de personnes risque la persécution ne saurait justifier un refus d'octroyer une protection internationale »<sup>39</sup>.

### 3.2.3 La question de l'unité ou de la cohésion du groupe

Enfin, il n'est nullement exigé « que les membres d'un groupe se connaissent entre eux ou qu'ils se réunissent en tant que groupe », ou « que le groupe soit "uni", la [seule] question pertinente [étant] de savoir s'il existe un élément commun entre les membres du groupe », de même qu'il « n'y a pas d'exigence que les membres d'une religion ou les personnes ayant une opinion politique se réunissent ou appartiennent à un groupe "uni" »<sup>40</sup>.

C'est le cas du « groupe social » que constituent « les femmes [...], dans certaines circonstances, sur la base de la caractéristique commune du sexe, qu'elles se réunissent ou non sur la base de cette caractéristique partagée »<sup>41</sup>.

## 3.3 Les persécutions

### 3.3.1 Le rôle des persécutions

Comme on l'a déjà vu, « l'appartenance à un certain groupe social » ne permet d'obtenir la qualité de réfugié que si de cette appartenance découlent des craintes fondées de persécutions. L'appartenance à un groupe social ne justifie donc pas, à elle seule, l'admission au statut de réfugié. Le contraire serait absurde car tout le monde appartient à un ou à plusieurs groupes sociaux, donc tout le monde pourrait être reconnu réfugié.

Ainsi, j'appartiens à un double groupe caractérisé par le sexe (les hommes), à un double ou même triple groupe familial (ma famille paternelle, ma famille maternelle mais aussi ma belle-famille), à un groupe socioprofessionnel (celui des professeurs des universités), à un groupe linguistique (francophone), etc. Puis-je donc demander le statut de réfugié à l'un de ces titres ? Evidemment non.

Pour que le motif de l'appartenance à un certain groupe social soit pertinent, il doit donc exister, outre un groupe social, une crainte fondée de persécution et un lien entre l'appartenance au groupe et la crainte de persécution.

---

<sup>39</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : L'appartenance à un certain groupe social...*, précité, n°18.

<sup>40</sup> Ibid., n° 15.

<sup>41</sup> Ibid.

### 3.3.2 La notion de persécution

Bien qu'il n'existe pas de définition précise, ni unanimement acceptée, de la notion de « persécution », au sens de la Convention de 1951, on admet généralement que constituent des persécutions les menaces à la vie et à la liberté pour l'un des cinq motifs énoncés à l'article 1<sup>er</sup>, section A, alinéa 2 de la Convention<sup>42</sup>. L'UNHCR, pour sa part, rappelle que « la persécution peut être considérée comme englobant des violations graves des droits humains, notamment la menace à la vie ou à la liberté, ainsi que d'autres sortes de préjudices graves, évaluées à la lumière des opinions, du ressenti et de la constitution psychologique de la requérante ou du requérant »<sup>43</sup>, ce qui renvoie notamment à certaines discriminations ou certains châtiments<sup>44</sup>.

Comme l'écrit Jean-Yves Carlier, « c'est le degré, le niveau quantitatif et qualitatif de l'atteinte aux droits de l'homme qui détermine quand le seuil de la persécution est atteint »<sup>45</sup>. Denis Alland et Catherine Teitgen-Colly précisent que « en toute hypothèse, la persécution requiert pour être constituée une atteinte excédant un certain degré de gravité, atteinte qui est appréciée par les juges à partir de deux paramètres : d'une part l'intensité de l'atteinte, d'autre part son caractère répété »<sup>46</sup>. Et ils citent la définition de la persécution donnée par le Petit Robert : « un traitement injuste et cruel infligé avec acharnement ».

Les persécutions peuvent aussi résider dans des lois ou règlements qui telles que les lois pénales incriminant l'homosexualité, car si, en règle générale, la répression pénale des infractions ne peut être regardée comme une persécution, il en va autrement quand une loi est inspirée par des principes et valeurs traditionnels, religieux ou culturels qui ne sont pas conformes au droit international des droits de l'homme. C'est le cas, par exemple, quand l'homosexualité est réprimée par la loi. Le fait d'encourir de lourdes peines en raison d'un comportement homosexuel peut constituer une persécution. Il en va de même quand le refus de porter le voile pour une femme l'expose à des châtiments physiques ou à une privation de liberté<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Voir l'article 33 de la Convention de Genève : « Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié vers les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées [...] »..

<sup>43</sup> UNHCR, *Note d'orientation du HCR sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle*, précité, n° 10.

<sup>44</sup> UNHCR, *Guide des procédures*, précité, n° 51.

<sup>45</sup> J.-Y. Carlier, *Qu'est-ce qu'un réfugié*, précité, pp. 748-749.

<sup>46</sup> D. Alland et C. Teitgen-Colly, *Traité du droit d'asile*, précité, p. 373.

<sup>47</sup> Ibid., n° 17.

A cet égard, on peut noter que, selon l'article 9 de la directive qualification<sup>48</sup> :

« 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). »

Et la même disposition ajoute dans son paragraphe 2 :

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

a) [les] 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 [...] ;

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

### 3.3.3 L'ampleur des persécutions

Pour que l'appartenance à un groupe social fasse craindre « avec raison » d'être persécuté, il n'est pas nécessaire que tous les membres du groupe soient persécutés ni même qu'ils soient tous menacés. Certains membres du groupe, en effet, « peuvent ne pas être en situation à risque si, par exemple, elles ou ils dissimulent leur caractéristique commune et ne sont pas connus des persécuteurs ou s'ils coopèrent

---

<sup>48</sup> Directive n° 2004/83 du Conseil, du 29 avril 2004, précitée.



avec le persécuteur »<sup>49</sup>. Ce qui n'autorise cependant pas à exiger que tous les membres du groupe renoncent à leur caractéristique ou collaborent avec le persécuteur. Une telle exigence serait, en effet, contraire à la nature même de ce qui fait l'essence du groupe, à savoir : une caractéristique commune innée, immuable ou tellement fondamentale qu'on ne peut contraindre quiconque à y renoncer<sup>50</sup>.

