

IMMIGRATION

Bon, mais pas bon quand même

David Wagner

La Commission consultative des droits de l'Homme est d'accord avec le principe du projet de loi sur l'immigration. Tout en s'opposant énergiquement contre nombre de dispositions.

Les membres de la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) manient bien l'art de la litiote. « Même si très peu de nos propositions ont été incluses dans le projet de loi, nous sommes satisfaits que le ministre nous ait consulté en amont de sa rédaction », déclare Jean-Paul Lehnert, président de la CCDH, lors de la présentation de son avis, lundi dernier, au sujet du projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. D'autres, moins diplomatiques, l'auraient formulé différemment : causes toujours, tu m'intéresses. Et rien n'y fait : Lehnert a beau rajouter que l'avis déclare à 20 reprises sa satisfaction, les griefs relevés par la CCDH à l'encontre du projet sont substantiels.

« Ce qui frappe, c'est le caractère démesuré de la clause discrétionnaire accordée au ministre », débute Sylvain Besch, membre de la CCDH et chercheur au Ceps-Instead. Ce pouvoir de décision finale du ministre s'étend en effet sur un grand nombre de domaines, y compris ceux, selon Besch, touchant aux droits fondamentaux : les autorisations de séjour pour

motifs exceptionnels, le regroupement familial, la traite des êtres humains, la rétention, l'éloignement ou les contrôles de séjour. « Le pouvoir discrétionnaire peut se traduire positivement pour la personne concernée », estime pour sa part Ben Fayot (LSAP), qui préside la commission parlementaire des affaires étrangères et de l'immigration. « Je conçois toutefois que cet effet positif dépend du ministre de tutelle. Mais une certaine marge de manoeuvre offre aux ONG un levier politique supplémentaire, car si nous bétonnons tout, les ministres auront les mains complètement liées », continue-t-il.

Un autre souci d'ordre général de la CCDH est le nombre important de règlements grand-ducaux, qui pourraient dénaturer la substance même du texte. A diverses reprises, la CCDH plaide pour que certains domaines soient régentés non par simple règlement mais coulés dans la loi, comme par exemple le régime de vie dans les centres de rétention. Ben Fayot partage en partie ce point de vue, étant donné que cette critique émane souvent des député-e-s lors de débats au sujet de projets de loi. Il regrette néanmoins que l'avis de la CCDH arrive avec un certain retard alors que le texte se trouve depuis plusieurs mois déjà dans la procédure parlementaire - le lot des organismes dont le fonctionnement repose sur le bénévolat.

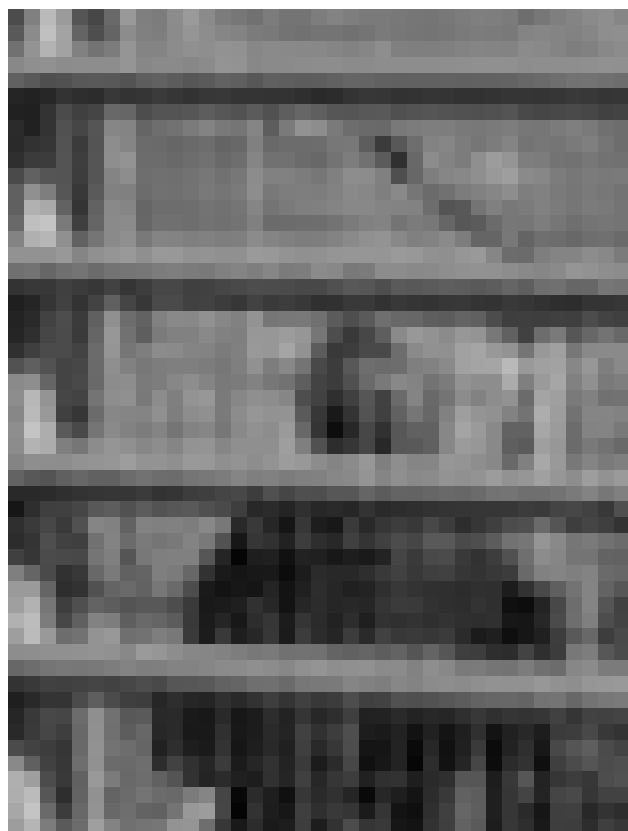
Car entre-temps, selon le président de la commission parlementaire, entre six et huit règlements grand-ducaux ont été déposés par le gouvernement et transmis au Conseil d'Etat. Cela ne résout évidemment pas le problème qu'un règlement n'est pas une loi, mais ils seront connus lors du vote en plénière.

