

N° 5302

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile

* * *

Dépôt (M. Jacques-Yves Henckes) et transmission à la Conférence des Présidents (17.2.2004)

Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat et au Gouvernement (9.3.2004)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire des articles	5

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le Luxembourg a toujours été un pays d'immigration. Son développement économique en est largement tributaire. Le Luxembourg est également un pays d'accueil pour les personnes persécutées à travers le monde et doit le rester. Certains croient qu'il est possible d'accueillir sur notre territoire tous les immigrants économiques, ce qui n'est pas possible. Le refus d'assumer une politique de maîtrise des flux migratoires et l'aveuglement devant l'évidente criminalisation des filières préjudicent essentiellement à la population immigrée régulièrement installée sur notre territoire, car ils cristallisent les peurs de nos concitoyens et alimentent la xénophobie.

Il existe des failles dans le dispositif de contrôle des flux migratoires dans notre pays notamment du fait que la législation sur le droit d'asile est détournée de ses buts pour devenir un moyen d'immigration irrégulière. Il s'agit de combler d'urgence les failles existantes.

En effet le Luxembourg est confronté à une augmentation massive des demandes d'asile sans qu'il y ait de conflit qui puisse expliquer cette augmentation. Alors qu'en l'an 2000 le nombre des demandeurs d'asile s'élevait à 621, en 2003 il atteint plus du double avec 1549 demandeurs d'asile enregistrés au Luxembourg. En chiffres relatifs, c'est-à-dire rapportés à la population nationale, le Luxembourg est devenu le troisième pays européen à avoir accueilli le plus de demandeurs. Cet afflux massif a entraîné un allongement considérable des délais, qui atteignent aujourd'hui deux ans et plus. Cette durée excessive contribue à faire de l'asile un vecteur d'immigration irrégulière et rend largement illusoire l'éloignement effectif des demandeurs d'asile déboutés au vu des aspects humains qui se posent nécessairement dans les circonstances données. Une remise à plat du système d'asile est donc urgente.

Il s'agit de répondre à la préoccupation, légitime, de lutter efficacement contre les demandes manifestement abusives. Il s'agit par ailleurs d'éviter tout „effet d'appel“ par rapport aux autres pays membres de l'Union Européenne tant au niveau du moins-disant humanitaire qu'au niveau du „asylum shopping“ qui amène les immigrants illégaux à choisir le pays où le recours abusif à la procédure d'asile a le plus de chances d'aboutir à une mesure de régulation au vu des délais d'instruction de la demande et

des possibilités de recours. La dégradation du taux de reconnaissance du statut de réfugié illustre ce phénomène: en effet au moins 95% des demandes d'asile introduites s'avèrent infondées.

La présente proposition de loi s'inscrit totalement dans le cadre de nos engagements internationaux, et en particulier dans le souci de parvenir à une harmonisation des législations nationales en matière d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers sur le territoire communautaire. Elle s'inspire des dispositions de la proposition de directive relative aux normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié et des législations de nos pays voisins notamment de la France et des Pays-Bas où la procédure d'asile doit être exécutée dans un délai maximum de six mois y inclus la procédure d'éloignement.

Il faut restaurer une approche sereine de l'immigration en conciliant l'accueil généreux et de qualité des immigrés, notamment des personnes victimes de persécution, et le refus de l'immigration irrégulière notamment par le détournement de la législation sur le droit d'asile.

La proposition de loi vise à préciser les modalités d'introduction des demandes d'asile pour éviter certaines dérives, à augmenter le nombre de demandes devant être déclarées irrecevables notamment par l'introduction de la notion de „pays sûrs“, et en rendant les demandes irrecevables susceptibles seulement d'un recours en annulation non suspensif, à introduire une procédure accélérée pour les demandes manifestement infondées et à réduire les délais pour toutes les demandes en supprimant notamment le double degré de juridiction au niveau des recours.

La proposition de loi va au-delà des normes minimales prévues dans la proposition de directive.

Certains points mériteraient d'être traités également dans ce contexte tels que l'augmentation des peines contre le trafic d'êtres humains, les dispositifs de lutte contre les mariages blancs et les reconnaissances en paternités de complaisance, l'acquisition frauduleuse d'une nationalité européenne. Ils ne font pas l'objet de la présente proposition de loi qui se concentre sur les aspects traitement des demandes d'asile.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

La loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile est modifiée comme suit:

Art. 4. (1) Tout demandeur d'asile peut présenter sa demande, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays. Il a le droit d'être entendu par un agent du ministère de la Justice.