### 3.3.4 L'auteur des persécutions

Enfin, pour qu'il y ait persécution au sens de la Convention de Genève, il n'est pas besoin que les agissements redoutés soient le fait des autorités publiques. En dépit d'une jurisprudence amplement développée pendant longtemps, notamment en Europe – et spécialement en France –, il est maintenant à peu près universellement admis que les persécutions ne doivent pas nécessairement être imputables aux autorités publiques, mais qu'elles peuvent aussi émaner d'« agents non étatiques », c'est-à-dire des personnes ou des groupes, organisés ou non, dont les agissements sont encouragés ou tolérés par l'Etat, ou contre lesquels l'Etat ne veut pas agir ou, enfin, qu'il est dans l'incapacité de faire cesser.

Cette position a été constamment celle de l'UNHCR. Il constate en effet :

« D'après la Convention, une personne doit craindre avec raison d'être persécutée et cette crainte d'être persécuté doit être fondée sur un (ou plusieurs) des motifs de la Convention. Il n'est pas nécessaire que le persécuteur soit un agent de l'Etat. Lorsque des actes gravement discriminatoires ou offensants sont commis par la population locale, ils peuvent être considérés comme de la persécution s'ils sont tolérés par les autorités en toute connaissance de cause ou si les autorités refusent d'offrir une protection efficace, ou s'en montrent incapables »<sup>51</sup>.

Cette opinion est partagée par la doctrine<sup>52</sup> et maintenant aussi par la jurisprudence des Etats de l'Union européenne, en application de la directive qualification qui, confrontée à la contradiction entre le courant « étatiste » et le courant « non étatiste », a choisi le second, le plus conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention de Genève, mais aussi aux intérêts des candidats réfugiés.

---

<sup>49</sup> UNHCR, « Principes directeurs sur la protection internationale : L'appartenance à un certain groupe social... », précité, n°17.

<sup>50</sup> Voir supra, 1ère partie.

<sup>51</sup> UNHCR, « Principes directeurs sur la protection internationale : L'appartenance à un certain groupe social... », précité, n°20.

<sup>52</sup> Voir J.-Y. Carlier, « Qui est un réfugié? », précité, pp. 753-754 ; D. Alland et C. Teitgen-Colly, « Traité du droit d'asile », précité, pp. 4438 et s.

L'article 6 de ladite directive dispose donc<sup>53</sup> :

« Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être :

- a) l'État ;
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l'État 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. »

L'agent de persécution peut donc être une personne ou un groupe de personnes sans lien avec les autorités publiques, c'est-à-dire qu'il peut s'agir de personnes privées, y compris des membres de l'entourage de la victime des persécutions, y compris un parent (père ou mère, mari, frère, etc.). Il en résulte qu'un différend d'ordre privé – par exemple le refus par une femme de son mariage forcé – peut constituer une persécution au sens de la Convention de Genève, le caractère purement privé des craintes éprouvées ne suffisant pas à les exclure du champ d'application de la Convention.

Quel que soit l'agent de persécution, il faut montrer soit qu'il a agi ou qu'il est susceptible d'agir « pour l'un des motifs contenus dans la Convention » et, plus précisément, en ce qui nous concerne, en raison de l'appartenance de l'intéressé à un groupe social déterminé ; soit, si les persécutions ont été infligées pour un motif non visé par la Convention, il faut montrer que l'abstention des autorités publiques est liée à l'un de ces motifs. En d'autres termes, il doit exister une relation entre un motif de la Convention et, soit la motivation de l'auteur privé des persécutions, soit la motivation de l'abstention des autorités publiques. Ce qui conduit à établir le lien de causalité entre les persécutions et leur motif.

L'UNHCR décrit ainsi ce lien causal<sup>54</sup> :

« Le lien causal est satisfait :

- (1) lorsqu'il y a un risque réel d'être persécuté(e) par un agent non-étatique pour des raisons qui sont liées à l'un des motifs de la Convention, que le

---

<sup>53</sup> Directive n° 2004/83 du Conseil, du 29 avril 2004, précitée, article 6.

<sup>54</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : L'appartenance à un certain groupe social...*, précité, n° 23.

manque de protection de l'Etat vis-à-vis de la requérante ou du requérant soit lié à la Convention ou non, ou

(2) lorsque le risque d'être persécuté(e) par un agent non-étatique n'est pas lié à un motif de la Convention, mais le motif de l'incapacité ou du manque de volonté de l'Etat à offrir sa protection est contenu dans la Convention. »

Or, dans certains cas, « un requérant est incapable de démontrer que le préjudice [qu'il a] subi ou dont il est menacé [...] est lié à l'un des cinq motifs »<sup>55</sup>. C'est, en effet, l'auteur des persécutions qui, à coup sûr, sait pourquoi il persécute, mais pas toujours la victime. « Par exemple, dans le cas de violences familiales, l'épouse n'est pas nécessairement en mesure d'établir que son mari la violente en raison de son appartenance à un certain groupe social, de son opinion politique ou d'un autre motif de la Convention. Néanmoins, si l'Etat n'a pas la volonté d'accorder sa protection pour des raisons liées à l'un des cinq motifs, cette requérante est alors en mesure de présenter une demande de statut de réfugié justifiée : le préjudice qui lui est causé par son mari résulte du manque de volonté de l'Etat de la protéger pour des raisons liées à un motif de la Convention »<sup>56</sup>.

#### **4. Conclusion**

On peut, pour conclure, faire quelques observations qui résument les propos précédents :

Le motif de « l'appartenance à un certain groupe social » peut, certes, être considéré comme un motif subsidiaire par rapport aux quatre autres mentionnés par la Convention de Genève. Mais il ne doit pas pour autant être vidé de sa substance et ne pas être pris en considération dans des hypothèses où il permettrait d'apporter la protection du statut de réfugié à des personnes qui en ont besoin pour échapper aux risques qu'elles courent dans leur pays d'origine.

La notion de groupe social ne donnant lieu à aucune définition dans la Convention de Genève – à l'instar des notions de persécution, de race, de religion, de nationalité et d'opinions politiques – il convient de l'interpréter dans un sens qui soit conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention de Genève. Or, comme le disait Ivor Jackson, qui fut Directeur-adjoint de la Protection à l'UNHCR, la convention a été conçue par ses auteurs « comme une porte qui s'ouvre et non comme une porte qui se ferme ». Le motif du groupe social doit donc permettre d'élargir le champ de la Convention de Genève afin de lui permettre de produire tous ses effets.

