



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7238

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Date de dépôt : 29-01-2018

Date de l'avis du Conseil d'État : 09-05-2018

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
28-11-2019	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
29-01-2018	Déposé	7238/00	<u>6</u>
09-05-2018	Avis du Conseil d'État (8.5.2018)	7238/01	<u>19</u>
25-06-2018	Avis de l'Ombuds Comité dir d'Rechter vum Kand (6.6.2018)	7238/03	<u>26</u>
25-06-2018	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (9/2018)	7238/02	<u>31</u>
12-03-2019	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile	7238/04	<u>39</u>
27-03-2019	Avis complémentaire du Conseil d'État (26.3.2019)	7238/05	<u>47</u>
30-09-2019	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Rapporteur(s) : Monsieur Marc Angel	7238/06	<u>52</u>
10-10-2019	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°5 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7238	<u>61</u>
24-10-2019	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (24-10-2019) Evacué par dispense du second vote (24-10-2019)	7238/07	<u>63</u>
30-09-2019	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Procès verbal (45) de la reunion du 30 septembre 2019	45	<u>66</u>
13-05-2019	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Procès verbal (25) de la reunion du 13 mai 2019	25	<u>73</u>
11-02-2019	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Procès verbal (09) de la reunion du 11 février 2019	09	<u>77</u>
25-06-2018	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Procès verbal (54) de la reunion du 25 juin 2018	54	<u>91</u>
23-04-2018	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Procès verbal (38) de la reunion du 23 avril 2018	38	<u>99</u>
10-10-2019	Invitation du Gouvernement à légiférer dans les meilleurs délais de sorte à exclure toute possibilité que des enfants ou des mineurs soient placés en rétention dans une structure fermée	Document écrit de dépôt	<u>106</u>

Date	Description	Nom du document	Page
23-12-2019	Publié au Mémorial A n°884 en page 1	7238	<u>108</u>

Résumé

Résumé

7238/00

N° 7238

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

* * *

*(Dépôt: le 29.1.2018)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (19.1.2018).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	3
4) Commentaire des articles.....	4
5) Fiche financière.....	6
6) Texte coordonné.....	6
7) Fiche d'évaluation d'impact.....	10

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Immigration et de l'Asile et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre de l'Immigration et de l'Asile est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Palais de Luxembourg, le 19 janvier 2018

*Le Ministre de l'Immigration
et de l'Asile,*

Jean ASSELBORN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

- 1° L'article 35, paragraphe 2 est complété par un point h) libellé comme suit :
 « h) les représentants des médias accrédités. »
- 2° L'article 38 est complété d'un nouveau point 4 libellé comme suit :
 « 4. Il est muni d'un visa de long séjour, d'une durée maximale d'un an. »
- 3° L'article 40, paragraphe 1 est complété d'un alinéa 3 libellé comme suit :
 « Le visa long séjour prévu à l'article 38, point 4 permet au ressortissant de pays tiers de se déclarer auprès de l'administration communale de son lieu de résidence pour un séjour supérieur à trois mois. »
- 4° A l'article 103, à la suite de la première phrase est insérée une nouvelle phrase libellée comme suit :
 « L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une équipe pluridisciplinaire. »
- 5° A l'article 120, le paragraphe 3 est divisé en deux alinéas distincts et se lira comme suit:
 « (3) La durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Elle peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois si les conditions énoncées au paragraphe (1) qui précède sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien.
 Si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire. »
- 6° L'article 123 est modifié comme suit :
 « **Art. 123** (1) Contre les décisions visées à l'article 120, paragraphe (3), alinéa 1, un recours est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond.
 (2) Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. 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.
 (3) Le Tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête.
 (4) Contre la décision du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. A peine de forclusion, le recours doit être introduit dans le délai de trois jours à partir de la notification de la décision du Tribunal administratif. 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 d'appel.
 (5) La Cour administrative statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. Pendant le délai et l'instance d'appel il sera sursis à l'exécution du jugement ayant annulé ou réformé la décision attaquée.
 (6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).
 Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.
 A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté. »
- 7° L'article 124 est remplacé par le libellé qui suit :

« **Art.124** (1) Les décisions de retour qui comportent pour l'étranger un délai tel que prévu à l'article 111, paragraphe (2) pour satisfaire volontairement à une obligation de quitter le territoire ne peuvent être exécutées qu'après expiration du délai imparti, à moins que, au cours de celui-ci, un risque de fuite tel que visé à l'article 111, paragraphe (3), point c) apparaisse. Si l'étranger ne satisfait pas à l'obligation de quitter le territoire dans le délai lui imparti, l'ordre de quitter le territoire est exécuté d'office et l'étranger peut être éloigné du territoire par la contrainte. Le ministre ou son délégué prend toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la décision d'éloignement par la Police grand-ducale.

L'éloignement des étrangers comprend les mesures suivantes :

- a) la présentation d'étrangers aux ambassades, aux consulats ou auprès d'une délégation d'audition afin de déterminer la nationalité et l'identité de la personne concernée en vue d'obtenir les documents de voyage requis pour l'éloignement;
- b) la prise d'empreintes digitales et de photographies en vue d'établir ou de vérifier l'identité de l'étranger.

Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux destinés à l'habitation est refusée, le président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite afin que la Police grand-ducale puisse accéder au lieu d'habitation pour procéder à l'éloignement.

Les mesures coercitives pour procéder à l'éloignement 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 cours de l'exécution de l'éloignement, il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant de pays tiers et du principe de non-refoulement, sans préjudice des articles 129 et 130.

(2) Passé le délai visé au paragraphe (1) qui précède, une interdiction d'entrée sur le territoire conforme aux conditions prévues à l'article 112, paragraphe (1) est prononcée par le ministre à l'encontre de l'étranger qui se maintient sur le territoire et notifiée dans les formes prévues à l'article 110. Les recours prévus aux articles 113 et 114 sont applicables.

(3) La personne faisant l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire peut introduire une demande de levée de cette interdiction après un délai de trois ans à compter de l'éloignement du territoire en invoquant des moyens à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à son encontre.

(4) Un règlement grand-ducal établit un catalogue de règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution des mesures d'éloignement. »

8° A l'article 141 la peine d'emprisonnement « d'un mois à deux ans » est remplacée par une peine d'emprisonnement « d'un mois à trois ans » et l'amende de « 251 à 3.000 euros » est remplacée par une amende de « 251 à 12.500 euros ».

9° A l'article 147, paragraphe 1^{er} les termes « d'un montant maximum de 4.000 euros » sont remplacés par ceux de « d'un montant de 5.000 euros ».

10° A l'article 148, paragraphe 1^{er} le terme « maximum » est supprimé.

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'objectif principal du présent projet de loi est de tenir compte des observations des experts dans le cadre de l'évaluation de 2016 de l'application de l'acquis de Schengen tant dans le domaine du retour que dans celui de la gestion des frontières extérieures. Une adaptation de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est devenue nécessaire en ce qui concerne – l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour, – la vérification systématique d'office par les juridictions administratives des conditions de la rétention administrative prolongée des ressortissants de pays tiers, – la mise en conformité avec l'ar-

ticle 4 de la directive 2001/51/CE du Conseil de l'Union européenne du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 de la sanction pécuniaire à appliquer aux transporteurs qui, par faute n'ont pas transmis ou ont transmis des données incomplètes ou erronées. En outre le projet de loi prévoit encore d'autres adaptations à la loi du 29 août 2008 en matière de retour, de sanction et de visa de longue durée.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

ad 1°

Un nouveau point h) inclut les représentants de médias étrangers accrédités au Grand-Duché de Luxembourg dans la liste des personnes dispensées d'une autorisation de travail pour un séjour inférieur à trois mois.

ad 2°

Le visa de long séjour, *type D*, permet à un ressortissant de pays tiers d'entrer et de séjourner sur le territoire pour une durée supérieure à trois mois sans dépasser un an et vaut titre de séjour durant la durée du visa. Il s'agit d'un visa national pour un séjour de plus de 3 mois. Un tel visa est notamment prévu dans le cadre des visas "vacances-travail" délivrés en cas d'accord bilatéral entre le Grand-Duché de Luxembourg et un pays tiers.

ad 3°

Le nouvel alinéa prévu à l'article 40, paragraphe 1 permet au détenteur d'un visa de longue durée de s'inscrire au registre de la population auprès de l'administration communale du lieu de sa résidence sans être obligé à solliciter un titre de séjour.

ad 4°

Lors de l'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen en matière de retour en 2016, les experts ont recommandé au Luxembourg d'adopter des mesures spécifiques pour les mineurs non accompagnés, prévoyant l'évaluation systématique du meilleur intérêt de l'enfant. Ils ont invité le Grand-Duché de Luxembourg à établir une réglementation ou clarté légale du statut du mineur non accompagné sur base d'une évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le but autant de pouvoir délivrer des décisions de retour et accomplir les éloignements de demandeurs mineurs en situation illégale en conformité avec l'article 10 de la Directive 2008/115/CE. Il y est indiqué que cette évaluation individuelle doit être effectuée par une équipe pluridisciplinaire et expérimentée. L'administrateur ad hoc assiste le mineur lors de cette procédure.

ad 5°

La modification prévue à l'article 120 comporte une restructuration du paragraphe 3 divisée en deux alinéas distincts afin de tenir compte de deux hypothèses différentes visées par le texte.

ad 6°

Dans le cadre de l'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du retour en 2016, les experts ont constaté dans leur rapport du 13 juillet 2016 que la législation luxembourgeoise n'était pas conforme à l'article 15, paragraphe 3 de la Directive 2008/115/CE, qui prévoit que « Dans chaque cas, la rétention fait l'objet d'un réexamen à intervalles raisonnables, soit à la demande du ressortissant concerné d'un pays tiers, soit d'office. En cas de périodes de rétention prolongées, les réexamens font l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire. » Le Grand-Duché de Luxembourg a été invité à changer sa législation en vue de prévoir une vérification systématique d'office par les juridictions. En outre, une dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives est établie en vue de limiter le nombre des mémoires afin d'alléger la procédure.

ad 7°

L'article 124, paragraphe 1 est complété par un ajout concernant l'exécution d'une décision d'éloignement par la Police grand-ducale. En outre, une définition de l'éloignement est introduite à l'ar-

ticle 124, paragraphe 1. Une telle définition figure d'ores et déjà à l'article 3 de l'Accord d'exécution relatif à la coopération, à l'accompagnement et au soutien lors de mesures d'éloignement sur le territoire des pays Benelux publié le 7 novembre 2016 (Mém. A222). Elle a le mérite d'enlever toute incertitude concernant le concept de l'éloignement de sorte que les termes « du territoire » peuvent être supprimés à l'alinéa 4 du paragraphe 1.

La Commission européenne a dans sa recommandation du 7 mars 2017 pour une politique de retour efficace (COMMISSION RECOMMENDATION of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council) souligné l'importance de l'éloignement des ressortissants de pays tiers séjournant de façon irrégulière sur le territoire des Etats membres et invité les Etats membres à prendre les mesures nécessaires et même des sanctions à l'encontre des personnes obstruant l'exécution de leur décision de retour. Face aux comportements d'obstruction volontaire à l'éloignement de certains ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, qui refusent notamment d'ouvrir la porte de leur lieu d'habitation aux agents de la police, l'autorisation du président du tribunal d'arrondissement pourra être sollicitée afin de permettre aux agents de la police d'accéder à l'habitation afin de procéder à l'éloignement forcé de l'étranger. Cette disposition s'inspire d'une disposition analogue prévue par la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la Santé et plus particulièrement par l'article 5 paragraphe 2 de la prédite loi. D'ailleurs, une disposition similaire figure à l'article L.214-4 du Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile français.

Au paragraphe 2, un renvoi à l'article 112, paragraphe 1 précise que les conditions de l'interdiction d'entrée sur le territoire y prévues sont applicables.

ad 8°

Les peines prévues à l'article 141 pour incriminer les fausses déclarations et l'usage de faux dans le cadre de l'entrée et de séjour sur le territoire luxembourgeois sont adaptées à celles prévues par le Code pénal en matière d'usage de faux.

ad 9°

L'article 4 de la directive 2001/51/CE du Conseil de l'Union européenne du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 prévoit au paragraphe 1 que « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour appliquer des sanctions aux transporteurs qui, par faute, n'ont pas transmis de données ou ont transmis des données incomplètes ou erronées. Ils prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que ces sanctions soient dissuasives, effectives et proportionnées et soient telles que:

- a) soit leur montant maximal n'est pas inférieur à 5.000 euros ou à l'équivalent en monnaie nationale au cours publié dans le *Journal officiel de l'Union européenne* du jour d'entrée en vigueur de la présente directive pour chaque voyage effectué sans communication des données relatives aux passagers ou en cas de communication incorrecte de ces informations, ou
- b) soit leur montant minimal n'est pas inférieur à 3.000 euros ou à l'équivalent en monnaie nationale au cours publié dans le *Journal officiel de l'Union européenne* du jour de l'entrée en vigueur de la présente directive pour chaque voyage effectué sans communication des données relatives aux passagers ou en cas de communication incorrecte de ces informations. »

Lors de la transposition de la directive 2001/40/CE, les auteurs du projet de loi à la base de la loi du 21 décembre 2006 ont opté pour l'adoption d'une sanction administrative et ont jugé préférable pour des besoins de transparence de fixer un montant unique de 4.000 euros et non une fourchette. Selon les auteurs, un montant unique serait d'autant plus justifié qu'il n'y aurait pas lieu de procéder à une évaluation de la gravité du manquement. Or, dans le rapport d'évaluation relatif à la gestion des frontières extérieures dans le cadre de l'évaluation Schengen en 2016, il a été reproché au Grand-Duché de Luxembourg de ne pas respecter les limites des sanctions pécuniaires prévues par la directive 2001/40/CE alors que le montant maximum ne pouvait pas être inférieur à 5.000 euros. Désormais un montant unique de 5.000 euros sera applicable.

ad 10°

L'article 148 repris de l'article 33-2 tel que prévu par la loi du 21 décembre 2006 prévoit une amende d'un montant maximum de 5.000 euros donnant ainsi au ministre une marge afin de prendre en compte

la gravité du manquement. A l'instar de l'article 147 un montant unique de 5.000 euros sera désormais appliqué sans qu'il y ait lieu à une évaluation de la gravité du manquement.

*

FICHE FINANCIERE

La loi en projet n'engendre pas de dépenses prévisibles.

*

TEXTE COORDONNE

Art. 35. (1) Durant la période de son séjour, le ressortissant de pays tiers n'a pas le droit d'exercer une activité salariée ou indépendante, à moins d'y avoir été autorisé par le ministre selon les critères établis à la section 2 du présent chapitre, pour l'exercice de l'activité afférente.

