



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5737

Projet de loi portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection

Date de dépôt : 20-06-2007

Date de l'avis du Conseil d'État : 03-07-2007

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
19-07-2007	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
20-06-2007	Déposé	5737/00	<u>5</u>
03-07-2007	Avis du Conseil d'Etat (3.7.2007)	5737/01	<u>10</u>
04-07-2007	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Rapporteur(s) :	5737/02	<u>13</u>
13-07-2007	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (13-07-2007) Evacué par dispense du second vote (13-07-2007)	5737/03	<u>18</u>
31-12-2007	Publié au Mémorial A n°121 en page 2217	5737	<u>21</u>

Résumé

Résumé du projet de loi 5737

Le présent projet de loi modifie l'article 23 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

La modification est faite suite à un jugement du Tribunal administratif du 16 mai 2007 en matière de nouvelle demande de protection internationale. Dans l'affaire visée, une première demande en obtention du statut de réfugié avait été rejetée sur base de 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 et une nouvelle demande avait été introduite sur base de la loi du 5 mai 2006.

Le texte proposé n'exclut pas d'office l'examen de l'aspect « protection subsidiaire », mais cet examen se fera dorénavant dans un premier stade dans le cadre de la procédure de recevabilité et non pas automatiquement dans une procédure au fond.

5737/00

N° 5737

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit
d'asile et à des formes complémentaires de protection**

* * *

(Dépôt: le 20.6.2007)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (19.6.2007).....	1
2) Exposé des motifs	1
3) Texte du projet de loi.....	2
4) Commentaire de l'article.....	3

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Palais de Luxembourg, le 19 juin 2007

*Le Ministre des Affaires étrangères
et de l'Immigration,*

Jean ASSELBORN

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a pour objet la modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, suite à un jugement du Tribunal administratif du 16 mai 2007 en matière de nouvelle demande de protection internationale.

Dans l'affaire en question, un demandeur d'asile avait déposé une première demande d'asile, laquelle avait été rejetée sous l'empire de 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. En mars 2007, l'intéressé a déposé une nouvelle demande en reconnaissance du statut de réfugié et en obtention

du statut de protection subsidiaire sur base de la nouvelle loi du 5 mai 2006 précitée. Le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration a déclaré cette demande irrecevable sur base de l'article 23 de la loi du 5 mai 2006 précitée, article qui dispose comme suit:

„(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.“

Le Tribunal administratif a estimé dans son jugement du 16 mai 2007 que le statut conféré par la protection subsidiaire a été introduit seulement par la loi du 5 mai 2006 précitée, de sorte qu'il n'a pas pu être refusé à une personne avant l'entrée en vigueur de cette loi. Le Tribunal administratif conclut dès lors comme suit: „il se dégage des considérations qui précèdent que Monsieur [X] ne saurait utilement être considéré comme une personne à laquelle la protection internationale a été définitivement refusée, alors que seul le statut de réfugié lui a été définitivement refusé à l'issue d'une précédente procédure d'asile“.

En vertu de cette jurisprudence, tout demandeur d'asile débouté sous l'ancienne législation et qui désire déposer une nouvelle demande en protection internationale, ne verra pas sa demande dans un premier temps traitée sous la procédure de recevabilité conformément à l'article 23 précité. Autrement dit, le Ministre compétent ne pourra pas évaluer dans le cadre de la procédure de recevabilité si les éléments nouveaux présentés par le demandeur augmentent de manière significative la probabilité de prétendre à une protection internationale, mais le demandeur aura le droit automatique d'accéder à une nouvelle procédure au fond.

Il y a dès lors une probabilité élevée que des centaines de demandeurs d'asile déboutés sous l'ancienne loi qui demeurent en séjour irrégulier au Luxembourg ou dans les pays voisins, voire qui ont été rapatriés dans leur pays d'origine, ne déposent une nouvelle demande en application de cette jurisprudence.

Il y a lieu de rappeler que l'un des principaux objectifs de la loi du 5 mai 2006 précitée était d'accélérer les procédures. Obliger le Gouvernement à un réexamen systématique des demandes d'asile déjà définitivement rejetées moyennant une nouvelle procédure au fond est manifestement contraire à la volonté du législateur.

Le texte proposé a le mérite de la clarté et de la sécurité juridique pour tous, tout en n'excluant pas d'office l'examen de l'aspect „protection subsidiaire“, examen qui se fera néanmoins dans un premier stade dans le cadre de la procédure de recevabilité et non pas automatiquement dans une procédure au fond.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique.– L'article 23, paragraphe (1) de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection est modifié comme suit:

„Le Ministre considérera comme irrecevable la demande de protection internationale d'une personne à laquelle le statut de réfugié ou la protection internationale ont été définitivement refusés 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.“

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

D'après la modification de l'article 23, paragraphe (1) de la loi, la procédure de recevabilité est applicable à toute personne qui dépose une demande de protection internationale après avoir été déboutée d'une première demande, qu'il s'agisse d'une demande d'asile ou d'une demande de protection internationale.