---

<sup>55</sup> Ibid., n° 22.

<sup>56</sup> Ibid.

Enfin, il ne faut pas oublier qu'un texte comme la Convention de Genève, qui a pour objet de garantir l'exercice effectif d'un droit fondamental de l'homme, doit être interprété et appliqué dans un sens téléologique, c'est-à-dire en envisageant « les rapports des moyens à leurs fins »<sup>57</sup>. Quand une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié est présentée ou peut être examinée sous l'angle de l'appartenance à un certain groupe social, il appartient aux autorités chargées de la détermination de la qualité de réfugié de se demander, non seulement si les éléments de l'affaire permettent d'identifier un groupe social, des craintes fondées de persécution et un lien de causalité entre eux, mais également si le moyen – l'admission du motif de l'appartenance à un groupe social – est le mieux à même d'atteindre le but poursuivi, et à apporter la protection découlant du statut de réfugié à une personne qui en a besoin.

---

<sup>57</sup> Dictionnaire Littré.

## Conclusion(s)

*Jörg Gerkrath*

En présence d'un sujet d'actualité aussi sensible que le droit d'asile, il serait présomptueux de vouloir tirer des conclusions définitives et générales à partir des riches et diversifiées contributions réunies dans cet ouvrage. L'objet des lignes suivantes sera donc plus modeste. Il s'agira simplement de formuler un certain nombre d'observations sur les rôles respectifs des différentes entités appelés à se prononcer en matière de droit des réfugiés.

En tant qu'établissement public voué à l'enseignement et à la recherche, l'Université est en mesure d'offrir un espace d'accueil permettant d'approfondir les expériences et les réflexions des acteurs du « terrain » qu'ils soient sociaux, administratifs et politiques. L'Université peut également favoriser les échanges entre ces protagonistes. Elle permet finalement à ses membres de mener des recherches fondamentales destinées non seulement à nourrir les discussions scientifiques mais aussi à alimenter le débat public.

Bénéficiant de la liberté académique, l'enseignant-chercheur est de ce fait doté d'une position d'observateur privilégié qui lui permet de formuler un certain nombre de remarques quant aux rôles respectifs des différentes institutions exerçant leurs compétences dans le domaine du droit d'asile. Pour formuler ces observations il faut garder en vue quelques considérations préalables qui portent sur les fondements, les objectifs et les données sous-jacentes du droit des réfugiés que ce dernier soit d'origine nationale, européenne ou internationale.

Une réflexion sur les fondements du droit d'asile aboutit par la force des choses à un constat simple : Le droit d'asile est d'abord un Droit de l'Homme. Il a été consacré en tant que droit fondamental par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui indique à son article 14 que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Certes, la Déclaration universelle est un instrument juridique non contraignant. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est par contre le premier instrument international, potentiellement contraignant, à consacrer ce droit. Dès son entrée en vigueur, le traité de Lisbonne lui conférera force obligatoire et en imposera le respect à tous les Etats membres. L'article 18 de cette Charte dispose très solennellement : « Le droit d'asile est 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 ».

Le respect du droit fondamental d'asile s'imposera de ce fait non seulement au législateur européen mais en vertu de l'article 51 de la Charte également aux Etats membres « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ». Dans ce contexte il est regrettable que la récente proposition de révision de la Constitution luxembourgeoise n'ait pas intégré le droit d'asile alors même qu'elle reprend la structure de la Charte, agencée autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés.

Les objectifs poursuivis par le droit des réfugiés en général et le droit d'asile en particulier ressortent clairement de la Convention de Genève de 1951. Il s'agit en premier lieu d'assurer une protection aux réfugiés en établissant les normes essentielles minimales pour le traitement des réfugiés, laissant aux Etats toute latitude d'accorder un traitement plus favorable. Le maître-mot est donc celui de la protection internationale.

Pour ce qui est de la situation du demandeur d'une protection internationale, on remarquera qu'il se trouve *a priori* dans une situation particulière de vulnérabilité et de détresse ce qui impose a priori de lui assurer un traitement qui soit conforme avec la particularité de sa situation notamment en termes de procédure et de conditions d'accueil. Les quelques considérations qui suivent pourraient alors servir d'inspiration à tous les intervenants lorsque d'une manière ou d'une autre ils peuvent influencer le contenu et la mise en œuvre des règles régissant le droit d'asile.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés remplit une fonction tout aussi évidente qu'essentielle. Il lui appartient notamment de surveiller l'application et le respect intégral de la Convention de Genève par les Etats signataires et, dans la mesure où cette compétence leur a été attribué, par les institutions européennes. L'étude de jurisprudence du tribunal administratif de Luxembourg, reproduit ci-dessus, constitue à cet égard un excellent exemple d'autant plus que les recommandations qu'elle émet sont toujours empreintes d'un souci d'applicabilité pratique. C'est cependant la Convention de Genève elle-même, en tant que norme de référence, qui risque à terme d'apparaître comme insuffisante en ce qu'elle conçoit le réfugié encore uniquement dans une approche classique comme victime d'une persécution humaine. Ne faudra-t-il pas diriger les réflexions futures envers un élargissement de la catégorie des personnes pouvant prétendre au statut de réfugié en y incluant ceux de la famine, de la misère ou du changement climatique ?

Quoi qu'il en soit, et on conçoit le caractère quelque peu idéaliste de ce propos, pour l'instant la Convention de Genève constitue l'unique instrument international de ce genre et les législateurs compétents en matière d'asile doivent en reconnaître la

primauté. S'agissant en premier lieu du législateur européen, l'article 63 du traité sur l'Union européenne indique de ce fait très clairement que le Conseil arrête des mesures relatives à l'asile, « conformes 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 ». On a déjà pu souligner que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne renforce désormais cette obligation de conformité. Les contributions reproduites dans le présent ouvrage montrent cependant que face à la complexité de certaines notions du droit des réfugiés, des insuffisances ainsi que des interprétations divergentes subsistent en pratique. Il est crucial à cet égard que la mise en place progressive de l'espace de liberté, de sécurité et de justice soit réalisée dans le respect intégral de la Convention de Genève.