(2) Ne sont pas soumis à l'autorisation visée au paragraphe (1) qui précède, à condition que l'occupation sur le territoire luxembourgeois soit inférieure à trois mois par année civile:

a) le personnel des attractions foraines, cirques et autres établissements ambulants;

(Loi du 8 décembre 2011)

b) «les intermittents du spectacle»;

c) les sportifs;

d) les conférenciers, lecteurs universitaires et « chercheurs invités »;

e) les personnes effectuant des voyages d'affaires, à savoir des déplacements en vue de visiter des partenaires professionnels, de rechercher et de développer des contacts professionnels, de négocier et de conclure des contrats, de participer à des salons, foires et expositions ou encore d'assister à des conseils d'administration et des assemblées générales de sociétés;

f) les personnes qui entendent séjourner sur le territoire pour effectuer une prestation de services au sein du même groupe d'entreprises, à l'exclusion de toute prestation effectuée dans le cadre d'une sous-traitance ;

(Loi du xxxxx)

« h) les représentants des médias accrédités. »

Art. 38. Sous réserve de l'application des conditions de l'article 34, paragraphes (1) et (2), et sans préjudice des dispositions plus favorables adoptées par le biais d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec des pays tiers, le ressortissant de pays tiers a le droit de séjourner sur le territoire pour une période supérieure à trois mois si, dans les conditions fixées par la présente loi:

(Loi du 8 mars 2017)

« 1. il est muni d'une autorisation de séjour temporaire à titre de:

a) travailleur salarié visé par l'article 42, travailleur hautement qualifié, travailleur transféré temporaire intragroupe, travailleur détaché ou travailleur saisonnier;

b) travailleur indépendant;

c) sportif;

d) étudiant, élève, stagiaire, volontaire « ou jeune au pair »;

e) chercheur;

f) membre de famille;

g) investisseur;

h) sinon pour des raisons d'ordre privé ou particulier,

ou »

2. il est muni d'une autorisation de séjour de résident de longue durée.

Loi du xx xx xxxx – PL no 7188)

« 3. il exerce sa mobilité conformément aux articles 58, 67, 67-1 ou 67-2. »

(Loi du xx xx xxxx)

« 4. Il est muni d'un visa de long séjour, d'une durée maximale d'un an »

Art. 40. (1) Sans préjudice des réglementations existantes en matière de registres de la population, le ressortissant de pays tiers autorisé à séjourner sur le territoire pour une durée supérieure à trois mois, doit se présenter, muni de l'autorisation de séjour, dans les trois jours ouvrables à compter de sa date d'entrée sur le territoire devant l'administration communale du lieu où il entend fixer sa résidence, pour faire une déclaration d'arrivée. Une copie de sa déclaration sera délivrée à l'intéressé en guise de récépissé. La détention du récépissé et de l'autorisation de séjour justifie de la régularité de son séjour jusqu'à la délivrance du titre de séjour.

(Loi du xx xx xxxx – PL no 7188) « Le ressortissant de pays tiers qui relève de l'article 38, point 3 à l'exception de l'article 67-1, est tenu de se présenter devant le ministre afin d'obtenir l'attestation prévue à l'article 58, paragraphe (7), à l'article 67, paragraphe (7) ou à l'article 67-2, paragraphe (4). Le document atteste son droit de séjourner au Grand-Duché de Luxembourg pendant la durée de la mobilité et lui permet de se déclarer auprès de l'administration communale de son lieu de résidence pour un séjour supérieur à trois mois. »

(Loi du xx xx xxxx) « Le visa long séjour prévu à l'article 38, point 4 permet au ressortissant de pays tiers de se déclarer auprès de l'administration communale de son lieu de résidence pour un séjour supérieur à trois mois. »

(2) Avant l'expiration d'un délai de trois mois, le ressortissant du pays tiers sollicite la délivrance de son titre de séjour en présentant au ministre une copie de l'autorisation de séjour, le récépissé de la déclaration d'arrivée établi par l'autorité communale, le certificat médical visé à l'article 41, paragraphe (3) et, le cas échéant, la preuve d'un logement approprié, si celle-ci est requise. Lors de la demande en délivrance du titre de séjour, une taxe de délivrance est perçue dont le montant, calculé sur le coût administratif, sera fixé par règlement grand-ducal.

(Loi du 19 juin 2013)

«(3) S'il remplit l'ensemble des conditions prévues aux paragraphes (1) et (2) qui précèdent, le ministre lui délivre le titre de séjour qui indique le type d'autorisation dont il est titulaire, établi dans la forme prévue par règlement grand-ducal.

Les indications concernant l'autorisation de travailler délivrée en vertu de l'article 42 figurent sur le titre de séjour, quelle que soit la catégorie du titre.

L'autorité communale est informée de la délivrance du titre.»

(4) Sans préjudice des dispositions de l'article 80, paragraphe (4), l'étranger qui a l'intention de quitter le Grand-Duché de Luxembourg pour une durée supérieure à six mois, doit remettre son titre de séjour au ministre et faire une déclaration de départ auprès de l'autorité locale de la commune où il a séjourné.

(Loi xx xx xxxx – PL no7167) Peuvent recouvrer le titre de séjour, les victimes d'un mariage forcé qui ont dû quitter le territoire sous la contrainte

Art. 103. *(Loi du 1^{er} juillet 2011)* «Aucune décision de retour ne peut être prise contre un mineur non accompagné d'un représentant légal, à l'exception de celle qui se fonde sur des motifs graves de sécurité publique, sauf si l'éloignement est nécessaire dans son intérêt. ***(Loi du xx xx xxxx)*** « **L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une équipe pluridisciplinaire.** » Le mineur non accompagné est assisté par un administrateur ad hoc dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à l'entrée et le séjour sur le territoire.»

Art. 120. *(Loi du 1^{er} juillet 2011)* «(1) Afin de préparer l'exécution d'une mesure d'éloignement en application des articles 111, 116 à 118 ou d'une demande de transit par voie aérienne en vertu de l'article 127 ou lorsque le maintien en zone d'attente dépasse la durée de quarante-huit heures prévue à l'article 119, l'étranger peut, sur décision du ministre, être placé en rétention dans une structure

fermée, à moins (*Loi du 18 décembre 2015*) « que d'autres mesures moins coercitives telles que prévues à l'article 125, paragraphe (1), ne puissent être efficacement appliquées».)»

Une décision de placement en rétention est prise contre l'étranger en particulier s'il existe un risque de fuite ou si la personne concernée évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. Le mineur non accompagné peut être placé en rétention dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

(2) Lorsque le ministre se trouve dans l'impossibilité matérielle de prendre une décision de placement en rétention par écrit, l'étranger peut être retenu sur décision orale du ministre, sous condition de confirmation par écrit de la décision au plus tard dans les quarante-huit heures qui suivent.

(3) La durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Elle peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois si les conditions énoncées au paragraphe (1) qui précède sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien.

(Loi du xxx)

Si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire.

(4) Il est procédé à une prise de photographies. Une prise d'empreintes digitales peut être effectuée, si elle est impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité de l'étranger retenu ou à la délivrance d'un document de voyage.»

Art. 123. (Loi du xx xx xxx) (1) Contre les décisions visées à article 120, **paragraphe (3), alinéa 1** un recours est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

(2) Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. **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.**

(3) Le Tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre la décision du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. A peine de forclusion, le recours doit être introduit dans le délai de trois jours à partir de la notification de la décision du Tribunal administratif. **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 d'appel.**

(5) La Cour administrative statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. Pendant le délai et l'instance d'appel il sera sursis à l'exécution du jugement ayant annulé ou réformé la décision attaquée.

(6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté. »

Art. 124. (Loi du 1^{er} juillet 2011) «(1) Les décisions de retour qui comportent pour l'étranger un délai tel que prévu à l'article 111, paragraphe (2) pour satisfaire volontairement à une obligation de quitter le territoire ne peuvent être exécutées qu'après expiration du délai imparti, à moins que, au cours de celui-ci, un risque de fuite tel que visé à l'article 111, paragraphe (3), point c) apparaisse. Si l'étranger ne satisfait pas à l'obligation de quitter le territoire dans le délai lui imparti, l'ordre de quitter le territoire peut être exécuté d'office et l'étranger peut être éloigné du territoire par la contrainte. **(Loi du xx xx xxxx) Le ministre ou son délégué prend toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la décision d'éloignement par la Police grand-ducale.**

L'éloignement des étrangers comprend les mesures suivantes :

- a) **la présentation d'étrangers aux ambassades, aux consulats ou auprès d'une délégation d'audition afin de déterminer la nationalité et l'identité de la personne concernée en vue d'obtenir les documents de voyage requis pour l'éloignement;**
- b) **la prise d'empreintes digitales et de photographies en vue d'établir ou de vérifier l'identité de l'étranger.**

Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux destinés à l'habitation est refusée, le président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite afin que la Police grand-ducale puisse accéder au lieu d'habitation pour procéder à l'éloignement.

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 cours de l'exécution de l'éloignement, il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant de pays tiers et du principe de non-refoulement, sans préjudice des articles 129 et 130.»

(2) ~~Passé le délai visé au paragraphe (1) qui précède, une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq ans~~ **conforme aux conditions prévues à l'article 112, paragraphe (1)** est prononcée par le ministre à l'encontre de l'étranger qui se maintient sur le territoire et notifiée dans les formes prévues à l'article 110. Les recours prévus aux articles 113 et 114 sont applicables.

(3) La personne faisant l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire peut introduire une demande de levée de cette interdiction après un délai de trois ans à compter de l'éloignement du territoire en invoquant des moyens à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à son encontre.

(4) Un règlement grand-ducal ~~établira~~ **établit** un catalogue de règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution des mesures d'éloignement.

Art. 141. Est puni d'un emprisonnement d'un mois à ~~deux~~ **trois ans** et d'une amende de 251 à 3000 **12.500** euros ou d'une de ces peines seulement, l'étranger qui a sciemment fait à l'autorité compétente de fausses déclarations ou a sciemment produit des pièces falsifiées ou inexactes pour entrer sur le territoire ou pour obtenir une autorisation ou un titre de séjour ou une autorisation de travail ou un renouvellement du titre de séjour ou de l'autorisation de travail.

Art. 147. (1) Est punie d'une amende d'un montant ~~maximum de 5.000~~ **de 5.000** euros par passager transporté, l'entreprise de transport aérien visée à l'article 108. L'amende est prononcée par le ministre, autant de fois qu'il y a de passagers concernés. Le montant est versé au Trésor.

(2) L'amende prévue au paragraphe (1) qui précède, n'est pas infligée:

- a) lorsque le ressortissant de pays tiers ne s'est pas vu refuser l'entrée sur le territoire, ou lorsque, ayant déposé une demande de protection internationale, il a été admis à ce titre sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et que cette demande n'a pas été déclarée irrecevable ou rejetée dans le cadre d'une procédure accélérée, ou
- b) lorsque le transporteur établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement ou lorsque les documents présentés ne comportent pas un élément d'irrégularité manifeste.

Art. 148. Est punie d'une amende d'un montant maximum de 5.000 euros, l'entreprise de transport aérien visée à l'article 108, à raison de chaque voyage pour lequel l'entreprise, par faute, n'a pas transmis les renseignements y visés, ou qui ne les a pas transmis dans le délai prévu, ou qui a transmis des renseignements incomplets ou erronés. L'amende est prononcée par le ministre. Le montant est versé au Trésor.

*

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration
Ministère initiateur :	Ministère de l'Immigration et de l'Asile
Auteur(s) :	Ministère des Affaires étrangères et européennes – Direction de l'immigration: M. Jean-Paul Reiter
Téléphone :	247-84562
Courriel :	jean-paul.reiter@mae.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Le projet de loi tient compte des observations des experts dans le cadre de l'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du retour 2016 et prévoit quelques adaptations à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration devenues nécessaires en matière de retour, de sanctions et de visa de longue durée.
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère de la Justice; Police grand-ducale
Date :	16.11.2017

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
Si oui, laquelle/lesquelles :
Remarques/Observations :
- Destinataires du projet :
 - Entreprises/Professions libérales : Oui Non
 - Citoyens : Oui Non
 - Administrations : Oui Non
- Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
Remarques/Observations :
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
Remarques/Observations : Le texte coordonné de la loi modifiée a été établie.

¹ N.a. : non applicable.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
– une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
– des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
– le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
Si oui, lequel ? Les agents du Service Etrangers doivent recevoir une formation relative aux modifications prévues par le présent projet de loi.
Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi :
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

7238/01

N° 7238¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.5.2018)

Par dépêche du 4 janvier 2018, mais datée au 4 janvier 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Immigration et de l'Asile.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un texte coordonné de certains articles de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, l'objectif dudit texte est de « tenir compte des observations d'experts dans le cadre de l'évaluation de 2016 de l'application de l'acquis de Schengen tant dans le domaine du retour que dans celui de la gestion des frontières extérieures ».

Pour ce qui est du premier domaine, le Conseil de l'Union européenne a adopté le 12 décembre 2016 une décision d'exécution arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour. Dans cette décision d'exécution, le Conseil recommande au Grand-Duché de Luxembourg un certain nombre de mesures, à savoir : 1) de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des décisions de retour de manière efficace et proportionnée, conformément à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après la « directive 2008/115/CE ») ; 2) de veiller à ce que les réexamens des décisions de rétention fassent l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire, conformément à l'article 15, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE, afin de vérifier si les conditions pour la rétention du ressortissant concerné d'un pays tiers sont toujours remplies ; 3) de prendre des mesures en vue de réduire la prévisibilité des opérations en cas d'éloignement de familles avec enfants scolarisés soumises à une obligation de retour, afin de lutter contre les abus et d'éviter le risque de fuite, de façon à ce que les éloignements puissent être effectués tout au long de l'année si les familles concernées n'agissent pas de bonne foi, en tenant dûment compte des particularités propres à chaque cas et de l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que des dispositions de l'article 5 de la directive 2008/115/CE ; 4) de mettre en place une politique claire sur le statut juridique des mineurs non accompagnés qui permette, sur la base d'une évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant et par souci de clarté juridique, soit d'arrêter et d'exécuter des décisions de retour à l'encontre des mineurs non accompagnés en séjour irrégulier dans le pays conformément à l'article 10 de la directive 2008/115/CE, soit de leur accorder un droit de séjour, en tenant dûment compte des règles applicables en matière de protection internationale, ainsi que du droit de l'Union européenne et de la législation nationale. L'évaluation individuelle devrait idéalement être réalisée par une équipe pluridisciplinaire et expérimentée et le tuteur désigné de l'enfant devrait y être associé ; 5) de mettre

les capacités de rétention en adéquation avec les besoins réels, afin d'assurer l'éloignement effectif des ressortissants concernés de pays tiers ; 6) de prévoir un délai de rétention réaliste et applicable pour les familles comportant des mineurs placées dans un centre de rétention dans l'attente de leur éloignement, conformément à l'article 17 de la directive 2008/115/CE ; et 7) de s'assurer que le cadre juridique national prévoit la possibilité de contrôler tout type d'opérations de retour forcé, y compris celles qui sont menées au moyen de vols commerciaux, ainsi que la phase préalable à l'éloignement dans le centre de rétention.

Les auteurs du projet de loi sous avis donnent une suite aux recommandations qui nécessitent une intervention du législateur, et ce par le biais de modifications de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ainsi, ils entendent couvrir les recommandations ayant trait à l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour ou encore la vérification systématique d'office par les juridictions administratives du respect des conditions de la rétention administrative prolongée des ressortissants de pays tiers. Le Conseil d'État part du principe que les autres recommandations, qui ne nécessitent pas une modification législative, à savoir celles relatives à l'exécution efficace et proportionnée des décisions de retour, la réduction de la prévisibilité des opérations d'éloignement de familles avec enfants scolarisés et l'éloignement tout au long de l'année, la mise en adéquation des capacités de rétention avec les besoins réels, et un délai de rétention réaliste pour les familles comportant des mineurs, trouveront une réponse satisfaisante au niveau administratif.

Par ailleurs, le projet de loi procède à des adaptations de la loi précitée du 29 août 2008, notamment en ce qui concerne la mise en conformité des dispositions de cette loi avec l'article 4 de la directive 2001/51/CE¹, le séjour et l'éloignement.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Point 1° (article 1^{er} selon le Conseil d'État)

Le point sous avis vise à insérer un nouveau point h) à l'article 35, paragraphe 2, de la loi modifiée du 29 août 2008 précitée, afin d'ajouter les « représentants des médias accrédités » aux catégories de personnes qui ont le droit d'exercer une activité salariée ou indépendante lors d'un séjour inférieur à trois mois sans avoir besoin d'autorisation du ministre.

