

PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

# Coups d'avance

María Elorza Saralegui

**Tout juste votés, les projets de loi qui mettent en œuvre, à partir de ce vendredi, le pacte européen sur la migration et l'asile sont la cible de vives critiques. Les textes créent des flous juridiques, et le gouvernement en a profité pour davantage restreindre certains droits.**

Finalement, le vote n'a pas été reporté. Après des discussions législatives à un rythme effréné, un nouveau cadre national a été voté ce mardi afin de mettre en œuvre le pacte européen sur la migration et l'asile, pile à temps pour la date butoir du 12 juin. Contrairement à d'autres pays européens, où la mise en conformité traîne encore, le grand-duché n'aura donc pas de lacune juridique. Un travail qui « renforce la Chambre et ne l'affaiblit certainement pas », a déclaré le ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, lors de la séance publique.

La mise en œuvre à partir de ce vendredi se caractérise toutefois par des flous juridiques et un recul notable des droits humains. D'où les avertissements du Barreau des avocats, mais surtout d'ONG, comme Médecins du monde, qui dénoncent une logique de contrôle, un recours accru à la rétention et des protections insuffisantes. « Les critères pour prétendre aux statuts de réfugié et de protection subsidiaire ne changent pas », résume la directrice de Passerell, Marion Dubois, au woxx. « En revanche, on complique énormément l'accès des personnes à ce système », légitimant ainsi des pratiques qui, avant, étaient sans base légale.

## Le prix du « déni démocratique »

Approuvé en mai 2024 par le conseil de l'UE, le pacte est avant tout un monstre législatif : neuf règlements européens et une directive à mettre en œuvre et à transposer en droit national. Dans le but de créer un filtrage standardisé, d'accélérer le traitement des demandes et d'expulser davantage de personnes, les textes réforment les modalités d'arrivée, d'accueil, de rétention et de retour. Difficile de ne pas y perdre la vue d'ensemble. Qui plus est, le gouvernement propose deux projets de loi distincts, dont les articles se réfèrent l'un à l'autre et dont la complexité exaspère les acteurs de terrain : « On n'a pas une bonne vision de comment la procé-

sure d'asile va être implémentée », critique Charlotte Brouxel, juriste de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH). Certes, le gouvernement « s'est préparé pour être à l'heure, mais à quel prix ? », tranche ainsi Marion Dubois.

Tout comme les partis de l'opposition, les acteurs de la société civile déplorent le retard pris par la coalition CSV-DP. Alors que les États membres bénéficiaient de deux ans pour la mise en œuvre du pacte, le ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, ne dépose le premier projet de loi qu'en janvier 2026. Le ministre de la Famille, Max Hahn, préfère attendre encore davantage et présente le sien le 22 avril – soit à un mois et demi de la date butoir du 12 juin. De quoi délégitimer le procédé démocratique : « On n'a pas laissé le temps ni aux associations ni aux parlementaires de faire un travail réel d'analyse, de revendication et de modification », lance Marion Dubois. Ainsi, malgré les vives critiques des dernières années concernant les conditions de vie dans plusieurs structures d'accueil et alors que le projet de loi omet de définir clairement des notions comme le « niveau de vie digne » à appliquer, le texte de Max Hahn reçoit bien moins d'avis que le projet de Léon Gloden. Selon ce dernier, tous les avis importants ont toutefois été considérés. Une déclaration qui fait froncer plus d'un sourcil, compte tenu du fait que la CCDH, l'autorité chargée de conseiller le gouvernement sur toute loi impactant les droits humains, n'a pu présenter son avis que quelques jours avant le vote à la Chambre ce mardi.

## Une mise en œuvre au pas de charge

Au sein du département Réfugiés de la Direction de l'immigration, les agent-es chargé-es du traitement des demandes d'asile sont « bien préparés », avance une représentante du département au woxx. Même si, au début, les agent-es devront jongler entre deux textes législatifs, car des dispositions du pacte ne s'appliquent qu'aux demandes introduites à partir du 12 juin. « Il s'agit d'un défi, puisqu'on devra travailler avec deux législations jusqu'à ce qu'on ait fini de traiter les demandes antérieures », précise la membre de la Direction. Les critères pour l'octroi de la protection internationale ne changeant

pas, « nous devons surtout mettre en œuvre l'accélération des diverses procédures », dit-elle.