La demande doit être introduite personnellement par le demandeur dès son entrée sur le territoire.

Si le demandeur est un mineur non accompagné le Ministre de la Justice lui nomme un administrateur ad hoc dans l'attente du prononcé d'une mesure de tutelle.

L'administrateur devra introduire la demande d'asile dans le délai requis par la loi.

Toutefois il aura un délai de 48 heures pour préciser sa demande.

Le mineur non accompagné pourra être soumis à un examen médical afin de déterminer son âge.

Si le demandeur est accompagné de mineurs de 14 ans faisant partie de son ménage il devra introduire une demande en leur nom.

La demande sera accompagnée obligatoirement de toutes les informations permettant l'examen de la demande.

(2) Toute demande d'asile est examinée dans un premier temps au regard des articles 7, 8 et 9 de la présente loi.

(3) Une pièce attestant l'enregistrement de la demande est remise à chaque demandeur d'asile ayant au moins quatorze ans. Cette attestation tient lieu de pièce d'identité. Elle précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle aura été visée par l'administration communale du lieu de séjour du demandeur d'asile, visa qui comprendra l'indication de l'adresse du demandeur d'asile.

(4) L'attestation ne donne pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence.

L'alinéa suivant est rayé: *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.*

(5) L'attestation qui confère le droit à une aide sociale suivant des modalités à fixer par règlement grand-ducal, est à restituer au ministère de la Justice en fin de procédure.

Art. 6. (1) ... Il sera procédé à la prise d'empreintes digitales ...

Demandes d'asile irrecevables

Art. 8. Une demande est irrecevable si elle repose sur une fraude délibérée, constitue un recours abusif d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement imminente. Constitue en particulier, un recours abusif aux procédures d'asile l'introduction de plusieurs demandes différentes ou subséquentes.

La demande est également irrecevable

- si un Etat de l'Union Européenne, la Norvège ou l'Islande, a accepté la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile,
- si un Etat de l'Union Européenne est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur,
- si un pays non membre de l'Union Européenne est considéré comme un pays tiers sûr,
- si le demandeur ne coopère pas avec les autorités,
- si l'étranger n'a pas de document de voyage et ne s'est pas déclaré comme demandeur d'asile dès son arrivée à la frontière luxembourgeoise,
- si le demandeur a été inculpé ou mis en accusation par une juridiction pénale internationale ou
- s'il existe un pays tiers d'accueil.

On entend par pays tiers d'accueil tout pays dans lequel le demandeur d'asile a déjà obtenu une protection ou a eu la possibilité réelle de solliciter une protection avant de formuler sa demande au Grand-Duché de Luxembourg.

Afin de pouvoir être considéré comme pays tiers d'accueil, les conditions indiquées ci-après doivent en outre être remplies:

- le demandeur d'asile doit y être à l'abri de mesures de refoulement au sens de la Convention de Genève et doit y être traité conformément aux normes humanitaires reconnues;
- le demandeur d'asile ne doit pas y être soumis à des persécutions et sa sécurité et sa liberté n'y doivent pas être menacées.

Constitue un pays tiers sûr le pays qui peut être considéré comme tel pour un demandeur d'asile déterminé, si le demandeur a un rapport ou des liens étroits avec le pays ou a eu l'occasion de bénéficier de la protection des autorités de ce pays, s'il y a lieu de penser que le demandeur sera admis ou réadmis sur le territoire de ce pays et si rien ne porte à croire que ce pays n'est pas un pays sûr en raison de la situation personnelle du demandeur.

Un règlement grand-ducal précisera les éléments à prendre en considération pour déterminer les modalités pratiques d'application et arrêtera une liste des pays tiers sûrs aux fins du présent article.

Demandes d'asile manifestement infondées

Art. 9. Une demande d'asile est considérée comme manifestement infondée lorsqu'elle ne répond à aucun des critères de fond définis par la Convention de Genève, si la crainte du demandeur d'asile d'être persécuté dans son propre pays est manifestement dénuée de fondement, si à l'égard du demandeur il s'agit d'un pays d'origine sûr, s'il s'agit d'une demande ultérieure faisant suite à une mesure d'expulsion, ou si la demande repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures en matière d'asile.