Le Conseil d'État s'interroge sur la notion de « représentants de médias accrédités ». Auprès de qui ces médias sont-ils accrédités ? Sur base de quels critères ? D'après quelle procédure ? Le commentaire de l'article reste muet à ce sujet et ne renseigne pas sur l'origine de cette notion, non visée par loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, et inconnue en droit national. Le contenu de cette notion reste donc incertain et le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis pour raison d'imprécision de la notion y visée, source d'insécurité juridique.

Point 2° (article 2 selon le Conseil d'État)

L'article 18 de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes définit les visas de long séjour comme des visas nationaux délivrés pour un séjour de plus de trois mois par une des parties contractantes selon sa propre législation. Le Conseil d'État estime qu'il serait utile d'inclure, au nouveau point 4° de l'article 38 de la loi précitée du 29 août 2008, une référence à ces dispositions de la législation nationale, sur base desquelles sont délivrés les visas de long séjour visés. Sinon, il s'imposerait d'indiquer les conditions de délivrance du visa de long séjour et de viser avec plus de précision les situations envisagées, notamment les visas « vacances-travail » mentionnés au commentaire de la disposition sous avis.

Point 3° (article 3 selon le Conseil d'État)

Le commentaire de la disposition sous avis indique que les détenteurs d'un visa de long séjour ont la faculté d'effectuer la déclaration d'arrivée auprès de l'administration communale de leur lieu de

¹ Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

résidence visée à l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 29 août 2008, mais n'y sont toutefois pas tenus. Or, il ne ressort pas explicitement des termes de la disposition sous avis que ces personnes se trouvent dispensées de l'obligation imposée par l'alinéa 1^{er} en question. Il convient de préciser la disposition sous avis.

Point 4° (article 4 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État se demande ce qu'il convient d'entendre par « équipe pluridisciplinaire ».

Point 5° (article 5 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Point 6° (article 6 selon le Conseil d'État)

Le point 6° vise à modifier l'article 123 de la loi précitée du 29 août 2008 qui a trait aux recours contre les décisions en matière de rétention prévues à l'article 120, paragraphe 3, de cette loi.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation concernant les modifications proposées à l'article 123, paragraphes 1^{er}, 2 et 4.

Il ne saurait toutefois marquer son accord avec le nouveau paragraphe 6, alinéa 1^{er}, qui institue un contrôle juridictionnel de la décision de prolongation de la mesure de rétention du ministre, et il doit s'y opposer formellement. En effet, le système proposé, qui revient à ce que le ministre intente un recours devant le président du Tribunal administratif contre sa propre décision de prolongation, n'est pas conforme à la logique du contentieux administratif. Il n'est pas non plus prévu que la personne concernée soit partie à la procédure. En effet, aux yeux du Conseil d'État, l'application à la procédure particulière qui est prévue dans le texte sous examen, de l'article 4 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives qui prévoit, à défaut de signification, la mise en intervention des tiers intéressés par ordonnance du tribunal est sujette à caution. Dans la mesure où l'intéressé serait privé du droit de présenter son point de vue devant le juge, le système envisagé pose des problèmes par rapport à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier l'article 5 sur la liberté individuelle et l'article 13 sur le droit au juge.

Dès lors, le Conseil d'État propose de reformuler le nouveau paragraphe 6 pour conférer au président du Tribunal administratif un rôle comparable à celui du juge des libertés et de la détention français, compétent pour statuer sur le maintien des étrangers en zone d'attente². Le nouveau paragraphe 6 se lira alors comme suit :

« (6) Lorsque le ministre envisage de prolonger la durée de la rétention, il adresse une requête au président du Tribunal administratif qui statue d'urgence et en tous cas dans les dix jours de la requête après avoir entendu la personne concernée.

Contre cette décision du président du Tribunal administratif, la personne concernée peut interjeter appel devant la Cour administrative. Les paragraphes 4 et 5 sont applicables.

À défaut de saisine du président du Tribunal administratif par le ministre, dans le délai prévu, le retenu est remis en liberté. »

Le Conseil d'État tient à relever que, pour ce qui est de cette modification, il aurait été utile de disposer de l'avis des juridictions administratives.

Point 7° (article 7 selon le Conseil d'État)

Concernant la modification proposée à l'article 124, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 29 août 2008, le Conseil d'État propose le libellé suivant :

« Le ministre charge la Police grand-ducale de l'exécution de la décision d'éloignement. »

Le Conseil d'État lit le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en ce sens que la notion de « l'éloignement des étrangers » ne se limite pas aux seules deux mesures énumérées aux points a) et b) mais que les mesures y visées font partie d'un ensemble de mesures couvertes par ladite notion. Celle-ci peut dès lors également comprendre d'autres mesures, dont notamment l'action physique de l'éloignement de l'étranger. Aux yeux du Conseil d'État, l'alinéa deux n'est donc pas à considérer comme exhaustif. Si toutefois

² Articles L222-1 à L222-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile français.

cette notion est à lire comme une définition exhaustive (et le commentaire de l'article indique que « une définition de l'éloignement est introduite à l'article 124, paragraphe 1 »), le Conseil d'État doute qu'une définition tellement restrictive puisse être utile dans ce contexte et se limiter à ces deux seuls éléments. Il conviendrait alors d'étendre cette définition pour y inclure tous les éléments pertinents. Au regard de ces observations, le Conseil d'État propose de formuler la phrase introduisant les mesures prévues aux points a) et b), comme suit :

« Aux fins de permettre l'éloignement, la Police grand-ducale procède aux mesures suivantes : »

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, le Conseil d'État, tout en pouvant marquer son accord avec cette disposition, note que seuls les locaux destinés à l'habitation sont couverts par cet alinéa, à l'exclusion de possibles autres locaux qui pourraient, le cas échéant, héberger des étrangers à éloigner, sans pour autant constituer des locaux destinés à l'habitation.

Points 8° à 10° (articles 8 à 10 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le Conseil d'État signale que la division fondamentale du dispositif est l'article. L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ». Les articles sont numérotés en chiffres arabes, mis en caractères gras et suivis d'un point. Par ailleurs, il y a lieu de laisser un espace entre cette forme abrégée et le numéro d'article, qui est à faire suivre d'un point, pour lire à titre d'exemple « **Art. 1^{er}., Art. 2., Art. 3.,...** ».

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il faut consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Points 1° à 10° (articles 1^{er} à 10 selon le Conseil d'État)

En ce qui concerne le point 3° (article 3 selon le Conseil d'État), le Conseil d'État signale que lorsqu'on se réfère à un premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « paragraphe 1^{er} ».

Au point 6° (article 6 selon le Conseil d'État), alinéa 1^{er}, pour l'institution d'un recours en réformation, il est indiqué d'écrire :

« Contre les décisions prises en vertu de l'article 120, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif ».

Au point 7° (article 7 selon le Conseil d'État), il faut laisser une espace entre la forme abrégée « Art. » et le numéro d'article pour lire « Art. 124 (1) Les décisions de retour [...] ».

Le point 8° (article 8 selon le Conseil d'État), est à reformuler comme suit :

« 8° À l'article 141, les termes « d'un mois à deux ans » sont remplacés par les termes « d'un mois à trois ans » et les termes « 251 à 3 000 euros » sont remplacés par les termes « 251 à 12.500 euros ». »

De ce qui précède, le Conseil d'État demande de reformuler le projet de loi sous examen comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 35, paragraphe 2, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, est complété par une lettre h) libellée comme suit : [...].

Art. 2. L'article 38, de la même loi, est complété d'un nouveau point 4 libellé comme suit : [...].

Art. 3. L'article 40, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est complété d'un alinéa 3 libellé comme suit : [...].

Art. 4. À l'article 103, de la même loi, à la suite de la première phrase est insérée une nouvelle phrase libellée comme suit : [...].

Art. 5. À l'article 120, de la même loi, le paragraphe 3 est divisé en deux alinéas distincts et se lira comme suit : [...].

Art. 6. L'article 123, de la même loi, est modifié comme suit :

« Art. 123. (1) Contre les décisions visées à l'article 120, paragraphe (3), alinéa 1^{er}, un recours en réformation est ouvert [...]. »

Art. 7. L'article 124, de la même loi, est remplacé par le libellé qui suit :

« Art. 124. (1) Les décisions de retour [...]. »

Art. 8. À l'article 141, de la même loi, les termes [...].

Art. 9. À l'article 147, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les termes [...].

Art. 10. À l'article 148, paragraphe 1^{er}, de la même loi, le terme « maximum » est supprimé. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 mai 2018.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7238/03

N° 7238³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

* * *

AVIS DE L'OMBUDS COMITE DIR D'RECHTER VUM KAND

(6.6.2018)

Le projet concerne exclusivement la mise en conformité avec la directive 2008/115/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16.12.2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. L'ORK félicite le législateur de vouloir donner plus de garanties aux mineurs non accompagnés, mais regrette la formulation du nouvel article 103 de la loi du 1 juillet 2011.

L'ORK entend formuler les remarques suivantes en application de la Convention Internationale des Droits de l'enfant de 1989¹ :

A. Le représentant légal du mineur non accompagné

L'ORK note que le nouvel article reprend les notions de « représentant légal » et « d'administrateur ad hoc » dans le même paragraphe. Cette nomenclature prête à confusion comme c'est déjà le cas dans les articles 5 et 20 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et temporaire. En effet « administrateur ad hoc », obligatoire, est en charge de l'assistance et de la représentation du jeune au cours des procédures relatives à sa demande de protection internationale, tandis que le « tuteur, le représentant légal » conformément aux articles 389 et suivants du code civil est en charge de l'encaissement et soutien du jeune au quotidien. L'ORK propose de préciser les mandats en question.

Dans un esprit de protection de l'enfance, l'ORK souhaiterait que les garanties de ce texte puissent s'appliquer à tous les mineurs, avec ou sans représentant légal.

B. L'intérêt supérieur doit être une considération primordiale

Ensuite l'ORK propose de compléter la phrase « **L'intérêt supérieur de l'enfant** est évalué individuellement par une équipe pluridisciplinaire », par « **et doit être une considération primordiale** ». En effet l'évaluation a uniquement un sens si elle est aussi prise en considération. En se référant à l'article 3 de la Convention Internationale des droits de l'Enfant, le respect de l'Intérêt supérieur de l'Enfant doit prévaloir dans tous les actes relatifs aux enfants accomplis par les autorités publiques.

Petit rappel :

La CDE repose sur quatre principes généraux conçus pour guider l'interprétation de la Convention dans son ensemble et ainsi orienter l'élaboration des programmes nationaux de mise en oeuvre. Ces principes sont l'interdiction des discriminations (article 2), le droit à la vie, à la survie et au développement pour l'enfant (article 6), le respect de l'opinion de l'enfant (article 12) et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3.1). Parmi ces quatre principes, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant occupe la première place, car il traduit l'esprit – le message fondamental – de la Convention et en imprègne toutes les dispositions.

¹ Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'assemblée générale des Nations-Unies le 20 novembre 1989 et la loi du 20 décembre 1993 portant approbation de cette Convention, Memorial 104 du 29.12.1993

Ce principe est énoncé à l'article 3.1 de la CDE, qui stipule que «[dans] toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale».

Cette formulation a aussi été reprise dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui s'inspire à cet égard de la CDE et stipule que «dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale».

C. Application de la CIDE

La CIDE s'applique à chaque enfant, indépendamment de sa nationalité ou de sa situation au regard de l'immigration et non pas seulement au moment du retour. Il est notoire que la CDE exige que les enfants migrants soient avant tout considérés et protégés comme des enfants.

D. La mise en pratique par l'équipe pluridisciplinaire

En raison de son omniprésence, l'ORK est conscient que le principe de l'intérêt supérieur reste difficile à appréhender pour ceux qui doivent le mettre en pratique. Le caractère indéfini et indéterminé de « l'intérêt supérieur de l'enfant » donne lieu à une diversité d'interprétations et de modalités d'application et son application dans une situation donnée ne débouche pas nécessairement sur un résultat particulier et immuable.

L'ORK approuve donc qu'une équipe pluridisciplinaire soit instituée pour s'occuper de cette évaluation. L'ORK recommande que les membres de ce comité soient formés en matière de droits de l'enfant, puisque le manque de précision de la notion de l'Intérêt de l'enfant peut uniquement être résolu par une interprétation globale de la CDE.

En effet, comme l'ont souligné Alston et Gilmour-Walsh² «le principe de l'intérêt supérieur présente un contenu beaucoup plus clair et donc plus précis lorsqu'il est considéré en conjonction avec les droits substantiels reconnus dans la CDE». Il est incontestable, par exemple, que l'intérêt supérieur de l'enfant commande de protéger chaque enfant contre toutes les formes de discrimination, de violence physique ou mentale, d'abus, de négligence ou d'exploitation, de dûment tenir compte de l'opinion de l'enfant dans toute affaire le concernant, et d'accorder à chaque enfant le droit à l'éducation et aux soins de santé. En plus choqué situation, chaque facteur, chaque personnalité implique une solution différente. Il convient donc de faire en sorte que les circonstances propres à chaque enfant soient prises en compte et que les différents facteurs affectant la situation et les perspectives de l'enfant soient scrupuleusement examinés avant de décider quelle solution durable lui convient le mieux, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale lors de l'examen de toutes les solutions possibles. Les efforts tendant à définir une solution durable doivent être déployés sans retard, mais aussi sans précipitation.

Dans le contexte de l'immigration, la solution durable, la solution la plus appropriée pour le mineur non accompagnée, peut consister, entre autres, à retourner dans le pays d'origine, à rester dans le pays d'accueil ou à rejoindre les membres de la famille dans un pays tiers.

L'ORK entend souligner que bien que **la réunification familiale** soit généralement considérée comme favorable à l'intérêt supérieur de l'enfant, ce n'est pas toujours le cas, soit à cause des risques existant à l'endroit où vivent les parents, soit à cause des risques que représentent les parents eux-mêmes. Il arrive, par exemple, que les parents aient été précédemment impliqués dans la traite de l'enfant ou qu'ils soient incapables de le protéger contre une traite secondaire. Quel que soit l'endroit, il faut éviter la réunification familiale dans les cas où les parents maltraitent ou négligent l'enfant (article 9.1 de la CDE). La réunification familiale devrait être évitée s'il existe un risque raisonnable qu'elle débouche sur la violation de droits fondamentaux de l'enfant. Le risque de violation grave devrait être apprécié eu égard à l'âge et au sexe de l'intéressé, par exemple en tenant compte des conséquences particulièrement graves pour les enfants d'une alimentation insuffisante ou d'une carence des services de santé.

² <https://www.unicef-irc.org/publications/108-the-best-interests-of-the-child-towards-a-synthesis-of-childrens-rights-and-cultural.html>

Selon l'étude établie par l'UNICEF en 2012³, l'équipe pluridisciplinaire doit donc prendre en considération, entre autres aspects, la situation en matière de sûreté, de sécurité et autres, notamment la situation socioéconomique, attendant l'enfant à son retour; les possibilités de prise en charge de l'enfant; l'opinion exprimée par l'enfant et les opinions des personnes subvenant à ses besoins; le degré d'intégration de l'enfant dans le pays d'accueil et la durée de l'éloignement de son pays d'origine; le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, et la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. Les autres aspects connexes qui devraient être pris en considération sont notamment le risque d'exposition de l'enfant aux sévices et à l'exploitation sexuelle, ainsi qu'aux pratiques traditionnelles néfastes; l'existence de schémas discriminatoires à l'égard des filles; la disponibilité et la qualité des services de santé et d'éducation; les possibilités d'intégration sociale à la communauté, et la capacité de cette dernière à s'occuper des enfants et à les protéger, en particulier les enfants ayant des besoins spéciaux. Rester dans le pays d'accueil peut être la solution qui sert le mieux l'intérêt supérieur de l'enfant, soit pour des raisons humanitaires, soit parce que ses parents séjournent dans ce pays, soit parce qu'il n'est pas possible ou souhaitable que l'enfant rejoigne ses parents dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers.