Les législateurs nationaux doivent également veiller à respecter la Convention de Genève qui s'impose à eux non seulement comme traité international mais également par le biais du droit communautaire. Par conséquent, ils ne peuvent s'abriter derrière leur obligation de transposition et d'application uniforme du droit communautaire mais sont tenus de veiller activement à ce que leurs lois de transposition respectent simultanément et le droit communautaire et la Convention de Genève. Au besoin ou dans le doute, il leur appartient dans certains cas d'aller au-delà du niveau de protection prévu par les directives communautaires afin d'atteindre le niveau de protection voulu par la Convention de Genève. Inversement, ils ne peuvent évidemment rester en-deçà des prescriptions communautaires en prétextant que ces dernières vont au-delà de ce qui est exigé par la Convention de Genève. Celle-ci, est-il besoin de le rappeler, ne fixe que les exigences minimales de protection.

La tâche des services ministériels et administratifs chargés d'instruire dans un premier temps les demandes de protection internationale n'est pas moins cruciale. Ils sont les interlocuteurs principaux des demandeurs d'asile et sont en charge de dresser des rapports d'audition contenant les informations essentielles relatives à la demande. Ces rapports constituent non seulement la base de l'évaluation des demandes selon les critères établis par la loi. Ils conditionnent également de façon importante un éventuel examen ultérieur devant le juge administratif. On comprend dès lors que les informations doivent être recueillies de manière objective et complète et que les rapports d'audition doivent être rédigés avec le plus grand soin afin d'éviter qu'ils deviennent sujet à discussion ou source de contradictions.

Pendant toute la durée de la procédure de traitement d'une demande de protection internationale, l'administration du pays d'accueil porte également une lourde responsabilité. L'accompagnement social, le versement d'une aide sociale et l'accès

au marché du travail sont des domaines dans lesquels les services nationaux d'accueil exercent une mission primordiale. Des efforts supplémentaires d'harmonisation sont souhaitables à ce sujet pour éviter une certaine « concurrence déloyale » parmi les Etats membres. Au Luxembourg, la transformation du « Commissariat aux étrangers » en « Office luxembourgeois de l'Accueil et de l'intégration » constitue certainement plus qu'un changement symbolique dans la direction d'une culture d'accueil. L'expérience de prise en compte des demandeurs d'asile au Luxembourg montre toutefois également que des avancées en ce qui concerne par exemple l'accès au travail restent souhaitables et possibles.

Le rôle du juge apparaît finalement primordial. Obligé de manier les normes issues de sources nationale, européenne et internationale, il lui appartient de se prononcer sur des cas individuels sans toujours disposer des outils et des informations nécessaires à cet égard. Sur le juge national pèse en outre une double obligation d'interprétation conforme. Il doit s'assurer que le texte de droit interne, qu'on lui demande d'appliquer, peut être interprété dans la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité tant du droit communautaire que de la Convention de Genève. Un plus fréquent recours à la procédure du renvoi préjudiciel devant la Cour de justice des Communautés européennes pourrait alors permettre à cette dernière de jouer un rôle plus important en matière d'harmonisation européenne du droit d'asile.

Saisi précisément d'une telle question préjudicielle, la Cour de justice a d'ailleurs récemment clarifié la notion d'atteintes graves et individuelles dans le cadre d'une demande de protection subsidiaire. En considérant dans son arrêt *Elgafaji* du 17 février 2009 que « l'existence de menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne du demandeur de la protection subsidiaire n'est pas subordonnée à la condition que ce dernier rapporte la preuve qu'il est visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle » elle a ainsi pu réduire la lourdeur de la charge de la preuve pesant sur le demandeur de protection internationale.

Dans la mesure où cette question de la charge de la preuve dans les procédures de demandes d'asile s'avère en effet comme constituant la véritable pierre angulaire de l'édifice du droit des réfugiés, l'Université du Luxembourg et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés envisagent d'ores et déjà d'y consacrer une future réflexion conjointe, qui pourrait donner lieu à une seconde journée d'étude.



## **Annexe**

### ***Droit International***

Convention de 1951 relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 (Extraits)

Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés signé à New York le 31 janvier 1967 (entrée en vigueur le 4 octobre 1967 conformément aux dispositions de l'article VIII de la Convention de 1951) (Extraits)

### ***Droit Européen***

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 (Extraits)

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 (Extraits)

### ***Droit luxembourgeois***

Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection

## **Convention relative au statut des réfugiés**

Entrée en vigueur : le 22 avril 1954, conformément aux dispositions de l'article 43

*(Adoptée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950)*

[...]

### **Chapitre premier – Dispositions générales**

#### **Article premier – Définition du terme « réfugié »**

**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.

[...]

### **Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés**

Signé à New York le 31 janvier 1967, et entrée en vigueur le 4 octobre 1967 conformément aux dispositions de l'article VIII de la Convention de 1951

[...]

#### **Article premier – Disposition générale**

2. Aux fins du présent Protocole, le terme « réfugié », sauf en ce qui concerne l'application du paragraphe 3 du présent article, s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots « par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 » et les mots « à la suite de tels événements » ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article premier.

[...]

***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***

(JO L 31, pp. 18 s.)

[...]

**CHAPITRE II – DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX CONDITIONS D'ACCUEIL**

*Article 5 – Information*

1. Les États 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 États 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 États 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 États 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'État membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen.

[...]

*Article 11 – Emploi*

1. Les États 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 États membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur.

[...]

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

[...]

## **CHAPITRE V – RECOURS**

### *Article 21 – Recours*

1. Les États 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.

***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***

(JO L 304, pp. 12 s.)

[...]

**CHAPITRE I – DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

[...]

*Article 2 – Définitions*

Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

- 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;

[...]

**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).

[...]

- 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.

[...]

## **CHAPITRE VII – CONTENU DE LA PROTECTION INTERNATIONALE**

[...]

### *Article 23 – Maintien de l'unité familiale*

1. Les États membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue.

[...]

### *Article 26 – Accès à l'emploi*

1. Les États 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.

[...]

3. Les États 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 États 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. [...]

### *Article 27 – Accès à l'éducation*

1. Les États 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 États 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.

[...]

**Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes  
complémentaires de protection**

(Mémorial A n°78 du 09 mai 2006, pp. 1402)

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

Notre Conseil d'Etat entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés donné en première lecture le 20 décembre 2005 et en seconde lecture le 5 avril 2006 ;

Avons ordonné et ordonnons :

**Chapitre 1er. – Objet, définitions et compétence**

**Art. 1.** 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 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.** 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 sursoit 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 nonrefoulement, 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 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, 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 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 visés par cette commission au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont retournés sans autre forme de procédure au ministre. Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

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

Palais de Luxembourg,  
le 5 mai 2006,

**Henri Jean Asselborn**

Doc. parl. 5437; sess. ord. 2004-2005 et 2005-2006





# Sources officielles

## *INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL*

### **ONU**

**Convention** de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951

**Protocole** de New York relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967

### **Conseil de l'Europe**

**Convention** européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, 04/11/1950, STCE n°005

### **Union Européenne**

**Charte** des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, JO C 364 du 18/12/2000

**Directive** 2005/85/CE du Conseil (« Directive procédure ») relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO L 326 du 13/12/2005, p. 13

**Directive** 2004/83/CE du Conseil (« Directive qualification ») 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, JO L 304 du 30/09/2004, p. 12

**Directive** 2003/9/CE du Conseil (« Directive accueil ») du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO L 31 du 06/02/2003, p. 18

**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 États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO L 212 du 07/08/2001

**Règlement** CE 343/2003 du Conseil (« Règlement Dublin II ») du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO L 050 du 25/02/2003, p.1

**Règlement** n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, JO L 316 du 15/12/2000, p.1

**Traité** sur l'Union Européenne et traité instituant la Communauté européenne, versions consolidées, JO C 321 du 29/12/2006

**Traité** d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes – Déclarations adoptées par la Conférence – Déclaration relative à l'article 73 K du traité instituant la Communauté européenne, JO C 340 du 10 novembre 1997, p. 134

## ***DOCUMENTS DES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS REGIONALES ET INTERNATIONALES***

### **Union Européenne**

#### **Conseil**

Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, **Conclusions** de la Présidence, « Le Programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », 14292/1/04 REV1 CONCL 3, Annexe I

Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, **Conclusions** de la présidence, 200/1/99

**Décision** 2004/927/CE du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité, JO L 396 du 31/12/2004 p.45

**Décision** 2004/904/CE du 2 décembre 2004 établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010, JO L 381 du 28 décembre 2004, pp. 52–62

**Pacte européen** sur l'immigration et l'asile, doc. 13440/08, approuvé par le Conseil Justice et Affaires Intérieures le 25 septembre 2008 et adopté par le Conseil européen le 16 octobre 2008

**Plan d'action** du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, JO C 198/01 du 12/08/2005

## **Commission**

**Communication** de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens (Programme de Stockholm), 10/06/2009, COM(2009) 262 final

**Communication** from the Commission, "Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: an evaluation of the Hague Programme and action plan; an extended report on the evaluation of the Hague Programme", 10/06/2009, SEC(2009) 766 final

**Communication** de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions - Plan d'action en matière d'asile - Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, du 17/06/2008, COM(2008) 360

**Communication** de la Commission « Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005 », 28/06/2006, COM(2006) 333 final

**Communication** « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures Orientations », 02/06/2004, COM(2004) 401 final

**Document de travail** des services de la commission accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, Résumé de l'analyse d'impact, 18/02/2009, SEC(2009) 154

**Document de travail** des services de la Commission accompagnant la proposition de règlement du parlement européen et du conseil concernant la création du système «EURODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], résumé de l'analyse d'impact. 03/12/2008, SEC(2008) 2982

**Livre vert** sur le futur régime d'asile européen commun, 06/06/2007, COM(2007) 301 final

**Procès-verbal** de la mille huit cent septante-septième réunion de la Commission tenue à Bruxelles, 17 juin 2009, PV(2009) 1877 final

**Proposition de directive** du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 03/12/2008, COM(2008) 815 final - 2008/0244 (COD)

**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, 12/09/2001, COM(2001) 510 final - 2001/0207 (CNS)

**Proposition de règlement** du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, 03/12/2008, COM(2009) 66 final - 2009/0027 (COD)

**Proposition de règlement** du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, 03/12/2008, COM (2008)820 - 2008/0243 (COD)

**Proposition de règlement** du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n°[établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], 03/12/2008, COM(2008) 825

**Rapport** de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 26/11/2007, COM(2007)745

**Rapport** de la Commission sur l'évaluation du système Dublin, 06/06/2007, COM(2007) 0299

## **Parlement**

Commission LIBE, **Projet de rapport** sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte), 03/03/2009, 2008/0244(COD)

Commission LIBE, **Rapport** sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte), 29/04/2009, A6-0285/2009, COM(2008)0815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD)

Commission LIBE, **Rapport** sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre

responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride refonte), 9/04/2009 (COM(2008)0820 – C6-0474/2008 – 2008/0243(COD))

Commission LIBE, **Rapport** sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride] (refonte), 29/04/2009 (COM(2008)825 – C6-0475/2008 – 2008/0242(COD))

Commission LIBE, **Rapport** sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, 29/04/2009 (COM(2009)0066 – C6-0071/2009 – 2009/0027(COD))

Commission LIBE, **Rapport** sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 en ce qui concerne la suppression du financement de certaines actions communautaires et le changement de la limite pour leur financement, 29/04/2009 (COM(2009)0067 – C6-0070/2009 – 2009/0026(COD))

**Résolution législative** du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membre (refonte) (COM(2008)0815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD)), version du 7 mai 2009 (P6\_TA-PROV(2009)0376)

**Résolution législative** du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (COM(2008)0820 – C6-0474/2008 – 2008/0243(COD))

**Résolution législative** du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride] (refonte) (COM(2008)0825 – C6-0475/2008 – 2008/0242(COD))

**Résolution législative** du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (COM(2009)0066 – C6-0071/2009 – 2009/0027(COD))

**Résolution législative** du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 en ce qui concerne la suppression du financement de certaines actions communautaires et le changement de la limite pour leur financement (COM(2009)0067 – C6-0070/2009 – 2009/0026(COD))

### **Haut Commissariat pour les réfugiés**

**Annotated Comments** on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004), 28/01/2005

**Annotated Comments** on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum-Seekers, 07/2003

Annotated Comments on the Amended Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (COM(2002) 326 final), 27/02/2003