Constitue un pays tiers d'origine sûr pour le demandeur d'asile le pays dont il est le ressortissant ou, pour un apatride, le pays de sa résidence habituelle et s'il n'existe aucune raison de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de la situation personnelle du demandeur.

Si le demandeur a été admis à la procédure normale et qu'il s'avère que, sans motif légitime et de mauvaise foi, il a dissimulé des informations qui, si elles avaient été connues, auraient justifié une décision dans le cadre de la procédure accélérée, c'est la procédure accélérée qui sera appliquée.

Les éléments à prendre en considération pour l'application du présent article pourront être précisés par règlement grand-ducal qui arrêtera une liste des pays d'origine sûrs aux fins du présent article.

Procédure accélérée

Art. 10. (1) La décision dans les cas visés à l'article 9 qui précède sera prise au plus tard dans un délai d'un mois à partir de l'introduction de la demande d'asile et dans un délai maximum de 8 jours dans les cas prévus à l'article 8.

A rayer l'alinéa suivant: *Toutefois, aucune décision ne sera prise avant que le demandeur d'asile n'ait été entendu.*

(2) Le ministre de la Justice statue sur la demande d'asile par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur d'asile ou à son conseil juridique. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision.

(3) Contre les décisions de refus, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le recours a un effet suspensif sauf pour les recours dirigés contre une décision d'irrecevabilité. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. *La décision du tribunal administratif est immédiatement exécutoire.*

Si le demandeur ou son conseil juridique sont présents au prononcé de la décision il n'y a pas lieu à notification de la décision. Si l'un ou l'autre sont absents, la notification peut se faire par tous moyens. La décision peut être notifiée par remise à l'adresse connue indiquée par le demandeur ou à sa dernière adresse connue ou à son conseiller juridique ou à son dernier conseil juridique connu.

L'alinéa suivant est rayé:

(4) *Contre les décisions du tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. La Cour administrative statue dans le mois de l'introduction de l'appel. L'appel a un effet suspensif.*

Procédure normale

Art. 11. Le ministre de la Justice statue sur le bien-fondé de la demande d'asile par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur d'asile ou à son conseil juridique. *La décision sera prise au plus tard dans un délai de trois mois à partir de l'introduction de la demande d'asile.* En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. *Aucune décision ne sera prise avant que le demandeur d'asile n'ait été entendu. Toutefois cette audition pourra être omise:*

- 1) *si une décision positive sera prise*
- 2) *si le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les mesures prévues à l'article 5 du C de l'article 1er de la convention de Genève*
- 3) *si les éléments formés à l'appui de la demande sont manifestement infondés*
- 4) *si des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien.*

Art. 12. (1) Contre les décisions de refus visées à l'article 11 qui précède, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans le délai de quinze jours à partir de la notification. Le recours a un effet suspensif. *Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête.*

La notification peut se faire par tous moyens. La décision peut être notifiée par remise à l'adresse connue indiquée par le demandeur ou à sa dernière adresse connue ou à son conseiller juridique ou à son dernier conseil juridique connu.

L'alinéa suivant est rayé:

(2) Contre les décisions du tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. L'appel a un effet suspensif.

Art. 13. (3) L'alinéa supplémentaire suivant est introduit:

Le ministre de la justice peut à titre exceptionnel et probatoire, assigner à résidence l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'article 4 prévoit que la demande d'asile doit être introduite auprès des autorités compétentes le jour d'entrée sur le territoire du demandeur d'asile. La demande pourra être précisée dans un délai de 48 heures.

En ce qui concerne les mineurs les nouvelles dispositions introduites à l'article 4 permettent de mieux protéger leurs intérêts et d'éviter que des demandeurs d'asile majeur se fassent passer pour des mineurs non accompagnés et bénéficient des avantages afférents.

Suite aux modifications intervenues au point (4) de l'article 4 l'attestation d'enregistrement de la demande ne peut plus tenir lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage. La proposition de loi permettant de réduire les délais dans lesquels est prise la décision d'accorder l'asile ou non à 6 mois au plus, cette dérogation n'est plus nécessaire. En outre il s'agit d'éviter toute incitation au mariage blanc.

L'article 6 rend obligatoire et non plus facultative, la prise d'empreintes digitales ainsi que la prise de photographies du demandeur d'asile. Cette modification permettra d'éviter la fraude aussi bien au niveau national qu'au niveau européen.

Le premier système européen automatisé d'identification d'empreintes (EURODAC) ayant été lancé en 2003 cette modification est devenue indispensable et devrait être mise en exécution sans délai.