E. Le risque de recherches trop longues

Pour l'ORK, le travail de l'équipe pluridisciplinaire aura pour but d'éviter que les enfants reçoivent l'autorisation de rester dans le pays d'accueil jusqu'à 18 ans, non parce que cela est nécessairement dans leur intérêt supérieur, mais en raison du coût et de la complexité des recherches à effectuer pour évaluer les possibilités de regroupement familial dans leur pays d'origine. Il faut donner à cette équipe les moyens nécessaires. Il ne faut pas oublier que les jeunes dont le statut légal n'a pas été décidé au moment où ils atteignent la majorité et ceux dont la demande d'asile a été refusée risquent beaucoup de basculer dans l'irrégularité au moment de leur majorité. En effet, ces derniers risquent de « disparaître » des centres d'accueil ou des autres formes de logement juste avant leur dix-huitième anniversaire, situation qui peut les mettre à la merci des réseaux de traite et des gangs criminels et, partant, les exposer fortement à l'exploitation et aux mauvais traitements.

F. La motivation du renvoi

D'après les considérations de l'ORK, le renvoi d'un enfant dans son pays d'origine est jugé illégal et inhumain, si les services de l'immigration n'ont pas obtenu de preuve fiable attestant de l'existence de dispositions adéquates pour assurer l'accueil et la prise en charge de l'enfant dans le pays en question, ou s'il est prévisible que l'enfant y sera abandonné, sans travail et dans une situation de pauvreté extrême. Les décisions administratives de renvoi d'un enfant dans son pays d'origine doivent être clairement justifiées et montrer que la situation particulière de l'enfant a été dûment évaluée.

G. Un statut particulier pour les Mineurs non accompagnés

Même si le projet 7238 ne concerne que les retours, l'ORK se doit de reformuler son plaidoyer pour un **statut particulier pour les Mineurs non accompagnés** leur permettant de s'intégrer valablement au Luxembourg, et de bénéficier d'une solution durable pour l'avenir.

Dans ce contexte et dans ce raisonnement d'une solution durable, la nécessité d'un tel statut est (in)directement liée à la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant. En effet, **l'intégration locale** doit reposer sur un statut juridique sûr (comme réfugié, bénéficiaire de formes complémentaires de protection ou immigrant légal) et être régie par les droits que consacre la Convention, lesquels sont pleinement applicables à tous les enfants restant dans le pays. Une prise en charge pour tout mineur non accompagné qui cesse dès que l'enfant atteint l'âge de 18 ans n'est pas une solution durable et donc contraire aux droits de l'enfant⁴.

3 <https://www.infomie.net/spip.php?article1330>

http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Judicial_Colloquium_French_web_version.pdf

4 Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, adoptée par le Comité des ministres le 12 juillet 2007.

En conclusion l'ORK réitère son appel que conformément à l'esprit de la Convention pour les droits de l'enfant, il faut abandonner l'«approche fondée sur la répression» et privilégier plutôt une «approche fondée sur la protection».

7238/02

N° 7238²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME**

(9/2018)

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après, « la CCDH »), la CCDH a décidé de s'autosaisir du *projet de loi n° 7238 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration*.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi précité, celui-ci met en oeuvre certaines recommandations adressées au gouvernement et formulées par les institutions européennes suite à une évaluation de l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du retour¹ et de la gestion des frontières extérieures² au Luxembourg.

Ainsi, le projet de loi modifie certains aspects de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration (ci-après, « la loi sur la libre circulation et l'immigration »), notamment en matière d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour (1), en matière de rétention (2) et en matière d'entrée au domicile dans le cadre de l'exécution d'une mesure d'éloignement (3).

S'il appartient effectivement au Luxembourg de se conformer à ces recommandations, il lui appartient également de le faire dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

**1. L'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés
dans le cadre d'une décision de retour**

Le projet de loi institue à l'article 103 de la loi sur la libre circulation et l'immigration une « *équipe pluridisciplinaire* » chargée d'évaluer « *l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour* », alors que dans sa version actuelle, l'article 103 se limite à poser le principe selon lequel « *aucune décision de retour ne peut être prise contre un mineur non accompagné d'un représentant légal, à l'exception de celle qui se fonde sur des motifs graves de sécurité publique, sauf si l'éloignement est nécessaire dans son intérêt (...)* ».

Cette disposition est le fruit de la transposition de l'article 10 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après, « la directive retour »), selon lequel « 1. *Avant que soit prise une décision de retour concernant*

1 Conseil de l'Union européenne, *Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour*, 12 décembre 2016, doc. UE 15483/16. Voir également Commission européenne, *Recommandation visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en oeuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil*, 7 mars 2017, doc. UE C(2017)1600 final.

2 Conseil de l'Union européenne, *Council Implementing Decision setting out a recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2016 evaluation of Luxembourg on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external border (non traduit)*, 28 octobre 2016, doc. UE 13752/16.

un mineur non accompagné, l'assistance d'organismes compétents autres que les autorités chargées d'exécuter le retour est accordée en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. 2. Avant d'éloigner du territoire d'un Etat membre un mineur non accompagné, les autorités de cet Etat membre s'assurent qu'il sera remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'Etat de retour. »

Ainsi, l'actuelle disposition se révèle incontestablement insuffisante et non conforme aux exigences de la directive retour.

La modification envisagée répond à une recommandation formulée par le Conseil de l'Union européenne qui enjoint au Luxembourg de « [mettre] en place une politique claire sur le statut juridique des mineurs non accompagnés qui permette, sur la base d'une évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant et par souci de clarté juridique, soit d'arrêter et d'exécuter des décisions de retour à l'encontre des mineurs non accompagnés en séjour irrégulier dans le pays conformément à l'article 10 de la directive 2008/115/CE, soit de leur accorder un droit de séjour, en tenant dûment compte des règles applicables en matière de protection internationale, ainsi que du droit de l'Union européenne et de la législation nationale. L'évaluation individuelle devrait idéalement être réalisée par une équipe pluridisciplinaire et expérimentée et le tuteur désigné de l'enfant devrait y être associé »³.

La CCDH constate cependant que cette modification ne permettra pas au Luxembourg de redresser les insuffisances de sa législation au regard, non seulement des exigences européennes en matière d'intérêt supérieur de l'enfant, mais aussi des droits fondamentaux des mineurs concernés, en particulier ceux protégés par l'article 8 (protection de la vie privée et familiale) qu'il appartient au Luxembourg de respecter.

La CCDH estime nécessaire de rappeler ici le premier paragraphe de l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui stipule que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

1.1. L'équipe pluridisciplinaire

Depuis le début de l'année 2018, il existerait au sein de la Direction de l'immigration, un organe collégial censé se pencher sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre d'une décision de retour le concernant, évoqué dans le « Bilan de l'année 2017 en matière d'asile et d'immigration » présenté par le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).⁴ Cet organe collégial serait composé de membres du parquet, de l'Office national de l'enfance, de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration et enfin de la Direction de l'immigration, qui le présiderait.

L'exposé des motifs et le commentaire de l'article ne permettent pas de savoir si l'« équipe pluridisciplinaire » envisagée par le projet sous avis, est la légalisation de cet organe collégial tel qu'il est composé et fonctionne actuellement et, à l'instar du Conseil d'Etat⁵, la CCDH « se demande ce qu'il convient d'entendre par « équipe pluridisciplinaire ». Dès lors, la CCDH invite avant tout les auteurs à préciser la composition de cette « équipe pluridisciplinaire » et le mode de nomination de ses membres qui devraient, pour répondre aux exigences de la directive retour, être distincts des autorités chargées de l'exécution du retour (ce qui n'est actuellement pas le cas de l'organe collégial censé exister au sein de la Direction de l'immigration).

En tout état de cause, au vu de l'état de vulnérabilité patent des mineurs non-accompagnés, la CCDH estime que l'Ombudscomité pour les droits de l'enfant (le moment venu le défenseur des droits de l'enfant tel que prévu par le projet de loi n°7236), le tuteur et l'administrateur ad hoc du mineur concerné, ainsi que des représentants de la société civile, devraient faire partie de cette équipe pluridisciplinaire et qu'il est nécessaire d'y inscrire d'ores et déjà leur présence dans la loi.

³ Conseil de l'Union européenne, *Décision d'exécution du Conseil arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour*, 12 décembre 2016, doc. UE 15483/16, § 4.

⁴ MAEE; *Bilan de l'année 2017 en matière d'asile et d'immigration*, p. 13. Voir également Conseil de gouvernement, *Résumé des travaux*, 7 juillet 2017.

⁵ Avis du Conseil d'Etat du 8 mai 2018

Il conviendrait également de préciser les règles de fonctionnement (saisine, présidence, adoption des évaluations...) de cette « équipe pluridisciplinaire » ou pour le moins de prévoir l'adoption d'un règlement grand-ducal à cet effet.

A défaut de procéder aux redressements et précisions qui s'imposent, cette « équipe pluridisciplinaire » ne pourra fonctionner efficacement ni remplir son rôle.

1.2. L'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant

La rédaction inchangée de l'article 103 précité, selon laquelle un mineur non accompagné ne peut être éloigné du territoire luxembourgeois seulement si cet éloignement « *est nécessaire dans son intérêt* », traduit le principe selon lequel il n'est *a priori* pas dans l'intérêt supérieur d'un enfant d'être éloigné du territoire sur lequel il vit, surtout s'il y a à un moment cherché une protection.

Chaque principe amenant des exceptions, celles-ci devraient cependant pouvoir être reconnues par le biais d'indicateurs précis qu'il conviendrait de désigner absolument dans la loi. Ceux-ci constitueraient le guide légal des critères minimums à examiner par l'équipe pluridisciplinaire pour déterminer si l'éloignement du territoire luxembourgeois d'un mineur non accompagné est nécessaire dans son intérêt.

Ces critères devraient être examinés par l'équipe pluridisciplinaire au regard de la situation particulière du mineur non accompagné, telle qu'elle est non seulement dans le pays vers lequel le ministre envisage de l'éloigner, mais encore au Luxembourg où il est censé vivre depuis un certain temps.

En toutes hypothèses, à l'instar de ce que préconise la directive retour, la CCDH insiste pour que la décision de retour d'un mineur non accompagné ne soit exécutée que lorsqu'il est possible de le remettre à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'Etat de retour s'assurant ainsi de sa prise en charge dans ce pays.

Dans le même esprit que celui de l'arrêt préjudiciel⁶ rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne en matière de droit au regroupement familial d'un mineur non accompagné qui s'est vu reconnaître un statut de protection internationale, et dans la continuité de cette jurisprudence, la CCDH estime enfin que pour le mineur non accompagné qui a présenté une demande de protection internationale, la date à laquelle sa minorité doit être appréciée pour l'application de l'article 103, doit être celle de son entrée sur le territoire, respectivement de sa demande de protection internationale, même s'il est devenu majeur au moment où le ministre envisage de prendre à son encontre une décision de retour.

1.3. Les conséquences d'une décision de non-retour

La CCDH regrette vivement que la modification législative proposée n'apporte pas la clarification juridique préconisée par le Conseil de l'Union européenne pour les cas où il n'est pas prouvé que l'éloignement d'un mineur non accompagné doit être réalisé dans son intérêt. Dans ce cas, les institutions européennes recommandent qu'un titre de séjour soit délivré.

La CCDH estime qu'il est dans ce cas indispensable d'instituer ce mécanisme légal et de prévoir la délivrance automatique d'un titre de séjour au mineur non accompagné dès lors qu'il n'est pas prouvé qu'il est dans son intérêt de l'éloigner du territoire.

2. La rétention et les garanties procédurales

En scindant en deux alinéas le troisième paragraphe de l'article 120 de la loi sur la libre circulation et l'immigration, le projet procède à la distinction formelle de deux catégories de décisions de rétention prises en vue de l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers.

La première catégorie comporte la première décision qui peut être prise pour une durée d'un mois et prorogée à trois reprises pour la même durée, chaque prorogation constituant une nouvelle décision.

La seconde catégorie comprend, après ces quatre premiers mois, deux nouvelles prorogations successives, chacune pour la durée d'un mois, ne pouvant intervenir que « *si, malgré les efforts employés,*

⁶ CJUE 12 avril 2018, C-550/16

il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires ». Il s'agit des décisions de « rétention prolongée », telles que qualifiées par le Conseil de l'Union européenne dans sa recommandation du 12 décembre 2016 pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour. »⁷

Dans l'état actuel de la législation nationale, chacune de ces six décisions peut faire l'objet d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif, selon la procédure de droit commun. L'exercice de cette voie de recours garantit aujourd'hui le respect du droit de la personne retenue de voir un juge se prononcer sur la légalité de cette mesure.

Cette procédure implique néanmoins la saisine du Tribunal administratif par la personne privée de liberté ou encore par toute personne justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain.

Pour les décisions de rétention de la première catégorie (la décision initiale et les trois prolongations qui la suivent), le projet sous avis instaure une procédure de contrôle juridictionnelle d'exception selon laquelle un seul écrit par partie (recours introductif d'instance et mémoire en réponse) pourra être échangé, tandis que ce nombre est actuellement de deux par partie, conformément à la procédure de droit commun.

Le commentaire explique que ce changement vise à « alléger la procédure ».

La CCDH estime que toute restriction du droit d'accès au juge et en particulier en matière de liberté individuelle, doit être justifiée. Dans le cas présent où les juridictions concernées ne semblent par ailleurs pas avoir été consultées, les auteurs n'avancent aucun argument qui tendrait à expliquer en quoi la situation actuelle ne permet pas une administration de la justice adéquate et exigerait de rendre la procédure plus expéditive. La CCDH exhorte dès lors les auteurs du projet à renoncer à l'instauration de cette exception procédurale.

En ce qui concerne les décisions de « rétention prolongée » (deuxième catégorie), le projet de loi sous avis instaure l'obligation à charge du ministre qui prolonge pour la quatrième, respectivement la cinquième fois, une décision initiale de placement en rétention, « de saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond ».

La CCDH ne peut en principe que saluer l'instauration de cette procédure censée renforcer la garantie pour toute personne privée de liberté de voir cette mesure contrôlée par un juge. La CCDH constate cependant qu'il s'agit là d'une procédure originale où le ministre soumet lui-même la légalité et l'opportunité de sa décision au contrôle du juge administratif et elle s'interroge sérieusement sur les conditions dans lesquelles cette procédure pourra être efficacement mise en œuvre dans l'état actuel du texte. La CCDH relève en toute hypothèse qu'à défaut de prévision du droit de la personne retenue d'être entendue par le juge administratif, cette procédure ne répond pas aux exigences de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme en ce que ce droit n'y est pas garanti, contrairement à la procédure actuellement existante.

La CCDH invite dès lors les auteurs à clarifier les règles de cette procédure de saisine d'office du juge administratif en y incluant en toute hypothèse le droit pour la personne retenue d'être entendue par celui-ci.

La CCDH constate avec regret que, bien loin de renforcer les garanties d'accès au juge de la personne privée de liberté en vue de son éloignement du territoire, le projet sous avis les affaiblit en fait considérablement. La CCDH invite dès lors vivement les auteurs dudit projet à le revoir à la lumière des développements qui précèdent.