Le texte est clair en ce que le demandeur d'asile débouté sous l'ancienne législation et qui souhaite voir son dossier analysé par rapport au statut conféré par la protection subsidiaire en vertu de la loi du 5 mai 2006 précitée, dispose de cette possibilité, analyse qui passera toutefois par l'examen de la procédure de recevabilité conformément à l'article 23, c'est-à-dire, que le Ministre compétent vérifiera dans un premier temps l'existence d'éléments ou de faits qui 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, avant d'admettre le demandeur à un examen au fond de cette demande.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5737/01

N° 5737¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit
d'asile et à des formes complémentaires de protection**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(3.7.2007)

Par dépêche du 15 juin 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet élaboré par le ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Le projet de loi vise à modifier l'article 23, paragraphe 1er de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection suite à une jurisprudence du tribunal administratif du 16 mai 2007¹ rendue en premier et dernier ressort et aux termes de laquelle une demande en obtention du régime de protection subsidiaire, introduit dans la législation par la loi du 5 mai 2006 précitée, serait recevable, même de la part d'une personne ayant été déboutée d'une demande d'asile sous le régime de 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, au motif que l'article 23, paragraphe 1er, dans sa version figurant dans la loi précitée du 5 mai 2006, ne prévoit l'irrecevabilité d'une nouvelle demande que dans l'hypothèse où le demandeur s'est vu définitivement refuser sa demande de protection internationale. Après avoir constaté que l'article 2, lettre a) de la loi du 5 mai 2006 définit la protection internationale comme étant „le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire“, le tribunal a conclu que le statut conféré par la protection subsidiaire n'avait pas pu être définitivement rejeté avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2006 pour avoir été inexistant à l'époque. Un demandeur auquel le seul statut de réfugié avait été définitivement refusé serait dès lors autorisé à présenter une nouvelle demande d'admission au régime de protection subsidiaire. De ce fait, le ministre sera tenu de procéder à l'égard des demandeurs déboutés sous l'ancienne législation à un nouvel examen au fond d'une demande de protection subsidiaire, sans pouvoir déclarer pareille demande irrecevable en l'absence d'éléments ou de faits nouveaux tels que définis à l'article 23, paragraphe 1er.

La procédure introduite par la loi du 5 mai 2006 précitée ne permettant pas à l'Etat de relever appel, le jugement du 16 mai 2007 est coulé en force de chose jugée.

Le but du projet de loi dont est saisi le Conseil d'Etat est de procéder à une modification de l'article 23, paragraphe 1er afin d'exclure à l'avenir toute nouvelle demande en vue de bénéficier du régime de protection subsidiaire de la part des demandeurs qui s'étaient vu refuser leur demande d'asile en application de la loi modifiée du 3 avril 1996 précitée.

Le Gouvernement redoute en effet que la jurisprudence du 16 mai 2007 n'incite des centaines de demandeurs d'asile, déboutés sous l'ancienne loi, qui demeurent en séjour irrégulier au Luxembourg ou dans d'autres pays, à introduire une nouvelle procédure.

¹ No 22780 du rôle

Dans la mesure où la volonté du législateur, en introduisant l'article 23, paragraphe 1er dans la loi du 5 mai 2006, était manifestement d'éviter qu'une demande ne soit examinée à deux reprises, à défaut d'éléments et faits nouveaux, le Conseil d'Etat peut approuver la finalité du projet sous avis.

Le libellé du texte ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juillet 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

5737/02

N° 5737²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit
d'asile et à des formes complémentaires de protection**

* * *

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

(4.7.2007)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; Mme Lydie ERR, Rapporteuse; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. François BAUSCH, Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 20 juin 2007.

Au cours de sa réunion du 2 juillet 2007, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Mme Lydie Err rapporteuse du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a ensuite été présenté et discuté.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 3 juillet 2007.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration en date du 4 juillet 2007.

*

II. DISCUSSION DU PROJET DE LOI

Suite à un jugement du Tribunal administratif du 16 mai 2007 concernant l'interprétation de l'article 23 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, le gouvernement a décidé de modifier la disposition de l'article 23 de la loi précitée. Cette loi ayant pour objectif notamment d'accélérer le traitement des demandes de protection internationale, a par ailleurs permis d'introduire, à côté du statut de réfugié et de la protection temporaire, un nouveau statut de protection internationale, à savoir le statut de protection subsidiaire.

Dans l'affaire citée ci-dessus, un demandeur d'asile avait déposé une première demande d'asile avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 5 mai 2006. Cette demande fut rejetée. En mars 2007, l'intéressé déposa une nouvelle demande en reconnaissance du statut de réfugié et en obtention du statut de protection subsidiaire sur base de la nouvelle loi. Se référant à l'article 23 de la loi précitée, le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration a déclaré cette demande irrecevable. En effet, cet article annonce qu'une nouvelle demande d'une personne à laquelle la protection internationale a été définitivement refusée est irrecevable si de nouveaux éléments ou faits ne viennent pas compléter la demande.