**Commentaires annotés** de l'UNHCR sur 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 relatives au contenu de ces statuts (« directive qualification »), 28/01/2005

**Commentaires** au sujet du projet de loi n° 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 5 mars 2005, Document parlementaire, Luxembourg, J-2005-O-0068, 11/10/2005

**Comments** on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008), 13/03/2009

**Comments** on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008), 03/2009

**Conclusion** No. 30 (XXXIV) – 1983 du Comité Exécutif de l'UNHCR, Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, 1983

**Provisional Comments** on the Proposal for a Council Directive on minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 02/2005

**Guidance Note** on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation, 05/2009

**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, HCR/1P/4/FRE/REV.1, UNHCR 1979 Réédité, Genève, janvier 1992

**Manuel** sur la détermination du statut de réfugié relevant du mandat, Outil de référence pour le personnel du HCR, 01/10/2005

**Module d'autoformation** n° 2, Détermination du Statut de Réfugié – Déterminer qui est un réfugié, 01/09/2005

**Note** on the Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 16/12/1998

**Note** on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, March 2009

**Note d'orientation** du HCR sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, novembre 2008. Position de l'UNHCR sur les demandes de statut de réfugié dans le cadre de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, fondées sur une crainte de persécution en raison de l'appartenance d'un individu à une famille ou à un clan impliqué dans une vendetta, 17 mars 2006

**Position** on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, 06/2006

**Position** sur les demandes de statut de réfugié dans le cadre de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, fondées sur une crainte de persécution en raison de l'appartenance d'un individu à une famille ou à un clan impliqué dans une vendetta, 17/03/2006.

**Principes directeurs** sur la protection internationale : « L'appartenance à un certain groupe social » dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, UNHCR, 8 juillet 2008, HCR/GIP/02/02 Rev.1

**Principes directeurs** sur la protection internationale : « La persécution liée au genre » dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, UNHCR, 8 juillet 2008, HCR/GIP/02/01 Rev.1

**Principes directeurs** de protection internationale : Application de l'article 1 A (2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, Genève, 7 avril 2006

**Principes directeurs** sur la protection internationale : « La cessation du statut de réfugié » dans le contexte de l'article 1C(5) et (6) de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés (clauses sur « les circonstances ayant cessé d'exister»), UNHCR, 10 février 2003, HCR/GIP/03/03

**Principes directeurs** sur la protection internationale : « La possibilité de fuite ou de réinstallation interne » dans le cadre de l'application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 23 juillet 2003, HCR/GIP/03/04

**Principes directeurs** sur la protection internationale : « L'application des clauses d'exclusion » : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, 4 septembre 2003, HCR/GIP/03/05

**Principes directeurs** sur la protection internationale : « Demandes d'asile fondées sur la religion » au sens de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 Convention et/ou du Protocole de 1967 relatifs au Statut des Réfugiés, 28 avril 2004

Construire une Europe de l'asile : **Recommandations** de l'UNHCR pour la Présidence française de l'Union européenne (juillet – décembre 2008), 9 juin 2008

**Recommandations**, "A Europe Without Barriers": UNHCR's Recommendations to the Czech Republic for its European Union Presidency (January – June 2009), 12/2008



Study, "Asylum in the European Union: a study on the implementation of the Qualification Directive", 11/2007

**Statement:** Subsidiary Protection under the EC Qualification Directive for people threatened by indiscriminate violence, 01/2008

**Statistical Yearbook** 2007, 12/2008

### **Conseil européen sur les réfugiés et les exilés**

**Comments** from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation, April 2009

Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, 03/2008

### **Amnesty International**

Amnesty International EU Office, Amnesty International's **Comments** on the Commission Proposals for a Directive laying down Minimum Standards for the reception of asylum seekers (Recast) (COM(2008) 815 final) and on the Commission Proposal for a Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast) (COM(2008) 820 final), April 2009

## ***INSTRUMENTS DE DROIT NATIONAL LUXEMBOURGEOIS***

**Loi du 16 décembre 2008** concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-duché de Luxembourg, Mémorial A n° 209 du 24 décembre 2008, pp. 3156 s.

**Loi du 17 juillet 2007** portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n° 121 du 19.07.2007, p. 2217

**Loi du 5 mai 2006** relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n° 78 du 09/05/2006, pp. 1402

**Loi du 21 juin 1999** portant règlement de procédure devant les juridictions de l'ordre administratif, Mémorial A n°98 du 26 juillet 1999, pp. 1892

**Loi du 7 novembre 1996** portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, Mémorial A n°79 du 19 juin 1996, pp. 2262

**Loi du 3 avril 1996** portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, Mémorial A, n° 30 du 07 mai 1996, pp. 1026 s

**Projet de loi n° 5437** relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, session ordinaire, 2004-2005

**Règlement grand-ducal du 21 juillet 2006** déterminant les conditions dans lesquelles les demandeurs de protection internationale ont accès à la formation prévue à l'article 14 de la loi du 5 mai 2006, Mémorial A n°131 du 31 juillet 2006, pp. 2243

**Règlement grand-ducal du 8 juin 1979** relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, Mémorial A n° 54 du 06 juillet 1979, pp. 1096s