D'un point de vue général, la CCDH insiste une nouvelle fois sur le fait que la mesure de rétention d'une personne en vue de son éloignement du territoire luxembourgeois, doit être considérée comme une mesure de dernier ressort et ne doit être appliquée que si d'autres mesures moins coercitives se révèlent inefficaces dans un cas particulier. A ce sujet, la CCDH déplore l'absence de statistiques du recours à ces mesures moins coercitives et invite le gouvernement à remédier au plus vite à cette carence.

⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15483-2016-INIT/fr/pdf>

La CCDH se saisit de cette occasion pour réitérer sa critique quant aux possibilités dans la législation existante de placer des mineurs en rétention⁸.

La CCDH note qu'en 2017, parmi les 493 personnes admis au Centre de rétention, 101 personnes étaient retenues en famille, représentant 28 familles. La CCDH regrette que les statistiques n'indiquent pas le nombre de mineurs et n'indiquent pas la durée moyenne de rétention de ces familles.

3. L'exécution des décisions d'éloignement et l'intrusion domiciliaire

A nouveau, la CCDH se doit de rappeler que toute intrusion dans un lieu d'habitation constitue une atteinte au droit fondamental à l'inviolabilité du domicile et qu'afin de répondre aux exigences du deuxième paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, les conditions de cette intrusion (comme par exemple les tranches horaires dans lesquelles elle peut avoir lieu) doivent avant tout être prévues par la loi.

La CCDH se réfère aux nombreux avis qu'elle a rendus en ce sens depuis sa création⁹ et regrette une nouvelle fois de constater que les auteurs du projet aient fait l'impasse à ce sujet. Loin de saisir l'opportunité qui leur permettrait de fixer une bonne fois pour toutes ces conditions dans la loi, les auteurs du projet y instaurent un principe selon lequel, « *lorsque pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux destinés à l'habitation est refusée, le président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite afin que la police grand-ducale puisse accéder au lieu d'habitation pour procéder à l'éloignement.* » (art. 124 §1)

Si ce recours au juge peut à première vue sembler une avancée positive dans le cadre de cette problématique, il ne permettra cependant pas de se conformer aux exigences du deuxième paragraphe de l'article 8 précité, les conditions de l'intrusion n'étant pas définies dans la loi. Il se pourrait même que, pour autant qu'il puisse être saisi efficacement en l'état actuel du projet, le juge ait précisément à refuser cette autorisation pour cette raison bien précise.

En toute hypothèse, le projet est, ici encore, muet quant à la procédure suivant laquelle ce juge pourrait être saisi, et au terme de laquelle il aura à donner son accord explicite à l'intrusion au domicile. Notamment, le principe du contradictoire n'y est nullement envisagé et la CCDH s'interroge sérieusement dans ces conditions sur la qualification de « tribunal » au sens du premier paragraphe de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui pourrait dans de telles circonstances être donnée, ou pas, au magistrat ainsi saisi.

Pour enfin se conformer aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en la matière, la CCDH exhorte avant tout les auteurs du projet à y fixer les principes et conditions dans lesquels la police grand-ducale pourra faire intrusion au domicile pour procéder à l'éloignement. La CCDH ne pourra par la suite que saluer l'instauration du principe de l'accord judiciaire préalable à cette intrusion, qui permettra au juge d'en contrôler précisément le respect des conditions légales, à condition toutefois de préciser la procédure au terme de laquelle cet accord sera donné, qui se devra respectueuse des exigences du premier paragraphe de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne l'éloignement de mineurs, la CCDH profite de cet avis pour rappeler qu'extraire des enfants de leur milieu scolaire pendant les périodes de scolarité est particulièrement néfaste à leur développement et ne peut pas être considéré comme étant conforme à leur intérêt supérieur.

La CCDH rappelle que dans toute décision, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, au-delà, par exemple, de considérations tenant aux agissements de mauvaise foi ou d'abus de la part de parents ou face à un risque allégué de fuite.

Ainsi, la CCDH exhorte le gouvernement à continuer d'oeuvrer avec beaucoup de prudence en matière d'éloignement visant des familles avec des enfants scolarisés.

⁸ Avis de la CCDH sur le projet de loi 5802, 02/2008, doc.parl. 5802/16 ; avis de la CCDH sur le projet de loi 6218, 02/2011, doc.parl. 6218/04 ; avis de la CCDH sur le projet de loi 6779, 04/2015, doc.parl. 6779/04

⁹ Avis de la CCDH sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière, 04/2003 ; avis de la CCDH sur le projet de loi 5802, 02/2008, doc.parl. 5802/16 ; avis de la CCDH sur le projet de loi 6218, 02/2011, doc.parl. 6218/04

4. Recommandations

- La CCDH invite les auteurs à fixer dans le projet la composition des membres de l'équipe pluridisciplinaire chargée d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant en y incluant l'Ombudscomité pour les droits de l'enfant, le tuteur et l'administrateur ad hoc du mineur concerné, ainsi que des représentants de la société civile. Elle leur conseille encore de déterminer d'ores et déjà dans le texte le mode de saisine, de fonctionnement et de décision de cette équipe pluridisciplinaire ou de prévoir qu'un règlement grand-ducal le fera.
- La CCDH demande aux auteurs d'énumérer dans le texte les critères minimums tenant compte de la situation individuelle du mineur non accompagné non seulement dans le pays vers lequel il serait éloigné, mais également au Luxembourg, pour déterminer si cet éloignement est nécessaire dans son intérêt.
- La CCDH estime nécessaire, à l'instar du Conseil de l'Union européenne, de prévoir la délivrance d'un titre de séjour à tout mineur non accompagné dont l'éloignement n'est pas prouvé comme étant nécessaire dans son intérêt.
- La CCDH invite les auteurs à préciser la procédure, respectueuse de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes de laquelle le président du Tribunal administratif exercera son contrôle sur les décisions de rétention prolongée.
- La CCDH s'oppose à la réduction des garanties procédurales pour les autres décisions de rétention et elle invite les auteurs à maintenir la procédure existante pour celles-ci.
- La CCDH exhorte les auteurs du texte à y fixer les conditions dans lesquelles la police grand-ducale pourra faire intrusion au domicile pour procéder à un éloignement et à se conformer ainsi aux exigences du deuxième paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le respect de ces conditions permettra au juge saisi d'exercer son contrôle et de donner ou de ne pas donner son accord à l'intrusion domiciliaire, au terme d'une procédure qui devra encore impérativement être déterminée et conforme au premier paragraphe de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7238/04

N° 7238⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Prési- dent du Conseil d'Etat (11.2.2019).....	1
2) Texte coordonné.....	4

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(11.2.2019)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, qui ont été adoptés par les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile en date du 11 février 2019.

Je joins en annexe un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements proposés (figurant en caractère gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a faites siennes (figurant en caractères soulignés).

*

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'État relative au point 1 du projet de loi concernant l'ajout d'un point h) à l'article 35, paragraphe 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la commission propose la suppression pure et simple de cet ajout.

*

II. PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS*Amendement 1*

Au point 4°, la commission propose d'amender l'article 103 et d'insérer à la suite de la première phrase, une nouvelle phrase libellée comme suit :

« L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal. »

Commentaire

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat s'est demandé ce qu'il convient d'entendre par « équipe pluridisciplinaire ». Afin de tenir compte de cette critique, il est proposé de créer une commission consultative qui aura pour mission l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. La composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal.

Amendement 2

Au point 6°, l'article 123 est amendé comme suit :

« **Art. 123** (...) »

(6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours du dépôt de la requête, **la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe.**

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté. »

Commentaire

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat s'est opposé au système proposé, dans la mesure où le ministre devrait tenter lui-même un recours devant le président du Tribunal administratif contre sa propre décision de prolongation, ce qui ne serait pas conforme à la logique du contentieux administratif et en ce qu'il ne serait pas non plus prévu que la personne concernée soit partie à la procédure.

Cette opposition formelle semble reposer sur un double malentendu.

En effet, d'une part, s'il peut certes paraître peu orthodoxe que le ministre, en tant qu'autorité administrative auteur d'une décision, doit prendre lui-même l'initiative d'intenter en quelque sorte un recours contre sa propre décision, le système proposé vise à concilier d'un côté l'exigence extrapolée de l'article 15, paragraphe 3 de la Directive 2008/115/CE prévoyant une vérification systématique d'office par les juridictions des décisions de prolongation de rétention et de l'autre côté l'essence même du système du contentieux administratif luxembourgeois, reposant sur un contrôle *a posteriori* des actes du pouvoir de l'exécutif, le juge administratif étant en effet, contrairement notamment au juge pénal ou au juge des libertés et de la détention français, le juge d'une décision, et non d'une situation. Aussi, l'intention du projet de loi est précisément d'éviter de dénaturer le contentieux administratif, en conservant le contrôle historique postérieur des actes.

Contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, le projet de loi n'entend pas non plus exclure la personne retenue de la procédure; bien au contraire, le projet de loi ne déroge pas en ce point essentiel aux principes et dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, les dispositions de l'article 9, alinéa 2, selon lesquelles « (...) *in cas d'introduction d'un recours par l'Etat, le greffier communique, selon les formalités prévues à l'article 34, à la partie défenderesse et au tiers intéressé, copie des mémoires et pièces fournis. La partie défenderesse et le tiers intéressé sont tenus de répondre dans le délai prévu à l'article 5* » ainsi que de l'article 14, alinéa 2, consacrant le principe du contradictoire, de même que l'obligation pour l'administré de se faire représenter par un avocat, demeurent intouchées, cette dernière obligation étant particulièrement importante afin d'éviter dans la mesure du possible l'épineuse question des éventuels transferts des personnes retenues aux audiences des juridictions administratives et de l'organisation de leur escorte, encore que l'assistance d'un avocat .

Si le délai de 10 jours peut, du point de vue de la représentation à l'audience de la personne retenue, paraître juste, l'expérience a toutefois révélé que dans la majorité des cas, une personne retenue, arrivée à ce stade de la rétention, à savoir d'une 4e voire 5e prolongation, soit dispose d'ores et déjà d'un

avocat qui l'a déjà représenté dans les procédures antérieures, soit n'a pas eu recours à un avocat et n'a jamais introduit de recours contre les décisions antérieures : la situation où une personne retenue envisagerait seulement à ce stade ultime d'introduire un recours contentieux contre la prolongation de sa rétention est partant rarissime : en tout état de cause, dans une telle hypothèse, la personne retenue pourra toujours avoir recours à un avocat de permanence.

Afin d'éviter tout quiproquo, il est proposé d'amender le texte en y insérant des dispositions directement inspirées de l'article 11, alinéa 4 et 5 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, libellées comme suit : « (...) *la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe. La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation* ».

Amendement 3

L'article 124, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, est amendé comme suit :

« Art. 124 (1...) »

Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des **locaux privés** est refusée, le président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite au ministre afin que les agents de la Police grand-ducale puissent accéder au lieu d'habitation pour procéder à l'éloignement. »

Commentaire

Afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'État soulevant que la disposition prévue dans le projet de loi visait uniquement les locaux destinés à l'habitation à l'exclusion de possibles autres locaux qui pourraient héberger des étrangers à éloigner, la commission propose d'élargir la notion de « locaux destinés à l'habitation » et de remplacer ces termes par ceux de « locaux privés ».

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Président de la Chambre des Députés
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE¹

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

- 1° L'article 35, paragraphe 2 est complété par un point h) libellé comme suit :
«~~h) les représentants des médias accrédités.~~»
- 2° L'article 38 est complété d'un nouveau point 4 libellé comme suit :
« 4. Il est muni d'un visa de long séjour, d'une durée maximale d'un an. »
- 3° L'article 40, paragraphe 1 est complété d'un alinéa 3 libellé comme suit :
« Le visa long séjour prévu à l'article 38, point 4 permet au ressortissant de pays tiers de se déclarer auprès de l'administration communale de son lieu de résidence pour un séjour supérieur à trois mois.»
- 4° A l'article 103, à la suite de la première phrase est insérée une nouvelle phrase libellée comme suit:
« L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une ~~équipe pluridisciplinaire~~ **commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal.** »
- 5° A l'article 120, le paragraphe 3 est divisé en deux alinéas distincts et se lira comme suit:
« (3) La durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Elle peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois si les conditions énoncées au paragraphe (1) qui précède sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien.
Si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire. »
- 6° L'article 123 est modifié comme suit :
« Art. 123 (1) Contre les décisions visées à article 120, paragraphe (3), alinéa 1, un recours est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond.
(2) Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. 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.
(3) Le Tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête.
(4) Contre la décision du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. A peine de forclusion, le recours doit être introduit dans le délai de trois jours à partir de la notification de la décision du Tribunal administratif. 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 d'appel.
(5) La Cour administrative statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. Pendant le délai et l'instance d'appel il sera sursis à l'exécution du jugement ayant annulé ou réformé la décision attaquée.

¹ Le texte coordonné reprend les amendements proposés (en caractère gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission parlementaire a fait siennes (en caractères soulignés). Pour permettre une meilleure lisibilité des différentes versions de texte, les propositions d'ordre légistique du Conseil d'Etat ne seront reprises que dans la version finale du texte qui figurera dans le rapport de la commission parlementaire

(6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête, **la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe.**

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté.»

7° L'article 124 est remplacé par le libellé qui suit :

« Art.124 (1) Les décisions de retour qui comportent pour l'étranger un délai tel que prévu à l'article 111, paragraphe (2) pour satisfaire volontairement à une obligation de quitter le territoire ne peuvent être exécutées qu'après expiration du délai imparti, à moins que, au cours de celui-ci, un risque de fuite tel que visé à l'article 111, paragraphe (3), point c) apparaisse. Si l'étranger ne satisfait pas à l'obligation de quitter le territoire dans le délai lui imparti, l'ordre de quitter le territoire est exécuté d'office et l'étranger peut être éloigné du territoire par la contrainte. Le ministre ou son délégué prend toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la décision d'éloignement par la Police grand-ducale.

L'éloignement des étrangers comprend les mesures suivantes :

- a) la présentation d'étrangers aux ambassades, aux consulats ou auprès d'une délégation d'audition afin de déterminer la nationalité et l'identité de la personne concernée en vue d'obtenir les documents de voyage requis pour l'éloignement ;
- b) la prise d'empreintes digitales et de photographies en vue d'établir ou de vérifier l'identité de l'étranger.

Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux destinés à l'habitation privés est refusée, le président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite afin que les agents de la Police grand-ducale puissent accéder au lieu d'habitation pour procéder à l'éloignement.

Les mesures coercitives pour procéder à l'éloignement 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 cours de l'exécution de l'éloignement, il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant de pays tiers et du principe de non-refoulement, sans préjudice des articles 129 et 130.

(2) Passé le délai visé au paragraphe (1) qui précède, une interdiction d'entrée sur le territoire conforme aux conditions prévues à l'article 112, paragraphe (1) est prononcée par le ministre à l'encontre de l'étranger qui se maintient sur le territoire et notifiée dans les formes prévues à l'article 110. Les recours prévus aux articles 113 et 114 sont applicables.

(3) La personne faisant l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire peut introduire une demande de levée de cette interdiction après un délai de trois ans à compter de l'éloignement du territoire en invoquant des moyens à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à son encontre.

(4) Un règlement grand-ducal établit un catalogue de règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution des mesures d'éloignement. »

8° A l'article 141 la peine d'emprisonnement « d'un mois à deux ans » est remplacée par une peine d'emprisonnement « d'un mois à trois ans » et l'amende de « 251 à 3.000 euros » est remplacée par une amende de « 251 à 12.500 euros ».