Si le département pour traiter les procédures s'estime prêt, le gouvernement a du retard à un autre niveau. En effet, toutes les personnes qui se présenteront auprès des autorités pour demander l'asile ainsi que toutes celles qui seront appréhendées par la police sans pouvoir présenter un statut régularisé seront dorénavant dirigées vers un centre de filtrage pour l'identification et des contrôles de sécurité, de santé et de vulnérabilité. Or, ce centre n'est pas encore prêt : le chantier n'a officiellement commencé qu'en avril dernier. « Le filtrage se réalisera dans notre bâtiment, route d'Arlon, en attendant que le centre soit ouvert », note l'agente de la direction.

La mise en œuvre du pacte arrive juste avant le début des vacances judiciaires, qui commencent à la mi-juillet. Le ministère des Affaires intérieures a toutefois pris en compte cette contrainte, en prolongeant d'un mois les délais dans lesquels les juges administratifs devront statuer sur les recours introduits en été. Il s'agit d'un des rares points sur lesquels le gouvernement se montre flexible. Certes, les deux textes présentent quelques avancées : les mineur-es non accompagnés-e-s auront accès dès que possible à une représentant-e, par exemple. Et une demandeur-euse d'asile aura accès au marché du travail après quatre mois, contre six auparavant. Mais ces progrès s'accompagnent de nombreuses incertitudes. Ainsi, le gouvernement ne précise pas les qualifications requises pour les représentant-es des mineur-es non accompagnés-es, et les demandeur-es d'asile ne peuvent s'inscrire à l'Adem.

L'implémentation du pacte est surtout celle d'un durcissement. Là où les règlements européens ne prévoient que des garanties de base, le gouvernement luxembourgeois se limite souvent au statu quo de la loi en vigueur. Tel est le cas notamment du droit à l'appel, un recours prévu dans peu de cas, alors que d'autres aspects de la procédure deviendront plus restrictifs, déplore l'expert de la CCDH, Bob Kieffer. Car le gouvernement a profité des marges de manœuvre laissées par les textes européens pour restreindre davantage les droits des personnes cherchant l'asile.

L'enfermement des mineur-es non accompagnés-es de plus de 16 ans ainsi que d'enfants avec leur famille dans le centre de filtrage est désormais une option bien réelle. Elle découle clairement « du choix du législateur national pour la procédure de filtrage », fustige la CCDH.

Tout juste à temps ? Le pacte sur l'asile et la migration a bien été mis en œuvre le 12 juin, mais le nouveau centre de filtrage – une des dispositions clés du pacte – n'est pas encore prêt, le gouvernement prévoyant des travaux d'une durée de 14 mois dans l'ancien bâtiment de l'Adem.

## Une érosion du contrôle juridictionnel ?

C'est le cas tout d'abord des délais pour introduire un recours, raccourcis, selon la procédure et la décision d'asile, à 20 jours, voire à 10 (là où le règlement européen prévoit jusqu'à respectivement un mois et trois semaines). Ces délais s'accompagneront d'une charge de travail accrue des avocat-es : « Qu'est-ce que vous voulez faire si vous avez dix personnes qui arrivent avec un délai de dix jours et que vous n'êtes qu'à deux ? », critique Marion Dubois. La directrice de Passerell pointe du doigt « l'hypocrisie » du gouvernement quant à l'accélération de la procédure dès qu'une demande a été refusée, alors que le traitement des dossiers traîne : « La loi fixe un délai maximal de 21 mois pour statuer au niveau de l'administration. Ce délai est très fréquemment dépassé. On regrette que rien n'ait été mis en place pour sanctionner le dépassement de délai de l'administration », dénonce-t-elle. Le collectif est loin d'être le seul à critiquer les délais raccourcis des recours : « L'enjeu n'est pas seulement organisationnel, mais il est également institutionnel : il s'agit de garantir que l'accélération des procédures ne conduise pas à une érosion du contrôle juridictionnel effectif », avertit encore le tribunal administratif dans son avis.

En réaction à ces critiques, le gouvernement se défend en renvoyant aux règlements européens. La suppression de l'effet suspensif automatique d'un recours, par exemple, découle bel et bien du pacte même. Or, ces reculs auraient dû « motiver d'autant plus le législateur national à s'assurer que le cadre légal soit mieux protégé », note Bob Kieffer. L'expert juridique de la CCDH avertit sur le risque des violations des droits si une personne est expulsée avant que son recours n'ait été jugé : « Si, à un moment donné, une personne est refoulée vers un autre pays et que le juge lui reconnaît ensuite le droit à une protection internationale, retrouver cette personne et la ramener est une chose impossible. »

Il en va de même pour l'usage de contrainte lors de la collecte des données biométriques pendant la procédure de filtrage. Selon les textes européens, dès l'âge de six ans, on pourrait contraindre les enfants afin

d'enregistrer leurs empreintes digitales et leurs données faciales dans la base européenne « Eurodac ». Le projet de loi de Léon Gloden introduit cette mesure telle quelle, alors que « la loi européenne laisse la possibilité aux États membres de prévoir des mesures coercitives. Il n'y a absolument aucune obligation », précise Charlotte Brouxel.