## ***SITES INTERNET***

### **Union Européenne**

<<http://europa.eu>>

Commission européenne : <<http://ec.europa.eu>>

Conseil de l'Union : <<http://consilium.europa.eu>>

Cour de Justice des Communautés européennes : <<http://curia.europa.eu>>

Parlement européen : <<http://www.europarl.europa.eu>>

### **Conseil de l'Europe**

CEDH : <<http://www.echr.coe.in>>

### **UNHCR**

<[www.refworld.org](http://www.refworld.org)>

### **ECRE**

<[www.ecre.org](http://www.ecre.org)>

### **Amnesty International**

<[www.amnesty-eu.org](http://www.amnesty-eu.org)>

# Index

<b>Accès à l'apprentissage</b>	
<b>Difficultés d'accès</b> .....	13
Accès au travail .....	5, 19, 31, 133
Améliorations suggérées .....	16
Apprentissage .....	7, 13
Cadre légal .....	7
Degré de satisfaction .....	15
Difficultés d'accès .....	26, 30
Limitations .....	135
<b>Motivation</b> .....	14
Accueil .....	163
Acte de persécution .....	143
Acteurs de persécution .....	64, 142
Acteur de persécution non-étatique .....	62
Acteurs non étatiques .....	64
Action sociale .....	23
Administration de l'emploi (ADEM) .....	8, 20, 25
Aide sociale .....	10, 24, 27
Calcul .....	28
Appartenance à un groupe social .....	53, 76, 79
Appartenance sexuelle .....	79
Atteinte grave .....	143
Attestation de tolérance .....	5
Autorisation d'occupation temporaire (AOT) .....	8, 20
Autorisation d'occupation temporaire (AOT) ...	11, 26
Changements .....	19
<b>Changements après l'introduction</b> .....	25
Période d'attente .....	10
Procédure d'obtention .....	26
Bénéficiaires d'une attestation de tolérance ..	5, 21, 24
Berufsinformatiouns-Zentrum .....	13, 25
Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)	
.....	179
Charge de la preuve .....	40, 87, 89, 94, 100, 101, 102, 147
Charte des droits fondamentaux de l'Union	
européenne .....	139
Clause humanitaire .....	167
Commissariat du gouvernement aux étrangers (CGE)	
.....	23
<b>Missions</b> .....	23
Office luxembourgeois de l'Accueil et de	
l'intégration (OLAI) .....	23
Conditions d'accueil .....	151
Convention de 1951 .....	42, 59, 87, 89, 91, 189
Primauté .....	91
Convention Européenne des Droits de l'Homme	
(CEDH) .....	69, 94
Cour administrative .....	46, 48, 96, 121
Compétence .....	48
Procédure .....	121
Cour de Justice des Communautés européennes	
(CJCE) .....	96
Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)	
69, 84	
Crédibilité .....	41, 105, 128, 148
Définition de réfugié .....	37, 49
Demandeurs de protection internationale (DPI)	
5, 19, 24, 168	
Droit à l'information .....	168
Mineurs .....	8
Nationalités .....	9
Papier bleu .....	8
Papier rose .....	7
Transferts .....	168
Droits de l'homme .....	59
<b>Famille</b> .....	75, 81
Fonds européen d'intégration des ressortissants de	
pays tiers (FEI) .....	23
Fonds européen pour les réfugiés (FER) ..	23, 151, 160
Formation professionnelle .....	136
<b>Fuite interne</b> .....	84, 104
Garanties procédurales .....	146
Groupe social .....	189, 196
Définition .....	196
Dimension .....	199
Haut Commissariat des Nations Unies pour les	
réfugiés (UNHCR) .....	97, 140, 190
Intérêt supérieur de l'enfant .....	165
Juge administratif .....	110
Compétence .....	113
Jugements .....	44
Juridictions administratives luxembourgeoises	
.....	109
Mineurs .....	13
Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration	
(MAEI) .....	27, 39, 42, 51
Permis de travail .....	20, 134
Persécution .....	37, 50, 59, 98, 200, 201, 202, 203
Acteurs de protection .....	74
Acteurs non étatiques .....	83
Ampleur .....	202
Auteur .....	203
Crainte actuelle .....	54
Crainte fondée .....	37, 50, 55, 57, 88
Discriminations .....	63
Gravité .....	60
Motifs .....	38, 76
Notion .....	201
<i>Persécution par association</i> .....	52
Persécutions antérieures .....	54
Protection nationale .....	65, 70, 72, 73
Responsabilité de l'Etat .....	67, 69

Situation dans le pays d'origine .....	55	Effet suspensif.....	47, 49, 112
Priorité d'embauchage des communautaires .....	8, 13	Recours en annulation.....	47, 110, 123
Priorité d'embauche communautaire .....	19	Recours en réformation.....	47, 111, 124
<b>Procédure administrative</b> .....	114	Régime d'asile européen commun (RAEC) ..	139, 159
<b>Procédure contentieuse</b> .....	118	Règlement Dublin .....	164
Procédure d'asile.....	145	Règlement Eurodac.....	173
Protection internationale .....	39, 98	<i>Religion</i> .....	78
Procédure .....	42, 98	Rétention.....	167
Protection subsidiaire.....	38, 46, 89, 99	<b>Sécurité des données</b> .....	175
Atteintes graves.....	39, 64, 90, 93	<b>Solidarité entre Etats membres</b> .....	170
Critères.....	93	<b>Tribunal administratif</b> .....	119
Violence généralisée .....	58, 90, 95	Compétence.....	39, 46, 98, 110
<b>Race</b> .....	77	<b>Jugements</b> .....	36, 119
Recours .....	99	Unité familiale .....	165
Caractère suspensif.....	146		

## Table des matières

<b>Avant-propos</b>	<b>III</b>
<b>Sommaire</b>	<b>VII</b>
<b>Liste des abreviations</b>	<b>XIII</b>
<b>PERSPECTIVES LUXEMBOURGEOISES</b>	<b>1</b>
<b>I. Les expériences pratiques en matière d'accès au travail</b>	<b>3</b>
<b>Etude sur l'accès à l'emploi et à l'apprentissage des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance (Sylvain BESCH)</b>	<b>5</b>
1. Quelques repères sur l'étude	5
2. Quelques repères minima sur le cadre légal d'accès à l'emploi et à l'apprentissage	7
3. Le profil sociodémographique et culturel de la population éligible	8
4. Quelle utilisation de la période « d'attente »?	10
5. La situation par rapport au marché de l'emploi	11
6. Suggestions des personnes ayant participé aux entretiens qualitatifs	16
7. Pour ne pas conclure	18
<b>Accès au marché de l'emploi pour les demandeurs de protection internationale : Changements opérés par la loi modifiée du 5 mai 2006 (Jean-Paul REITER)</b>	<b>19</b>
<b>L'autorisation d'occupation temporaire : Expériences vécues par les travailleurs sociaux du Commissariat du Gouvernement aux étrangers (Anne LEURS)</b>	<b>23</b>
1. Le Commissariat du Gouvernement aux étrangers	23
2. Travail social et AOT : influence de l'introduction de l'AOT sur la prise en charge des DPI et des bénéficiaires de l'attestation de tolérance	25
<b>II. Le rôle du juge</b>	<b>33</b>
<b>Etude de jurisprudence du Tribunal Administratif du Grand-Duché de Luxembourg en matière de protection internationale (UNHCR)</b>	<b>35</b>
1. Résumé synoptique	36
2. Présentation de l'analyse	41
3. Compétence du tribunal administratif et de la Cour administrative	46
4. Aspects relatifs à l'interprétation des notions donnant lieu à l'octroi de la protection internationale	49
5. Aspects procéduraux	98
6. Conclusion	108
<b>Le contentieux de l'asile et le rôle du juge au Luxembourg (Marc SÜNNEN)</b>	<b>109</b>
1. Les juridictions administratives luxembourgeoises	109
2. Le contentieux de l'asile	114
<b>PERSPECTIVES EUROPEENNES</b>	<b>131</b>
<b>L'accès au travail et à l'apprentissage des demandeurs d'asile : étude comparative européenne (François MOYSE)</b>	<b>133</b>
1. La durée de la période durant laquelle les demandeurs d'asile n'ont pas accès au marché du travail	134
2. L'obtention d'un permis de travail : une exigence dans certains pays	134
	<b>263</b>