9° A l'article 147, paragraphe 1^{er} les termes « d'un montant maximum de 4.000 euros » sont remplacés par ceux de « d'un montant de 5.000 euros ».

10° A l'article 148, paragraphe 1^{er} le terme « maximum » est supprimé.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7238/05

N° 7238⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(26.3.2019)

Par dépêche du 11 février 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, adoptés par la Commission des affaires étrangères et européennes, de la coopération, de l'immigration et de l'asile.

Les amendements étaient accompagnés de commentaires et d'un texte coordonné reprenant lesdits amendements, de même que les propositions de texte faites par le Conseil d'État dans son avis du 8 mai 2018.

*

CONSIDERATION GENERALES

Les amendements sous examen visent à répondre aux observations et oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis du 8 mai 2018 sur le projet de loi sous rubrique.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Remarque préliminaire*

La Commission des affaires étrangères et européennes, de la coopération, de l'immigration et de l'asile propose, suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 8 mai 2018, à l'égard du point 1° du projet de loi sous rubrique, de supprimer la modification prévue.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler et peut donc lever son opposition formelle.

Amendement 1

L'amendement sous examen vise à tenir compte d'une remarque du Conseil d'État et n'appelle pas d'observation additionnelle.

Amendement 2

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle à l'endroit du point 6° (article 6 selon le Conseil d'État), qui institue un contrôle juridictionnel de la décision de prolongation de la mesure de rétention du ministre. Il avait considéré que : « [...] le système proposé, qui revient à ce que le ministre intente un recours devant le président du Tribunal administratif contre sa propre décision de prolongation, n'est pas conforme à la logique du contentieux administratif. Il n'est pas non plus prévu que la personne concernée soit partie à la procédure. En effet, aux yeux du Conseil d'État, l'application à la procédure particulière qui est prévue dans le texte sous examen, de l'article 4 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions

administratives qui prévoit, à défaut de signification, la mise en intervention des tiers intéressés par ordonnance du tribunal est sujette à caution. Dans la mesure où l'intéressé serait privé du droit de présenter son point de vue devant le juge, le système envisagé pose des problèmes par rapport à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier l'article 5 sur la liberté individuelle et l'article 13 sur le droit au juge. »

Le Conseil d'État avait proposé une reformulation du nouveau paragraphe 6 pour conférer au président du Tribunal administratif un rôle comparable à celui du juge des libertés et de la détention français, compétent pour statuer sur le maintien des étrangers en zone d'attente.

Les auteurs de l'amendement proposent d'ajouter au texte initialement proposé un dispositif aux termes duquel la personne retenue est convoquée, ce qui répond aux interrogations quant à la compatibilité de la procédure prévue avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le contrôle que la personne retenue a effectivement été touchée relève de l'évidence et le Conseil d'État ne saisit pas la nécessité de mentionner expressément cette mission du juge, contrairement à d'autres procédures. Il comprend encore que cette convocation implique que la personne retenue est partie au procès avec tous les droits attachés à cette qualité, notamment le droit de présenter son point de vue, y compris en se faisant assister par un avocat, ainsi que le droit, le cas échéant, de faire appel de la décision à intervenir.

En ce qui concerne la procédure de saisine du juge administratif, les auteurs de l'amendement maintiennent le régime prévu dans le projet de loi initial en se référant, d'un côté, à « l'exigence extrapolée de l'article 15, paragraphe 3 de la Directive 2008/115/CE prévoyant une vérification systématique d'office par les juridictions des décisions de prolongation de rétention » et, de l'autre côté, à « l'essence même du système du contentieux administratif luxembourgeois, reposant sur un contrôle *a posteriori* des actes du pouvoir de l'exécutif ».

Le Conseil d'État rappelle qu'il n'a pas critiqué le régime prévu par les auteurs au motif que celui-ci ne répondrait pas au prescrit de la directive. Il relève toutefois que le mécanisme qu'il a proposé dans son avis du 8 mai 2018 s'inscrit à son tour dans la logique de la directive. À cet égard, le Conseil d'État renvoie les auteurs de l'amendement à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 5 juin 2014 dans l'affaire C-146/14. En réponse à la deuxième question préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que « l'article 15, paragraphes 3 et 6, de la directive 2008/115 doit être interprété en ce sens que le contrôle que doit effectuer l'autorité judiciaire saisie d'une demande de prolongation de la rétention d'un ressortissant d'un pays tiers doit permettre à cette autorité de statuer sur le fond, au cas par cas, sur la prolongation de la rétention du ressortissant concerné, sur la possibilité de substituer à la rétention une mesure moins coercitive ou sur la remise en liberté de ce ressortissant, ladite autorité étant ainsi compétente pour se fonder sur les faits et les preuves produits par l'autorité administrative l'ayant saisie ainsi que sur les faits, les preuves et les observations qui lui sont éventuellement soumis lors de cette procédure »¹. Le Conseil d'État admet que l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne précité du 5 juin 2014 peut être lu en ce sens qu'il vise à la fois le cas de la saisine du juge en vue de l'examen d'une décision de prolongation de la rétention prise par une autorité administrative et celui de la saisine du juge en vue de l'obtention d'une décision juridictionnelle sur une demande de prolongation de la rétention. Le Conseil d'État se borne à souligner que le système qu'il a proposé répond aux exigences de la directive.

Le Conseil d'État reconnaît que le contrôle des actes du pouvoir exécutif est l'essence de la compétence du juge administratif. C'est justement dans cette logique qu'il a de sérieuses réserves à l'égard d'un système où le ministre adopte un acte et doit, de par la loi, introduire un recours contre cet acte. Quelle est la nature de cette saisine ? Le système ne tient pas compte de la règle fondamentale de l'intérêt à agir contre un acte administratif, dès lors que le ministre doit contester son propre acte dans l'espoir que ce recours soit rejeté et que son acte soit confirmé. La saisine du juge prend la forme d'un recours qui conteste le bien-fondé de l'acte. Or, la finalité de la saisine est la confirmation de l'acte. Un tel recours s'écarte autant de l'essence du système du contentieux administratif luxembourgeois que le système proposé par le Conseil d'État. À relever que ni le législateur français ni le législateur belge n'ont opté, dans leurs lois de transposition de la directive, pour un système du type de celui proposé dans la loi en projet sous avis.

¹ CJUE, arrêt du 5 juin 2014, Bashir Mohamed Ali Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

Si les auteurs du projet de loi considèrent que le juge administratif ne saurait se voir conférer des compétences de « juge des libertés », fût-ce dans le domaine particulier de l'immigration et en exécution d'obligations prévues dans une directive, le Conseil d'État renvoie les auteurs à la loi belge, qui prévoit la saisine de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, juge naturel des libertés. Il est vrai que cette solution revient à attribuer au juge judiciaire des compétences dans le cadre de procédures qui relèvent du seul droit administratif, créant ainsi une exception notable au fait que l'ensemble du contentieux administratif est du seul ressort des juridictions administratives.

Une autre solution consiste à prévoir un système où le ministre prend une décision de prolongation de la rétention qui est limitée à un certain nombre de jours. Avant le terme de cette période, le juge doit avoir été saisi pour valider la décision ou la remplacer par des mesures moins coercitives au sens de l'article 125 de la loi précitée du 29 août 2008. Le législateur pourrait s'inspirer du mécanisme prévu à l'article 13, paragraphe 13, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques qui organise le maintien de l'interdiction de conduire provisoire attachée au retrait immédiat du permis de conduire par la Police grand-ducale. Il est toutefois vrai que ce mécanisme ne répond pas à une logique de contentieux, mais confère au juge des fonctions similaires à celles d'un juge des libertés.

Le libellé suivant pourrait être retenu pour l'article 123, paragraphe 6 :

« (6) Le ministre peut décider de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe 3, alinéa 2. Dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision à la personne retenue, il doit saisir, par requête, le président du Tribunal administratif.

Dans les dix jours de l'introduction de la requête, le président du Tribunal administratif soit maintient la décision du ministre, soit substitue à la rétention une mesure moins coercitive, soit décide la mise en liberté immédiate de la personne retenue.

La procédure est orale.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe 1^{er}.

Contre la décision du président du Tribunal administratif, appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes 4 et 5 sont applicables.

À défaut de saisine du président du Tribunal administratif par le ministre ou de décision du président du Tribunal administratif dans les délais prévus, la personne retenue doit être remise en liberté. »

Amendement 3

Le Conseil d'État considère que la référence aux « locaux privés » est sujette à critique. Elle pourrait être comprise en ce sens que l'autorisation du juge n'est pas requise dès lors que les locaux qui hébergent l'étranger à éloigner ne constituent pas une propriété privée. Le Conseil d'État propose de remplacer les mots « locaux privés » par ceux de « locaux servant à son habitation ». En effet, le critère déterminant est celui de l'usage à des fins d'habitation et non pas celui de la destination en tant que telle des locaux en cause. Dans ces conditions, le Conseil d'État propose la formule suivante :

« Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux servant à son habitation est refusée, le président du tribunal [...] accéder à ces locaux pour procéder à l'éloignement de l'étranger. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 26 mars 2019.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7238/06

N° 7238⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

* * *

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

(30.9.2019)

La commission se compose de : M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur ; M. Eugène BERGER, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Paul GALLES, M. 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 de l'Immigration et de l'Asile en date du 29 janvier 2018.

Au cours de sa réunion du 23 avril 2018, Monsieur Marc Angel a été nommé Rapporteur du projet de loi et la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a examiné le texte du projet de loi.

Le Conseil d'État a émis son avis le 8 mai 2018. Des avis de la Commission consultative des Droits de l'homme et de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand sont intervenus en juin 2018. Dans sa réunion du 25 juin 2018, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a analysé les avis.

Le 11 février 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile, dans sa nouvelle composition, a repris les travaux et la Commission a adopté une série d'amendements. L'avis complémentaire du Conseil d'Etat est intervenu le 26 mars 2019.

Dans sa réunion du 13 mai 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a analysé l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. En date du 30 septembre 2019, elle a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

L'espace Schengen est fondé sur une confiance mutuelle totale des États membres dans leur capacité de mettre pleinement en œuvre les mesures d'accompagnement permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures. En vue de garantir le respect de normes uniformes de haut niveau, il est jugé nécessaire de disposer d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle spécifique, permettant de vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

En date du 7 octobre 2013, le règlement n°1053/2013 fut adopté par le Conseil de l'Union européenne, portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen. Ce mécanisme est censé maintenir l'application efficace, cohérente et transparente des règles et des réglementations de Schengen par chaque Etat membre de l'espace.

Dans ce contexte, l'application de l'acquis de Schengen par le Luxembourg a été évalué en 2016. En date du 12 décembre 2016, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision d'exécution arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés durant cette évaluation. Pour donner suite à ces recommandations, une intervention du législateur est nécessaire.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

L'objectif principal du projet de loi est de tenir compte des observations des experts dans le cadre de l'évaluation de 2016 de l'application de l'acquis de Schengen tant dans le domaine du retour que dans celui de la gestion des frontières extérieures. L'adaptation par conséquent de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration concerne notamment :

- L'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour ;
- La vérification systématique d'office par les juridictions administratives des conditions de la rétention administrative prolongée des ressortissants de pays tiers.

Une commission consultative est créée pour analyser individuellement les dossiers des mineurs non-accompagnés pour évaluer systématiquement le meilleur intérêt de l'enfant.

Quant à la rétention, le Luxembourg a été invité à se conformer à l'article 15, paragraphe 3 de la directive 2008/115/CE en prévoyant une vérification systématique d'office par les juridictions en cas de périodes de rétention prolongées, c'est-à-dire dépassant quatre mois. Dans ces cas, un recours est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue d'urgence. Un appel contre la décision du Tribunal administratif peut être interjeté devant la Cour administrative.

Une autre modification concerne des personnes obstruant l'exécution de leur décision de retour. L'autorisation du président du tribunal d'arrondissement pourra être sollicitée afin de permettre aux agents de la police d'accéder à l'habitation afin de procéder à l'éloignement forcé. Cette disposition s'inspire de l'article 5 paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la Santé qui prévoit une disposition analogue.

Les autres adaptations sont détaillées dans le commentaire des articles du projet de loi.

Les avis

1. *Les avis du Conseil d'État*

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'État rappelle tout d'abord les recommandations de l'évaluation de 2016 de l'application de l'acquis de Schengen et part du principe que les recommandations ne nécessitant pas une modification législative trouveront une réponse satisfaisante au niveau administratif.

Dans son analyse article par article, le Conseil d'État émet deux oppositions formelles. Ainsi, il s'oppose formellement à la notion de « représentants de médias accrédités » inconnue en droit national, et au système du contrôle juridictionnel proposé qui, selon la Haute Corporation, ne serait pas conforme à la logique du contentieux administratif. Par ailleurs, il émet une série d'observations d'ordre légistique.

Dans son avis complémentaire du 26 mars 2019, le Conseil d'État lève ses deux oppositions formelles suite aux amendements introduits par la Commission.

Pour le détail des observations du Conseil d'État, il est renvoyé au commentaire des articles.

2. L'avis de la Commission consultative des droits de l'homme

La CCDH s'est autosaisie du projet de loi et a émis un avis en juin 2018. En guise d'introduction, la CCDH considère que si le Luxembourg est en effet obligé de se conformer aux recommandations du Conseil de l'UE, cet exercice doit se faire néanmoins dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

Par la suite, elle se prononce sur plusieurs éléments du projet de loi, à savoir l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour, la rétention et les garanties procédurales ainsi que l'exécution des décisions d'éloignement et l'intrusion domiciliaire.

La CCDH émet enfin une série de recommandations. Elle invite les auteurs, entre autres, à fixer d'ores et déjà dans le texte le mode de saisine, de fonctionnement et de décision de l'équipe pluridisciplinaire ou de prévoir un règlement grand-ducal à cet effet, à préciser la procédure, respectueuse de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes de laquelle le président du Tribunal administratif exercera son contrôle sur les décisions de rétention prolongée, ainsi qu'à fixer les conditions dans lesquelles la police grand-ducale pourra faire intrusion au domicile pour procéder à un éloignement.

L'avis de l'« Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand » (ORK) du 6 juin 2018

Si l'ORK félicite le législateur de vouloir donner plus de garanties aux mineurs non accompagnés, il regrette néanmoins la formulation du nouvel article 103 de la loi du 1 juillet 2011. Formulant ses remarques en application de la Convention Internationale des Droits de l'enfant (CIDE) de 1989, l'ORK offre des observations portant, entre autres, sur le représentant légal du mineur non accompagné, l'intérêt supérieur de l'enfant, l'application de la CIDE et la motivation du renvoi.

L'ORK approuve la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire pour s'occuper de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant et recommande que les membres de ce comité soient formés en matière de droits de l'enfant et qu'ils reçoivent les moyens nécessaires pour mener à bien leur mission.

Pour conclure, il réitère son appel en faveur d'une approche fondée sur la protection plutôt qu'une approche fondée sur la répression, respectueuse de l'esprit de la CIDE.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Point 1° :

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat s'interroge sur la notion de « représentants de médias accrédités » inconnue en droit national, et s'oppose formellement à cette disposition. Dans sa lettre d'amendement du 11 février 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile propose d'omettre le point 1°. Le Conseil d'Etat y donne son accord et lève son opposition formelle.

Point 2° (nouvel article 1) :

Le Conseil d'Etat propose d'insérer une référence aux dispositions de la législation nationale concernant le visa de long séjour et de viser avec plus de précision les situations envisagées. Il s'avère que le visa de long séjour (visa « D »), déjà introduit dans le cadre de l'autorisation de séjour temporaire (AST), répond à différents cas de figure pour les situations dans lesquelles un visa « C », limité à trois mois, ne suffit pas. Le visa de long séjour est limité à un an.