L'article 8 élargit la liste des demandes d'asile à considérer comme irrecevables et introduit la notion de pays tiers sûrs.

La notion de pays tiers sûrs figure dans une résolution du Conseil européen du 30 novembre 1992. Il peut s'agir d'un pays par lequel le demandeur a simplement transité, et son application entraîne l'irrecevabilité de la demande, et non l'application d'une procédure accélérée.

Un recours est possible contre des demandes d'asile déclarées irrecevables, toutefois, à l'instar de la législation allemande et anglaise notamment, il n'aura pas d'effet suspensif. La personne concernée sera donc reconduite d'office à la frontière ou dans le pays tiers sûr.

Un règlement grand-ducal établit la liste des pays tiers sûrs.

Afin de maintenir les pratiques administratives existantes, la notion de pays tiers d'accueil est maintenue même si elle se recoupe avec certaines autres notions. Un règlement grand-ducal lors de l'établissement des listes afférentes pourra établir des distinctions s'il y a lieu.

L'article 9 introduit la notion de pays d'origine sûrs c'est-à-dire les pays où n'existent ni persécutions politiques ni atteintes importantes aux droits de l'homme. La notion de pays d'origine sûrs figure déjà dans le protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats de l'Union Européenne, dit protocole Aznar. Le Haut Commissariat pour les réfugiés approuve le recours à cette notion. La demande peut être considérée comme manifestement infondée et faire l'objet d'une procédure accélérée dans le cadre de laquelle seule la situation personnelle du demandeur sera examinée.

Un règlement grand-ducal établit la liste des pays d'origine sûr. Le recours au règlement grand-ducal permettra de porter rapidement des modifications à cette liste.

L'article 9 modifié donne une marge et un temps d'appréciation assez large à l'administration qui examine la demande d'asile. Chaque demande fait l'objet d'un examen individuel et l'éventail des motifs énumérés ne conduit pas automatiquement à considérer une demande d'asile comme manifestement infondée.

L'article 10 fixe à un mois le délai endéans lequel les demandes manifestement infondées doivent être évacuées par l'administration.

Comme aucun examen approfondi de la demande n'est nécessaire un délai d'un mois est raisonnable. Les demandes irrecevables peuvent amener un refoulement immédiat.

Lorsque la demande est considérée comme irrecevable ou comme manifestement infondée, la nouvelle procédure n'exige plus que le demandeur d'asile soit entendu préalablement. Cette nouvelle procédure n'empêche pas l'administration de recourir à un entretien dans des cas exceptionnels, si elle le juge utile. Mais en règle générale cet entretien est superflu et dilatoire, l'administration n'ayant pas besoin de renseignements supplémentaires afin de prendre sa décision.

La notification de la décision peut se faire au demandeur d'asile ou à son conseil juridique. La procédure actuelle prévoyait que cette notification ne peut se faire qu'au demandeur d'asile. La possibilité d'une notification au conseil juridique donne à l'administration une certaine marge dans la mise en oeuvre de l'obligation de notification de la décision. Cette marge est indispensable, les délais de recours éventuels courant à partir de la notification.

Le délai de l'introduction d'un recours contre une décision considérant une demande d'asile comme manifestement infondée est de quinze jours.

L'appel contre la décision du tribunal administratif auprès de la cour administrative est supprimé.

L'article 11 modifié prévoit un délai de deux mois endéans duquel l'administration doit avoir pris une décision quant à la demande d'asile. Ce délai est indispensable afin de procéder à un examen approfondi de la demande. Le gouvernement devra bien entendu se mettre à même de respecter le délai en affectant au service concerné le personnel, le matériel et les bureaux nécessaires.

Le demandeur d'asile doit être entendu quant à sa demande mais les modifications proposées à l'article 11 prévoient des exceptions bien déterminées qui donnent à l'administration la possibilité d'appliquer cette règle avec souplesse.

L'article 12 modifié prévoit la possibilité de recours dans un délai de 15 jours. Le délai dans lequel le tribunal administratif prend sa décision est d'un mois.

L'article 13 modifié prévoit la possibilité pour le ministre de la justice de recourir à une assignation à résidence contre un étranger faisant l'objet d'une mesure d'expulsion s'il estime que ce dernier pourrait se soustraire à l'exécution d'une mesure d'éloignement par la fuite. Cette mesure vise à éviter les incarcérations ou le recours à des centres de détention.