Fétichisme réglementaire

Mais le problème le plus épineux et probablement le plus polémique concerne la rétention administrative. « La rétention, ce n'est pas seulement une petite mesure, c'est une atteinte grave au droit à la liberté individuelle », rappelle Sylvain Besch. Et comme le mentionne l'avis, compte tenu de la « gravité intrinsèque » de la mesure, « il ne saurait y être fait recours qu'en cas de stricte nécessité ». La CCDH en profite pour renvoyer le lecteur à son avis d'avril 2007 au sujet du projet de loi relatif à la construction d'un centre de rétention : « la CCDH pense encore nécessaire de prévoir des alternatives à la rétention, qui garantiraient que le ressortissant ne puisse se soustraire à la mesure d'éloignement, sans pour autant porter atteinte à sa liberté individuelle ».

Sur ce point, les griefs de la CCDH sont multiples. Le pouvoir discrétionnaire du ministre inquiète notamment, car, selon l'avocat membre de

la CCDH Olivier Lang, « on risque d'aboutir à des procédures ni transparentes, ni équitables ». L'article contenu dans le projet de loi n'est en effet pas d'une clarté cristalline : « lorsque l'exécution d'une décision d'éloignement (...) est impossible en raison de circonstances de fait, l'étranger peut, sur décision du ministre, être placé en rétention dans une structure fermée ». A titre d'exemple, la CCDH cite de possibles lenteurs administratives soit dans le pays d'accueil, soit dans le pays d'origine. « Il est évident que la personne concernée ne peut être victime de cette durée », estime Olivier Lang. Pire, certains pays, comme l'Iran que cite Lang, ne donnent pas d'accord de reprises de leurs ressortissants. Toujours selon lui, un certain nombre d'Iraniens ainsi déboutés vivraient tout simplement dans la rue. En clair, sur base de telles situations inextricables, le ministre aurait le pouvoir de placer ces personnes en rétention. Le problème est d'autant plus patent que la loi prévoit, en plus des trois mois de rétention, la possibilité de reconduire trois fois d'un mois l'enfermement. Actuellement, la durée maximale de rétention est d'un mois et reconductible deux fois. Pour la CCDH, ce nouveau délai est « inacceptable et ne peut surtout pas être justifié, par exemple, par des lenteurs administratives ». Au-delà des délais légaux, la CCDH craint que le minis-



PHOTOS : INTERNET

Il est vrai que les centres de rétention n'ont pas grand-chose à voir avec des parcs d'attraction.

rière ne perpétue la pratique de placer en rétention un-e débouté-e avec les deux prolongations légales à la clé, pour recommencer la procédure de rétention après une courte libération. Aux yeux de la CCDH, une nouvelle rétention ne devrait pourtant avoir lieu que lors de l'apparition de nouveaux éléments. Une telle disposition mettrait alors la loi en adéquation avec la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

A nouveau, Fayot justifie le pouvoir discrétionnaire à travers la diversité des cas : « Il y a 'x' situations possibles. Telle personne rencontrée dans la rue peut par exemple être déboutée de son droit de séjour ou être revenu sur le territoire après un premier éloignement. Que faire ? D'autant plus qu'un bon nombre de personnes ne donne aucune information et qu'il est très difficile, notamment pour des gens originaires du continent africain, de savoir exactement d'où ils viennent ».