## Rétention d'enfants au centre de filtrage

La logique sécuritaire démontre une ligne de plus en plus dure contre les droits humains. Cette ligne se voit déjà dans la gestion du centre de filtrage, effectuée par l'administration du centre de rétention. Ainsi, dans le cas où une personne refuse par exemple de collaborer avec la police pour lui fournir ses données biométriques, ceci peut constituer un « risque de fuite ». La personne peut alors être mise en rétention jusqu'à six mois – trois dans le cas d'un-e mineur-e – dans une unité fermée. Il s'agit d'un autre aspect que le pacte ne prévoit pas explicitement, critique le Collectif réfugiés. Alors qu'il y a de nombreuses raisons pour lesquelles une personne peut refuser de fournir ses données – par peur, par exemple –, « on risque de faire un amalgame entre une méconnaissance des procédures et, d'un autre côté, une menace à l'ordre public », dénonce Bob Kieffer. À part l'unité fermée, le centre de filtrage inclura une unité « ouverte ». Cette dernière pourrait être néanmoins utilisée pour assigner à résidence des personnes, une mesure que la CCDH juge trop dure. La rétention est également prévue pour les nouvelles procédures « à la frontière » (voir l'article ci-contre), en l'occurrence au Luxembourg : à l'aéroport du Findel, la seule frontière « extérieure » du pays.

Bien que le placement en rétention d'un-e mineur-e pour des raisons migratoires ne soit jamais conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, comme le répète l'Agence des Nations unies pour les réfugiés dans son avis, le projet de loi n'exclut finalement que leur placement dans un établissement pénitentiaire. L'enfermement des mineur-es non accompagnés de plus de 16 ans ainsi que d'enfants avec leur famille dans le centre de filtrage est désormais une option bien réelle. Elle découle clairement « du choix du législateur national », fustige Charlotte



PHOTO: GIULIA THINNES/WOXX

Brouxel. « La possibilité du placement d'un mineur non accompagné en rétention n'était pas non plus une obligation du règlement européen. Toute rétention pour des raisons migratoires est une violation des droits humains. »

## Un contrôle potentiellement limité

La question qui se pose, dès lors, est celle de la compatibilité avec les droits humains, notamment ceux de l'enfant, ainsi que des obligations du Luxembourg quant à leur protection. Le pacte européen prévoit un mécanisme de contrôle, il faut le rappeler, justement à cause de multiples violations des droits humains aux frontières de l'UE ces dernières années. Or, dans la pratique, il sera plus difficile d'identifier de potentielles infractions. L'accès au centre de filtrage, par exemple, n'est garanti qu'aux avocat-es et à l'Ombudsman. Les ONG opérant sur le terrain, même lorsqu'elles ont accès aux structures existantes comme la Maison de retour, peuvent, selon le texte législatif du gouvernement, s'en voir limiter l'accès pour des raisons de « sécurité » ou « d'ordre public » – des notions critiquées comme trop floues.

Il n'est alors guère surprenant que les ONG se montrent inquiètes : « On a peur que des pratiques inadé-

quates se mettent en place, qu'il serait difficile de rectifier plus tard. Ce sera d'autant plus inquiétant si les personnes sont isolées ou enfermées et que nous n'avons plus accès à elles », dit Marion Dubois. « Les personnes qu'on accompagne entendent qu'il va y avoir des changements, et cela les inquiète beaucoup. » Car, même si le gouvernement déclare respecter les droits humains, « si on donne ces possibilités dans la loi, on ne sait pas comment elle sera utilisée plus tard », dénonce la directrice. Tout comme les autres associations, Passerell attend de voir comment se passeront les premiers mois de la mise en œuvre. Au niveau européen, la société civile s'attend à davantage de cas devant la Cour de justice de l'Union européenne. Quant au gouvernement, il prévoit une réévaluation de la mise en œuvre dans... quatre ans, argumentant que l'implémentation prendra du temps. Il s'agit de la seule motion adoptée avec succès ce mardi lors de la séance publique, alors que les partis de l'opposition demandaient une évaluation après deux ans. « Beaucoup de dégâts peuvent survenir en quatre ans », a résumé le député des verts Meris Šehović.