

N° 7681⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 18 décembre 2015 relative
à la protection internationale et à la protection temporaire**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA
COOPERATION, DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE**

(20.4.2021)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président-Rapporteur, Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. M. Paul GALLES, Gusty GRAAS, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, M. Marc SPAUTZ, M. David WAGNER, M. Claude WISELER, membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 16 octobre 2020.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 17 novembre 2020.

La Chambre Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis le 9 décembre 2020.

L'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme est intervenu le 18 mars 2021.

Au cours de sa réunion du 8 mars 2021, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a nommé son président, M. Yves Cruchten, rapporteur du projet de loi. Au cours de la même réunion, la Commission a procédé à l'analyse du contenu du projet de loi et de l'avis du Conseil d'État.

Le 20 avril 2021, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

D'une part, le projet de loi a pour objet de reformer la voie de recours contre une décision de transfert dans le cadre des règlements « Dublin » telle que prévue dans l'accord de coalition du gouvernement. Le recours en annulation est substitué par un recours en réformation. Le tribunal ne jugera ainsi pas uniquement sur la légalité de la mesure, mais aussi sur son opportunité et pourra introduire sa propre appréciation. Ainsi, des nouveaux éléments peuvent être pris en considération. Par ailleurs, le tribunal ne disposera plus de deux mois, mais d'un mois pour statuer. Le recours a un effet suspensif, de sorte que le demandeur de protection internationale puisse rester sur le territoire du Grand-Duché jusqu'à ce que le tribunal ait statué.

De l'autre part, le projet de loi introduit deux nouvelles voies de recours spécifiques dans la loi du 18 décembre 2015 : une voie de recours contre une décision de clôture définitive et une voie de recours contre le retrait du statut de protection internationale.

Le recours contre la décision de clôture définitive vise l'article 23 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire introduisant une présomption que le demandeur de protection internationale ait implicitement retiré sa demande s'il ne se manifeste plus et ne répond plus aux invitations à se présenter. Dans ce cas, une décision de clôture ou de rejet est prononcée. Actuellement, le recours contre la décision de clôture peut être introduit dans un délai d'un mois suivant la notification de la décision. Or, vu que le demandeur peut demander la réouverture de son dossier ou présenter une nouvelle demande endéans un délai inférieur à neuf mois suivant la décision de clôture, un recours contre une décision non définitive semble peu opportun. Passé ce délai de 9 mois, sans que le demandeur n'ait demandé la réouverture de son dossier ou présenté une nouvelle demande, la décision est définitive et il n'y a plus de voie de recours. La nouvelle disposition a pour but d'introduire un recours spécifique contre la décision définitive, substituant le premier recours.

Le recours en réformation contre le retrait du statut de protection internationale substitue le recours en droit commun appliqué jusqu'ici (loi du 7 novembre 1997 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif).

A des fins de cohérence avec l'article 100 (3) tel que modifié de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et en vue de répondre à la réalité sur le terrain, le projet de loi vise par ailleurs à apporter une modification à la disposition de l'article 6(3) afin de conférer à l'ensemble du cadre policier dûment autorisé à cet effet la faculté de procéder, dans le cadre de l'application du règlement (UE) n° 603/2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement dit Dublin III, à la prise des empreintes digitales et de photographies du demandeur de protection internationale ainsi qu'à l'élaboration d'un rapport. Dans le cadre de l'introduction d'une demande de protection internationale, le membre de la Police grand-ducale concerné peut, par ailleurs, entreprendre toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur de protection internationale

*

III. LES AVIS

L'avis du Conseil d'Etat

L'avis du Conseil d'État est intervenu en date du 17 novembre 2020.

À l'article 1^{er} du projet de loi, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « un membre de la Police grand-ducale » par ceux de « membres du cadre policier de la Police grand-ducale », à l'instar de ce que le Conseil d'État demande dans son avis qui concerne l'article 12 du projet de loi n° 7682 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. La Commission suit le Conseil d'État en cette proposition.

Par ailleurs, le Conseil d'État ne voit pas le bien-fondé du paragraphe 2 de l'article 36 de la loi tel que modifié par le point 2 de l'article 5 du projet de loi. La Commission donne suite à la proposition du Conseil d'État d'omettre ce paragraphe.