Point 3° (nouvel article 2) :

Le Conseil d'Etat fait remarquer qu'il convient de préciser cette disposition, en ce sens que les détenteurs d'un visa de long séjour ont la faculté, mais pas l'obligation, d'effectuer la déclaration d'arrivée auprès de l'administration communale de leur lieu de résidence. La Commission précise que, selon la loi sur le répertoire national des personnes physiques, il y a l'obligation d'effectuer une telle déclaration. La disposition sous le point 3° (nouvel article 2) permet d'y inclure les détenteurs d'un visa de long séjour.

Point 4° (nouvel article 3) :

Le Conseil d'Etat se demande ce qu'il convient d'entendre par « équipe pluridisciplinaire ». La CCDH et l'ORK demandent, par ailleurs, les mêmes précisions. Dans sa lettre d'amendement, la Commission envisage la création d'une commission consultative et propose le texte suivant : « *l'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal* ». Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat y marque son accord.

Point 5° (nouvel article 4) :

Pas d'observation.

Point 6° (nouvel article 5) :

Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle, le nouveau paragraphe 6, alinéa 1^{er} n'étant pas conforme à la logique du contentieux administratif. Selon le Conseil d'Etat, le système proposé du contrôle juridictionnel de la décision de prolongation de la mesure de rétention du ministre reviendrait à ce que le ministre intente un recours devant le président du Tribunal administratif contre sa propre décision de prolongation. Par ailleurs, le Conseil d'Etat fait remarquer que dans la mesure où l'intéressé serait privé du droit de présenter son point de vue devant le juge, le système envisagé pose des problèmes par rapport à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier l'article 5 sur la liberté individuelle et l'article 13 sur le droit au juge. Le Conseil d'Etat propose de reformuler le nouveau paragraphe 6 pour conférer au président du Tribunal administratif un rôle comparable à celui du juge des libertés et de la détention français, compétent pour statuer sur le maintien des étrangers en zone d'attente. Le nouveau paragraphe 6 se lirait alors comme suit :

« (6) Lorsque le ministre envisage de prolonger la durée de la rétention, il adresse une requête au président du Tribunal administratif qui statue d'urgence et en tous cas dans les dix jours de la requête après avoir entendu la personne concernée.

Contre cette décision du président du Tribunal administratif, la personne concernée peut interjeter appel devant la Cour administrative. Les paragraphes 4 et 5 sont applicables.

À défaut de saisine du président du Tribunal administratif par le ministre, dans le délai prévu, le retenu est remis en liberté. »

Or, selon la Commission, cette proposition de texte ne correspondrait ni à la directive européenne sur les retours, ni au principe de la séparation des pouvoirs. L'intention du projet de loi est précisément d'éviter de dénaturer le contentieux administratif, en conservant le contrôle historique postérieur des actes. Par ailleurs, le projet de loi n'entend pas exclure la personne retenue de la procédure ; bien au contraire, le projet de loi ne déroge pas en ce point essentiel aux principes et dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

La Commission a proposé d'amender le paragraphe (6) comme suit :

« (6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours du dépôt de la requête, la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe.

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté. »

La procédure est déclenchée d'office, tel que prévu dans la directive « retours ». Il n'y a donc pas lieu d'introduire un deuxième recours par la personne retenue, ce qui explique la disposition suivante : « *Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au para-*

graphe (1). ». La personne retenue pourra pourtant interjeter un recours devant la Cour administrative contre la décision du président du Tribunal administratif.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat lève son opposition formelle en proposant un texte qui ne diffère que légèrement du texte proposé dans l'amendement. Or, la notion de « saisie d'office » figurant dans la directive européenne y fait défaut. La Commission convient de maintenir le texte proposé dans son amendement.

Point 7° (nouvel article 6) :

Concernant la modification proposée à l'article 124, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 août 2008, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant :

« Le ministre charge la Police grand-ducale de l'exécution de la décision d'éloignement. »

Le Conseil d'Etat considère la définition de l'éloignement de l'étranger à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} comme étant trop restrictive, et propose de formuler la phrase introduisant les mesures prévues sous a) et b) comme suit :

« Aux fins de permettre l'éloignement, la Police grand-ducale procède aux mesures suivantes : ».

Ne voyant pas très bien en quoi le texte proposé diffère du texte initial, la Commission maintient le texte initial. Il est précisé que les mesures d'éloignement cités sous a) et b) ne sont pas exhaustives.

Afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat soulevant que la disposition prévue au point 7° du projet de loi visait uniquement les locaux destinés à l'habitation à l'exclusion de possibles autres locaux qui pourraient héberger des étrangers à éloigner, la Commission a proposé dans un amendement de remplacer la notion de « locaux destinés à l'habitation » par « locaux privés ». Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat retient la formulation « dans des locaux servant à son habitation ». La Commission s'y rallie.

Points 8° à 10° (nouveaux articles 7 à 9) :

Pas d'observation

La Commission s'aligne aux observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat.

*

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 modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

Art. 1^{er}. L'article 38 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est complété d'un nouveau point 4 libellé comme suit :

« 4. Il est muni d'un visa de long séjour, d'une durée maximale d'un an. »

Art. 2. L'article 40, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est complété d'un alinéa 3 libellé comme suit :

« Le visa long séjour prévu à l'article 38, point 4 permet au ressortissant de pays tiers de se déclarer auprès de l'administration communale de son lieu de résidence pour un séjour supérieur à trois mois.»

Art. 3. A l'article 103, de la même loi, à la suite de la première phrase est insérée une nouvelle phrase libellée comme suit:

« L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal. »

Art. 4. A l'article 120, de la même loi, le paragraphe 3 est divisé en deux alinéas distincts et se lira comme suit:

« (3) La durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Elle peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois si les conditions énoncées au paragraphe (1) qui précède sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien.

Si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire. »

Art. 5. L'article 123, de la même loi, est modifié comme suit :

« Art. 123 (1) Contre les décisions visées à article 120, paragraphe (3), alinéa 1^{er}, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

(2) Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. 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.

(3) Le Tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre la décision du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. A peine de forclusion, le recours doit être introduit dans le délai de trois jours à partir de la notification de la décision du Tribunal administratif. 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 d'appel.

(5) La Cour administrative statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. Pendant le délai et l'instance d'appel il sera sursis à l'exécution du jugement ayant annulé ou réformé la décision attaquée.

(6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours du dépôt de la requête, la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe.

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté.»

Art. 6. L'article 124, de la même loi, est remplacé par le libellé qui suit :

« Art.124 (1) Les décisions de retour qui comportent pour l'étranger un délai tel que prévu à l'article 111, paragraphe (2) pour satisfaire volontairement à une obligation de quitter le territoire ne peuvent être exécutées qu'après expiration du délai imparti, à moins que, au cours de celui-ci, un risque de fuite tel que visé à l'article 111, paragraphe (3), point c) apparaisse. Si l'étranger ne satisfait pas à l'obligation de quitter le territoire dans le délai lui imparti, l'ordre de quitter le territoire est exécuté d'office et l'étranger peut être éloigné du territoire par la contrainte. Le ministre ou son délégué prend toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la décision d'éloignement par la Police grand-ducale.

L'éloignement des étrangers comprend les mesures suivantes :

- a) la présentation d'étrangers aux ambassades, aux consulats ou auprès d'une délégation d'audition afin de déterminer la nationalité et l'identité de la personne concernée en vue d'obtenir les documents de voyage requis pour l'éloignement ;
- b) la prise d'empreintes digitales et de photographies en vue d'établir ou de vérifier l'identité de l'étranger.

Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux servant à son habitation est refusée, le président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite afin que les agents de la Police grand-ducale puissent accéder à ces locaux pour procéder à l'éloignement de l'étranger.

Les mesures coercitives pour procéder à l'éloignement 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 cours de l'exécution de l'éloignement, il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant de pays tiers et du principe de non-refoulement, sans préjudice des articles 129 et 130.

(2) Passé le délai visé au paragraphe (1) qui précède, une interdiction d'entrée sur le territoire conforme aux conditions prévues à l'article 112, paragraphe (1) est prononcée par le ministre à l'encontre de l'étranger qui se maintient sur le territoire et notifiée dans les formes prévues à l'article 110. Les recours prévus aux articles 113 et 114 sont applicables.

(3) La personne faisant l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire peut introduire une demande de levée de cette interdiction après un délai de trois ans à compter de l'éloignement du territoire en invoquant des moyens à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à son encontre.

(4) Un règlement grand-ducal établit un catalogue de règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution des mesures d'éloignement. »

Art. 7. A l'article 141, de la même loi, les termes « d'un mois à deux ans » sont remplacés par « d'un mois à trois ans » et l'amende de « 251 à 3.000 euros » est remplacée par une amende de « 251 à 12.500 euros ».

Art. 8. A l'article 147, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les termes « d'un montant maximum de 4.000 euros » sont remplacés par ceux de « d'un montant de 5.000 euros ».

Art. 9. A l'article 148, paragraphe 1^{er}, de la même loi, le terme « maximum » est supprimé. »

Luxembourg, le 30 septembre 2019

Le Président-Rapporteur
Marc ANGEL

7238

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 10/10/2019 17:37:44	Président: M. Etgen Fernand
Scrutin: 12	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7238 Libre circul. des personnes	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 7238	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	43	1	3	47
Procuration:	11	1	1	13
Total:	54	2	4	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Mme Adehm Diane	Oui	(M. Mosar Laurent)	Mme Arendt Nancy	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
M. Galles Paul	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui	(Mme Arendt Nancy)	M. Kaes Aly	Oui	(Mme Reding Viviane)
M. Lies Marc	Oui	(M. Eischen Félix)	M. Mischo Georges	Oui	
Mme Modert Octavie	Oui		M. Mosar Laurent	Oui	
Mme Reding Viviane	Oui		M. Roth Gilles	Oui	
M. Schank Marco	Oui	(M. Halsdorf Jean-Marie)	M. Spautz Marc	Oui	
M. Wilmes Serge	Oui	(Mme Hansen Martine)	M. Wiseler Claude	Oui	
M. Wolter Michel	Oui	(M. Spautz Marc)			

déi gréng					
Mme Ahmedova Semiray	Oui		M. Back Carlo	Oui	
M. Benoy François	Oui		Mme Bernard Djuna	Oui	
Mme Empain Stéphanie	Oui		M. Hansen- Marc	Oui	(M. Benoy François)
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
M. Margue Charles	Oui				

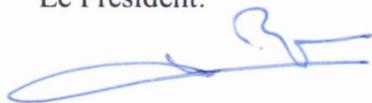
LSAP					
M. Angel Marc	Oui		M. Biancalana Dan	Oui	(M. Di Bartolomeo Mars)
M. Bodry Alex	Oui		Mme Burton Tess	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui	(M. Engel Georges)	Mme Mutsch Lydia	Oui	

DP					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Berger Eugène	Oui		M. Colabianchi Frank	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	(M. Hahn Max)

déi Lénk					
M. Baum Marc	Abst.	(M. Wagner David)	M. Wagner David	Abst.	

groupe technique					
M. Clement Sven-Piraten	Oui		M. Engelen Jeff-ADR	Non	
M. Gibéryen Gast-ADR	Non		M. Goergen Marc-Piraten	Oui	
M. Kartheiser Fernand-ADR	Non		M. Reding Roy-ADR	Non	(M. Engelen Jeff-ADR)

Le Président:



Le Secrétaire général:

7238/07

N° 7238⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

* * *

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

(22.10.2019)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés, du 10 octobre 2019 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 10 octobre 2019 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 8 mai 2018 et 26 mars 2019 ;

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 à l'unanimité des 19 votants, le 22 octobre 2019.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente du Conseil d'État,
Agné DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

45



Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Procès-verbal de la réunion du 30 septembre 2019

Ordre du jour :

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration
- Rapporteur : Monsieur Marc Angel
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 7461 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la participation à certaines élections de nationaux de chaque État résidant sur le territoire de l'autre, fait à Luxembourg, le 18 juin 2019
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
3. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 21 au 27 septembre 2019
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Carlo Back, remplaçant de Mme Djuna Bernard
M. François Benoy, remplaçant de Mme Stéphanie Empain

M. Jean-Paul Reiter, Mme Christiane Martin, MAE, Direction de l'Immigration (pour le point 1 de l'ordre du jour)
M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, Ministère d'Etat (pour le point 2 de l'ordre du jour)

Mme Sarah Brock, Mme Rita Brors, de l'Administration parlementaire

M. Eric Harsch, du groupe parlementaire LSAP

Excusés : M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, Mme Viviane Reding, M. David Wagner

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile
M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

M. Charles Goerens, M. Christophe Hansen, Mme Tilly Metz, M. Nicolas Schmit, Mme Monica Semedo, Mme Isabel Wiseler-Santos Lima, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration

Le Président-Rapporteur présente brièvement le contenu de son projet de rapport. Le projet de loi a pour but principal de tenir compte des observations des experts dans le cadre de l'évaluation de 2016 de l'application de l'acquis de Schengen tant dans le domaine du retour que dans celui de la gestion des frontières extérieures.

Il s'avère en guise de réponse à une question posée par M. Kartheiser que l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant la composition de la commission consultative est en cours de procédure. M. Kartheiser insiste à ce que le texte du règlement grand-ducal soit disponible avant le vote du projet de loi. Seront représentés au sein de la commission consultative la section « protection de l'enfant » du Parquet, l'OLAI respectivement l'ONA, l'Office national de l'enfance (ONE), la Direction de l'Immigration, ainsi que le tuteur et l'administrateur ad-hoc du mineur non accompagné. Il sera disposé explicitement que le mineur non accompagné a le droit d'être entendu par la commission consultative.

L'Ombudskomiteé fir d'Rechter vum Kand (ORK) en tant que médiateur ne figure pas au sein de la commission consultative, mais il a le droit d'accès aux dossiers. L'accord du mineur non accompagné pour cet accès est demandé lors de la convocation de la commission consultative traitant son cas.

Le projet de rapport est adopté avec l'abstention de M. Kartheiser.

Le Président de la Commission propose le modèle de base du temps de parole.

2. 7461 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la participation à certaines élections de nationaux de chaque État résidant sur le territoire de l'autre, fait à Luxembourg, le 18 juin 2019
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

Madame Lydia Mutsch est nommée Rapporteuse du projet de loi.

Le but du projet de loi est de pérenniser les droits actuels des ressortissants britanniques habitant au Grand-Duché du Luxembourg et des ressortissants

luxembourgeois habitant au Royaume-Uni concernant la participation, en tant qu'électeur et en tant que candidats, aux élections locales dans le cas de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. L'accord a été signé le 18 juin 2019, donc à un moment où le Parlement britannique avait refusé à plusieurs reprises l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Une sortie sans accord était devenue de plus en plus probable. Surtout la partie britannique avait insisté à la négociation d'un accord bilatéral pour maintenir les droits des citoyens. Pour la partie luxembourgeoise, il importait que les ressortissants luxembourgeois habitant au Royaume-Uni gardent les mêmes droits que les ressortissants britanniques. Le Luxembourg disposait par ailleurs déjà d'une législation permettant aux ressortissants de pays tiers de participer aux élections locales. Pour rester en ligne avec l'actuelle loi électorale, les ressortissants britanniques sont pourtant soumis à une clause de résidence au Luxembourg, tandis que ce n'est pas le cas pour les ressortissants luxembourgeois au Royaume-Uni. Dans le cas d'une modification de la loi électorale sur ce point, la partie britannique doit en être informée.