No Disneyland

Deuxième inquiétude de la CCDH : le régime de rétention. A ce titre, elle répète ce qu'elle avait déjà formulé dans son avis de 2007, à savoir « le principe fondamental (proclamé dans tous les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme) selon lequel les mesures priva-

tives de liberté individuelle doivent être prévues par la loi ». a ses yeux, le problème réside dans ce qu'elle avait dénoncé d'emblée : l'usage disproportionné de règlements grand-ducaux. Certes, c'est bien une loi qui encadre la construction du centre, mais les modalités de fonctionnement sont transférées à la réglementation. Ben Fayot n'y voit pour sa part pas de problème majeur : « Je ne peux pas m'imaginer que lorsque le projet de loi sera présenté, les règlements grand-ducaux ne soient pas connus ». Et de se concentrer sur l'essentiel, rappelant au passage qu'il s'agit de sortir les déboutés de prison (ce qui est actuellement le cas, faute de centre de rétention) et veillant à leur conférer un milieu de vie agréable. « Ce ne sera évidemment pas Disneyland, mais ils auront des possibilités de s'occuper, d'y faire des travaux. En plus, ce centre permettra de ne pas séparer les familles », ajoute-t-il.

D'autres critiques de la CCDH prennent tout leur sens à la lumière d'exemples concrets plus ou moins récents. C'est le cas de l'exécution des décisions d'éloignement. Trop vague et insuffisante à ses yeux les phrases qui disposent que « les mesures coercitives pour procéder à l'éloignement du territoire d'un étranger qui s'y oppose devront être proportionnées et l'usage de la force ne devra pas dépasser les limites du raisonnable. Ces

mesures sont appliquées conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la dignité de la personne concernée ». Au mois de mars de cette année, l'Association de soutien aux travailleurs immigrés (Asti), avait dénoncé le cas de Mamadou Aliou Diallo, originaire de Guinée-Conakry, qui avait nécessité une hospitalisation après sa « neutralisation » par cinq agents, alors que le débouté en question (1 mètre 60) était de constitution physique assez frêle. Le reproche fait au gouvernement de bien plus « se préoccuper du sort des agents qui procéderont à l'éloignement plutôt que de celui, bien plus vulnérable, des personnes éloignées » n'est pas une provocation gratuite. Le projet de loi prévoit en effet une prime de risque au bénéfice de ces agents « puisqu'ils seront exposés à un risque réel d'atteinte à leur intégrité physique ». Surtout lorsqu'une demi-douzaine d'agents en uniforme doit subir les attaques d'un homme de constitution modeste.

Une autre disposition, dans le cadre des personnes victimes de la traite des êtres humains, consiste à éloigner une telle personne vers son pays d'origine une fois la procédure judiciaire terminée. Or, la CCDH s'inquiète des traitements que cette personne pourrait subir à son retour dans le pays où elle a été victime du réseau en premier lieu. On le sait : malgré

les accords internationaux, le Luxembourg procède à de telles extraditions, comme ce fut le cas du Tunisien Taoufik Salmi (voir woxx n° 947). Arrivé à Tunis, les sbires de Ben Ali lui ont fait connaître affres de la torture.

Finalement, la CCDH relève une disposition qui pourrait prêter à sourire si le contexte n'était pas aussi grave : dans le cadre des regroupements familiaux, le projet de loi initial n'accorde qu'un regroupement du partenaire non marié que si le partenariat a été enregistré conformément à la loi luxembourgeoise. Démarche absurde puisqu'il s'agit justement de faire venir au Luxembourg une personne de l'étranger. Mais Ben Fayot tempère. Un compromis a pu être trouvé en commission entre restrictifs et ceux qui voulaient plus d'ouverture. Désormais, le partenariat en question devra offrir des conditions similaires à la loi luxembourgeoise. Autant dire que peu d'Iranien-ne-s en profiteront.