La Commission reprend les observations d'ordre légistique du Conseil d'État dans son texte proposé ci-dessous.

Les autres avis

Chambre des fonctionnaires et employés publics

Dans son avis du 25 novembre 2020, la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) précise qu'elle ne se prononce que sur les dispositions touchant ses ressortissants, à savoir celles en relation avec les attributions des membres de la police dans le contexte des demandes de protection internationale.

Ainsi, elle souligne que la volonté d'élargir certaines attributions à l'ensemble du cadre policier, notamment la prise des empreintes digitales et la prise de photographies, devrait s'accompagner par la mise à disposition de l'équipement nécessaire ce qui n'est cependant pas prévu par le projet de loi sous rubrique.

Elle s'interroge par ailleurs sur la formulation « dûment autorisé à cet effet » figurant au commentaire de l'article 1^{er}, étant donné qu'il n'existe pas de formation formelle en ce qui concerne la manipulation des scanners pour empreintes digitales.

Commission consultative des Droits de l'Homme

L'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) est intervenu le 18 mars 2021.

La CCDH rappelle que la vérification d'identité dans le contexte de l'introduction d'une demande de protection internationale n'est pas seulement réglementée par l'article 6, paragraphe 3, de la loi du 18 décembre 2015, mais également par les dispositions de l'article 12, paragraphe 5, de ladite loi qui prévoient que « le service de police judiciaire peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille des objets qu'il transporte. [...] ».

Dans ce contexte, elle se montre préoccupée par le fait que la fouille des objets ne se limite pas aux pièces d'identité mais comprend également l'ensemble des effets personnels du DPI, y compris des appareils électroniques. Cette fouille numérique n'est cependant pas prévue par la loi citée ci-dessus.

Ainsi, la CCDH demande la fin du recours à la fouille des objets électroniques des personnes se présentant à la Direction de l'Immigration afin de faire une demande de protection internationale au Luxembourg, respectivement d'encadrer cette pratique de manière stricte.

En revanche, la CCDH salue l'introduction d'un recours en réformation « qui permettra de prendre en compte la situation spécifique de chaque demandeur de protection internationale et de respecter davantage ses droits fondamentaux et les garanties procédurales ».

*

IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

« PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire

Art. 1er. A l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, les termes « Le service de la police judiciaire » sont remplacés par ceux de « Un membre du cadre policier de la Police grand-ducale ».

Art. 2. A l'article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, de la même loi, les termes « demande de » sont insérés entre les termes « d'une » et « protection internationale ».

Art. 3. A l'article 20, paragraphe 1^{er}, première phrase, de la même loi, les termes « juge des tutelles » sont remplacés par ceux de « juge aux affaires familiales ».

Art. 4. A l'article 35 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

- a) A l'alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « demande de » sont supprimés.
- b) A la suite de l'alinéa 1^{er} est inséré un alinéa nouveau libellé comme suit :

« Contre les décisions de clôture prévues à l'article 23 et contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en réformation 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 du jour où la décision de clôture devient définitive. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions admi-

nistratives, 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. ».

2° Au paragraphe 2, alinéa 3, le chiffre arabe « 2 » est remplacé par celui de « 4 ».

3° Le paragraphe 3 est modifié comme suit :

« (3) Contre la décision d'irrecevabilité prise en vertu de l'article 28, paragraphe (2), 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 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 22. 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. La décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. ».

4° Il est inséré un nouveau paragraphe 4 libellé comme suit :

« (4) Contre la décision de transfert visée à l'article 28, paragraphe (1), un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. 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. La décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. ».

Art. 5. Le paragraphe 1^{er} de l'article 36 de la même loi est modifié comme suit :

« (1) Les recours prévus à l'article 35, paragraphes (1), (2) et (4), ont un effet suspensif. Le ministre autorise le demandeur à rester sur le territoire jusqu'à l'expiration des délais fixés pour l'exercice des recours et, s'il constate que ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours. »

Art. 6. L'article 42, paragraphe 3, de la même loi est modifié comme suit :

« (3) Conformément à l'article 2, point f), il doit y avoir un lien entre les motifs mentionnés à l'article 43 et les actes de persécution au sens du paragraphe (1) ou l'absence de protection contre de tels actes. ».

Luxembourg, le 20 avril 2021

Le Président-Rapporteur,
Yves CRUCHTEN