Dans son jugement du 16 mai 2007, le Tribunal administratif a estimé que le statut conféré par la protection subsidiaire introduit par la loi du 5 mai 2006 n'a pas pu être refusé à une personne ayant introduit sa demande sous l'empire de la loi ancienne qui ne connaissait pas la protection subsidiaire. Le jugement retient que l'intéressé ne saurait être considéré comme personne dont la protection internationale a été définitivement refusée, alors que seul le statut de réfugié lui a été définitivement refusé.

En raison de cette jurisprudence, tout demandeur d'asile débouté sous l'ancienne législation et qui désire déposer une nouvelle demande en protection internationale telle que prévue par la nouvelle loi ne verra pas sa demande analysée dans une première phase quant à sa recevabilité, mais accèdera automatiquement à une nouvelle procédure de fond.

Il est possible que suite à cette jurisprudence un grand nombre de demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée réintroduisent une demande. Si le gouvernement devait réexaminer au fond toutes les demandes rejetées sous l'ancienne loi même si les demandes ne font pas état d'éléments ou de faits nouveaux, l'objectif essentiel de la loi du 5 mai 2006, à savoir „l'accélération de la procédure“ serait compromis.

Pour parer à cette éventualité, le gouvernement entend clarifier la portée de l'article 23 paragraphe 1 de la loi du 5 mai 2006. La commission se rallie à cette manière de procéder.

Le projet de loi précise dans l'article 23 paragraphe 1 de la loi du 5 mai 2006 que la procédure de recevabilité est applicable à toute personne qui dépose une demande de protection internationale après avoir été déboutée d'une première demande, qu'il s'agisse d'une demande du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

Bien entendu, les personnes déboutées sous l'ancienne législation et qui souhaitent néanmoins introduire une nouvelle demande de protection internationale en vertu de la loi du 5 mai 2006 précitée disposent toujours de cette possibilité. Cependant leurs dossiers seront examinés quant à la recevabilité et non au fond. Ainsi, le Ministre compétent vérifiera dans un premier temps l'existence d'éléments ou de faits qui 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, avant d'admettre le demandeur à un examen au fond de cette demande.

*

III. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis émis le 3 juillet 2007, le Conseil d'Etat revient sur la jurisprudence du Tribunal administratif du 16 mai 2007 aux termes de laquelle une demande en obtention du régime de protection subsidiaire, introduit dans la législation par la loi du 5 mai 2006, serait recevable, même de la part d'une personne ayant été déboutée d'une demande d'asile sous le régime de 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. Ainsi, le Ministre sera tenu de procéder à un nouvel examen au fond des demandes de protection subsidiaire introduites par des demandeurs déboutés sous l'ancienne législation. Le Conseil d'Etat souligne que la procédure introduite par la loi du 5 mai 2006 ne permet pas à l'Etat de faire appel et que le jugement du 16 mai 2007 est coulé en force de chose jugée.

Notant finalement que la volonté du législateur, en introduisant l'article 23, paragraphe 1er dans la loi du 5 mai 2006, était manifestement d'éviter qu'une demande ne soit examinée à deux reprises, à défaut d'éléments et faits nouveaux, le Conseil d'Etat approuve la finalité du projet de loi.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration 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 5 mai 2006 relative au droit
d'asile et à des formes complémentaires de protection

Article unique.– L'article 23, paragraphe (1) de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection est modifié comme suit:

„Le Ministre considérera comme irrecevable la demande de protection internationale d'une personne à laquelle le statut de réfugié ou la protection internationale ont été définitivement refusés 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.“

Luxembourg, le 4 juillet 2007

La Rapporteuse,
Lydie ERR

Le Président,
Ben FAYOT

Service Central des Imprimés de l'Etat

5737/03

N° 5737³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit
d'asile et à des formes complémentaires de protection**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(13.7.2007)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 13 juillet 2007 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit
d'asile et à des formes complémentaires de protection**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 10 juillet 2007 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'Etat en sa séance du 3 juillet 2007;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 13 juillet 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5737



RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 121

19 juillet 2007

S o m m a i r e

Arrêté ministériel du 22 juin 2007 portant institution et organisation d'une commission consultative aéroportuaire.....	page 2212
Règlement grand-ducal du 9 juillet 2007 concernant la réglementation temporaire de la circulation sur la route N10 entre Stadtbredimus et Hettermillen	2214
Règlement grand-ducal du 9 juillet 2007 concernant la réglementation temporaire de la circulation sur la route N15 entre Heiderscheidergrund et Bùderscheid	2214
Règlement grand-ducal du 11 juillet 2007 concernant l'ouverture de la chasse	2215
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	2217
Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et New York, le 3 mars 1980; – Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, adoptée à Vienne, le 26 septembre 1986; – Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, adoptée à Vienne, le 26 septembre 1986; – Succession du Monténégro	2217
Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985 – Déclaration de la Slovaquie	2217
Convention européenne du paysage, ouverte à la signature, à Florence, le 20 octobre 2000 – Ratification de la Lettonie	2218
Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée), ouverte à la signature, à Chişinau, le 6 novembre 2003 – Ratification de l'Allemagne	2218