3. Les conditions d'accès des demandeurs d'asile au marché du travail après la période initiale (règles relatives au temps de travail ou au type de travail ou de professions autorisées)	135
4. Règles de priorité entre les demandeurs d'asile d'une part, et les nationaux, citoyens de l'UE de l'EEE et nationaux de pays tiers résidents légalement d'autre part	136
5. L'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle	136
6. Synthèse: l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile est plus facile grâce à la directive	137
<b>Analyse critique des efforts d'harmonisation en matière de détermination des besoins de protection internationale (Samuel BOUTRUCHE)</b>	<b>139</b>
1. Préoccupations de l'UNHCR relatives à certaines dispositions de la directive qualification	141
1.1 Notions générales relatives à l'octroi de la protection internationale	142
1.2 Questions spécifiques au statut de réfugié et à la protection subsidiaire	143
2. Préoccupations de l'UNHCR relatives à la procédure d'asile	145
2.1 Les insuffisances de la directive procédures	145
2.2 Questions relatives à l'examen des faits	147
3. Conclusion	148
<b>Discussion des conditions d'accueil au Parlement Européen : Le rapport de M. Masip du 17 mars 2009 (Pablo SANCHEZ LA CHICA)</b>	<b>151</b>
1. L'exposé des motifs du rapport de M. Masip	152
1.1 Champ d'application de la directive	153
1.2 Accès au marché du travail	153
1.3 Accès aux conditions matérielles d'accueil	153
1.4 Placement en rétention	154
1.5 Assistance juridique	154
1.6 Groupes de personnes vulnérables	155
1.7 Droit des demandeurs à être correctement informés dans une langue qu'ils comprennent	155
2. Rapport final du Parlement Européen après la votation en plénière du 7 mai 2009	155
3. Conclusions du rapport de M. Masip	157
<b>Le paquet asile : vers un renforcement du droit d'asile et de la solidarité au sein de l'UE (Hélène RAGHEBOOM)</b>	<b>159</b>
1. Proposition de refonte du règlement Dublin	164
1.1. <i>Extension du champ d'application du règlement Dublin</i>	165
1.2. <i>Renforcement des garanties juridiques et procédurales offertes aux demandeurs de protection internationale (DPI)</i>	165
1.2. <i>Renforcement de l'efficacité du système existant</i>	169
1.3. <i>Développement de la solidarité entre Etats membres</i>	170
2. Proposition de réforme du règlement Eurodac	173
2.1. <i>Extension du champ d'application</i>	174
2.2. <i>Architecture et gestion opérationnelle du système EURODAC</i>	174
2.3. <i>Renforcement de la sécurité des données</i>	175
2.4. <i>Information des personnes visées par le règlement EURODAC</i>	176
2.5. <i>Clarification des délais</i>	176
2.6. <i>Clarification des dispositions sur la conservation et l'effacement des données</i>	177

3. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)	179
3.1. <i>Création et missions du bureau européen d'appui en matière d'asile</i>	179
3.2. <i>Organisation et financement du Bureau</i>	183
Conclusion	184
<b>UN REGARD PARTICULIER SUR LA DEFINITION DU REFUGIE DANS LA CONVENTION DE GENEVE DE 1951</b>	<b>187</b>
<b>LA NOTION DE « GROUPE SOCIAL » (François JULIEN-LAFFERIERE)</b>	<b>189</b>
1. La genèse du motif de « l'appartenance à un certain groupe social »	189
2. La définition de la notion de groupe social	190
2.1 <i>La conception du groupe social selon le HCR</i>	190
2.2 <i>Quelques analyses doctrinales</i>	192
2.3 <i>Quelques interprétations jurisprudentielles</i>	193
2.4 <i>Définition synthétique du groupe social</i>	196
3. Les modalités d'application de la notion de groupe social	197
3.1 <i>Les types de caractéristiques communes</i>	197
3.2 <i>La perception sociale du groupe et de ses membres</i>	198
3.3 <i>Les persécutions</i>	200
4. Conclusion	205
<b>Conclusion(s) (Jörg GERKRATH)</b>	<b>207</b>
<b>ANNEXE</b>	<b>211</b>
Convention relative au statut des réfugiés	212
Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés	212
Directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres	213
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	215
Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection	217
<b>SOURCES OFFICIELLES</b>	<b>251</b>
<b>INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL</b>	<b>251</b>
ONU	251
Conseil de l'Europe	251
Union Européenne	251
<b>DOCUMENTS DES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS REGIONALES ET INTERNATIONALES</b>	<b>252</b>
	265

Union Européenne	252
Conseil	252
Commission	253
Parlement	254
Haut Commissariat pour les réfugiés	256
Conseil européen sur les réfugiés et les exilés	259
Amnesty International	259
<b>INSTRUMENTS DE DROIT NATIONAL LUXEMBOURGEOIS</b>	<b>259</b>
<b>SITES INTERNET</b>	<b>260</b>
Union Européenne	260
Conseil de l'Europe	260
UNHCR	260
ECRE	260
Amnesty International	260
<b>Index</b>	<b>261</b>
<b>Table des matieres</b>	<b>263</b>