Contenu de l'Accord

L'article 1^{er} définit les termes utilisés dans l'accord. Le corollaire des élections locales au Luxembourg est l'élection gouvernementale locale au Royaume-Uni comprenant l'élection directe du maire et des autorités combinées. Pour le terme de « nationaux du Royaume-Uni », il est renvoyé à la Déclaration du 13 décembre 2007 sur la définition du terme de « nationaux » dans le Traité de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (reprenant celle du 31 décembre 1982).

L'article 2 fixe les droits des nationaux du Luxembourg résidant légalement au Royaume-Uni et qui ne diffèrent pas des droits applicables aux nationaux britanniques. Par analogie à cet article, l'article 3 reprend les droits des nationaux britanniques résidant légalement au Luxembourg. Il contient pourtant la clause de résidence consacrée à l'article 2, point 5 de la loi électorale, prévoyant que le droit de vote et de se porter candidats est soumis, pour les nationaux de pays tiers, à la condition d'avoir résidé légalement au Luxembourg depuis au moins cinq ans. Les motifs d'exclusion du droit de vote et de se porter candidat ne peuvent diverger pour les nationaux britanniques au Luxembourg et les nationaux luxembourgeois au Royaume-Uni de ceux applicables pour les nationaux respectifs. Toute modification des conditions applicables aux nationaux luxembourgeois respectivement britanniques résidant dans l'autre Etat partie doivent être notifiés à l'autre partie par écrit, par voie diplomatique.

L'article 4 dispose que les Etats parties sont tenus à régler à l'amiable les questions relatives à l'application, l'interprétation et la mise en œuvre de l'Accord.

Selon l'article 5, les modifications de l'Accord sont faites par accord écrit entre les Etats parties et n'entrent en vigueur qu'après accomplissement des exigences nationales respectives.

L'article 6 prévoit que les Etats parties se notifient mutuellement sur l'accomplissement des exigences internes prévues dans leur droit national pour l'entrée en vigueur de l'Accord. L'Accord ne peut entrer en vigueur qu'à partir du moment où le Royaume-Uni est sorti de l'Union européenne et à condition que les Etats parties aient mis en œuvre leurs exigences internes

respectives pour l'entrée en vigueur de l'accord. Une fois ces deux conditions remplies, le moment exact de l'entrée en vigueur est fixé à la date de l'événement qui est le plus récent.

Selon l'article 7, l'Accord peut être résilié unilatéralement par chaque Etat partie en le notifiant par écrit, par voie diplomatique, à l'autre Etat partie. La résiliation ne prend effet qu'après trente jours calendriers à partir de la date à laquelle l'autre Etat partie a reçu la notification écrite.

L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 24 septembre 2019, le Conseil d'Etat s'interroge sur la raison d'être de l'Accord. Le droit de vote des résidents non nationaux ne constituerait qu'un accessoire du droit de continuer à résider sur le territoire de l'Etat d'accueil et d'y exercer une activité professionnelle. En ce qui concerne le droit de vote, l'Accord n'aura pas pour effet d'apporter des modifications aux droits actuels des personnes concernées. Selon le Conseil d'Etat, la base juridique première des droits électoraux ne résidera toutefois plus dans les lois nationales respectives, mais dans l'instrument international que constitue l'Accord.

Selon les auteurs du projet de loi, le but de conclure un Accord sur le droit de vote et de se porter candidats aux élections locales n'est pas seulement de caractère juridique, mais aussi de caractère politique et symbolique. Les droits des citoyens réciproques sont ainsi renforcés. L'Accord garantit la pérennisation des droits, dont notamment les droits des nationaux luxembourgeois habitant au Royaume-Uni. Le devoir de notification de chaque changement garanti par ailleurs que les nationaux concernés soient bien informés sur leurs droits.

Le Conseil d'Etat s'interroge par ailleurs sur la cohérence du dispositif conventionnel. La garantie de l'égalité de traitement serait affaiblie par la possibilité d'une modification unilatérale des conditions en prévoyant, dans ce cas, une notification par voie diplomatique. Selon le Conseil d'Etat, « *la notification prévue ne peut viser que les conditions générales du droit de vote et d'éligibilité valant tant pour les nationaux que pour les ressortissants de l'autre partie contractante* ». Les auteurs du projet de loi s'y alignent, l'Accord n'ayant aucune influence sur la loi électorale nationale.

Finalement, le Conseil d'Etat constate que l'Accord n'entrera en vigueur qu'après que le Royaume-Uni est effectivement sorti de l'Union européenne sans distinguer entre le cas de figure d'une sortie avec accord et celui d'une sortie sans accord. Le Conseil d'Etat ne saisit pas la portée de l'Accord pendant la période transitoire prévue dans l'accord de sortie. Or, d'après les auteurs du projet de loi, il n'était pas possible, à la date de la conclusion de l'accord, de prévoir des dispositions spécifiques uniquement pour le cas d'une sortie sans accord, cette éventualité ayant été exclue par le parlement britannique. Par ailleurs, l'Accord ne touche en aucun point les compétences exclusives de l'Union européenne, de sorte qu'une distinction entre les différents cas de figure ne s'impose pas.

Discussion

Les éléments suivants peuvent être retenus du débat.

En guise de réponse à une intervention de M. Graas, il est précisé que le terme « maire » se réfère à la partie britannique. Au Luxembourg, le terme correspondant est celui de « bourgmestre ». Contrairement au Luxembourg, le maire britannique est élu directement.

Dans le cas d'une modification de la loi électorale luxembourgeoise rendant la clause de résidence plus favorable (c'est-à-dire moins élevée), le Royaume-Uni n'a pas lieu de s'y opposer. Si, par contre, la durée de résidence nécessaire pour obtenir le droit de vote sera augmentée, le Royaume-Uni pourrait résilier unilatéralement l'Accord, conformément à l'article 7.

Des accords similaires ont été conclus ou sont en cours de se conclure notamment avec l'Espagne, la Slovénie et le Portugal.

En ce moment, le gouvernement luxembourgeois n'a pas connaissance d'un élu local de nationalité luxembourgeoise au Royaume-Uni. Pourtant, l'Accord a pour but de maintenir cette possibilité.

M. Wiseler souligne que les dispositions de l'Accord concernant la partie luxembourgeoise sont, de toute façon, fixées dans la loi électorale. Or, l'Accord n'exclut pas des modifications qui seraient à notifier à l'autre Etat partie par voie diplomatique. Il s'avère en réponse à cette intervention que des modifications de la loi électorale restent toujours possibles et que, dans ce cas, l'autre Etat partie de l'Accord doit en être informé. Une autre intervention de M. Wiseler concerne le droit de résidence des ressortissants luxembourgeois au Royaume-Uni. Or, cette matière revient des compétences de l'Union européenne, tandis que les dispositions sur les élections locales sont dans la compétence exclusive des Etats membres.

Il s'avère que les réticences initiales du Ministère des Affaires étrangères reposent sur le fait qu'en décembre 2018, il n'était pas encore opportun de conclure des accords bilatéraux avec le Royaume-Uni. A ce moment, la probabilité que l'accord de retrait négocié avec l'Union européenne entre en vigueur était encore beaucoup plus grande qu'en juin 2019.

M. Kartheiser s'interroge sur la procédure de ratification de l'Accord au Royaume-Uni. Par ailleurs, il demande si l'Accord bilatéral prévaut à la loi nationale. Des réponses à ces deux questions seront fournis ultérieurement par le Ministère des Affaires étrangères.

3. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 21 au 27 septembre 2019

La liste des documents est adoptée.

4. Divers

Le Président de la Commission informe sur une entrevue qu'il aura le vendredi 4 octobre 2019 à 14.00 heures avec le publiciste israélien M. Gideon Levy dans le cadre de la discussion sur l'antisémitisme. Il invite les membres de la Commission à s'y joindre. M. Kartheiser prie de l'excuser à ce rendez-vous.

Luxembourg, le 30 septembre 2019

La Secrétaire-administratrice,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères
et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et
de l'Asile,
Marc Angel

25



**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la
Coopération, de l'Immigration et de l'Asile**

Procès-verbal de la réunion du 13 mai 2019

Ordre du jour :

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration
- Rapporteur : Monsieur Marc Angel
- Analyse de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
2. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 27 avril au 3 mai 2019
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, remplaçant de M. Di Bartolomeo, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, remplaçant de Mme Reding, M. Marc Spautz, M. David Wagner, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Jean-Paul Reiter, MAE, Directeur de l'Immigration

Mme Rita Brors, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Reding

M. Georges Bach, Mme Mady Delvaux-Stehres, M. Frank Engel, M. Charles Goerens, M. Christophe Hansen, Mme Tilly Metz, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. 7238 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

Les membres de la commission procèdent à l'analyse de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

La commission avait proposé, dans sa lettre d'amendement, d'omettre le point 1° du projet de loi. Le Conseil d'Etat y donne son accord et lève son opposition formelle.

Au point 4°, le Conseil d'Etat marque son accord avec la formulation proposée par la commission, disposant que « l'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal ». Il est précisé que le texte du règlement grand-ducal afférent sera disponible avant le vote du projet de loi. L'avant-projet prévoit que la « Commission d'évaluation des intérêts supérieurs des mineurs non-accompagnés » se compose d'un représentant du Ministre de l'Immigration et de l'Asile qui préside la Commission, ainsi que des représentants de l'OLAI (respectivement du futur Office national d'Accueil ONA), de l'Office national de l'Enfance et du Parquet « protection de l'enfance ». Les membres seront nommés pour une période de trois ans. Par ailleurs, l'administrateur ad hoc est invité à se présenter devant la Commission pour exposer son point de vue. Le mineur non accompagné peut être entendu en personne si une demande afférente est faite. Le vote se fait par majorité simple des voix. L'ORK (« Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand ») ne fait pas partie du processus décisionnel, mais peut consulter les dossiers avec l'accord du mineur non accompagné respectivement de l'administrateur ad-hoc. Par ailleurs, l'ORK est invité à une réunion annuelle au cours de laquelle le bilan est présenté. Le Président-Rapporteur précise que l'ORK lui-même ne souhaite pas devenir membre de cette Commission consultative pour des raisons d'indépendance, et préfère garder le statut d'observateur.

Au paragraphe (6) du point 6°, le Conseil d'Etat lève son opposition formelle en proposant un texte qui ne diffère que légèrement du texte proposé dans l'amendement. Or, la notion de « saisie d'office » figurant dans la directive européenne y fait défaut. La commission convient de maintenir le texte proposé dans son amendement. En pratique, la procédure administrative du recours à la prolongation de la rétention est lancée par le représentant du Ministre. M. Roth donne à considérer que selon la procédure administrative habituelle, l'initiative devrait émaner de l'administré. Par ailleurs, il critique le fait que le tribunal administratif doit statuer dans les dix jours de la requête. Le Directeur de l'Immigration répond que ces délais sont déjà en vigueur pour la procédure actuelle, en soulignant que la procédure nouvelle est orale. Le contrôle automatique est par ailleurs prévu dans la directive européenne.

Au point 7°, la commission se rallie à la proposition de texte du Conseil d'Etat quant à la formulation « dans des locaux servant à son habitation ». Il est précisé que les mesures d'éloignement cités sous a) et b) ne sont pas exhaustives.

La commission adopte le texte proposé avec l'abstention de M. Kartheiser.

2. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 27 avril au 3 mai 2019

La liste des documents est adoptée.

3. Divers

Le Président de la commission informe sur les prochaines réunions.

Luxembourg, le 13 mai 2019

La Secrétaire-administrateur,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères
et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et
de l'Asile,
Marc Angel

09



Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Procès-verbal de la réunion du 11 février 2019

Ordre du jour :

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration
 - Rapporteur : Monsieur Marc Angel
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements
2. 7355 Projet de loi portant approbation des Amendements à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale adoptés le 14 décembre 2017 par l'Assemblée des États Parties du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, lors de sa 12ème séance plénière, à New York, et portant modification de l'article 136quater du Code pénal
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. Motion "Prise d'initiatives afin de mettre en oeuvre des conventions entre États adaptées aux évolutions dans le domaine digital et permettant de saisir des opportunités dans ce domaine". Auteur: M. Fernand Kartheiser
4. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 2 au 8 février 2019
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydia Polfer, Mme Viviane Reding, M. David Wagner, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Gilles Roth, Remplaçant de M. Marc Spautz

M. Jean-Paul Reiter, Mme Christiane Martin, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration (pour le point 1 de l'ordre du jour)

M. Christophe Schiltz, Mme Sandra Merens, Ministère des Affaires

étrangères et européennes, Service juridique (pour les points 2 et 3 de l'ordre du jour)

Mme Rita Brors, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Spautz

M. Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile, Ministre des Affaires étrangères et européennes

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration

Le projet de loi sous rubrique répond aux critiques émises dans l'évaluation Schengen de la Commission européenne. Il a été présenté, une première fois, le 23 avril 2018 dans une réunion de la Commission. Le 25 juin 2018, l'avis du Conseil d'Etat a déjà été analysé par la Commission dans son ancienne composition.

Se basant sur le procès-verbal de la réunion du 25 juin 2018, le Président-Rapporteur propose de confirmer les conclusions retenues et d'introduire trois amendements au texte du projet de loi.

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat a émis deux oppositions formelles. La première concerne le point 1° du projet de loi. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la notion de « représentants de médias accrédités » inconnue en droit national. Le Président-Rapporteur propose d'omettre ce point.

La deuxième opposition formelle repose sur un double malentendu concernant le point 6° du projet de loi. Ce point introduit une procédure selon laquelle le ministre intente automatiquement un recours contre la décision de prolongation de la mesure de rétention devant le président du Tribunal administratif. Le Conseil d'Etat s'y oppose formellement pour les deux raisons que, d'une part, le ministre intenterait un recours contre sa propre décision, et que, d'autre part, si le l'intéressé était privé du droit de présenter son point de vue devant le juge, le système envisagé poserait des problèmes par rapport à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon les auteurs, le projet de loi n'entend pas exclure la personne retenue de la procédure, et ne déroge pas en ce point essentiel aux principes et dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Par ailleurs, l'intention du projet de loi serait précisément d'éviter de dénaturer le contentieux administratif, en conservant le contrôle historique postérieur des actes. Afin d'éviter tout quiproquo, il est proposé d'amender le texte en y insérant des dispositions directement inspirées de l'article 11, alinéa 4 et 5 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, libellées comme suit : « (...) *la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe. La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le*

président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation. »

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'est demandé, dans son avis du 8 mai 2018, ce qu'il convient d'entendre par « équipe pluridisciplinaire » à l'endroit du point 4° du projet de loi. Afin de tenir compte de cette remarque, il est proposé d'amender le texte du projet de loi pour créer une commission consultative qui aura comme mission l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. La composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal.

Un troisième amendement est proposé afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat soulevant que la disposition prévue au point 7° du projet de loi visait uniquement les locaux destinés à l'habitation à l'exclusion de possibles autres locaux qui pourraient héberger des étrangers à éloigner. Le Président-Rapporteur propose de remplacer la notion de « locaux destinés à l'habitation » par « locaux privés ».

Quant au visa de long séjour (point 2° du projet de loi), il y a lieu de retenir que le visa « D », déjà introduit dans le cadre de l'autorisation de séjour temporaire, répond à différents cas de figure pour les situations dans lesquelles un visa « C », limité à trois mois, ne suffit pas. Le visa de long séjour est limité à un an.

Après discussion, la Commission adopte les amendements tels que reprises dans la lettre d'amendement annexée au présent procès-verbal, avec l'abstention du représentant de « déi lénk » aux votes des trois amendements. Le représentant de l'ADR se rallie au premier amendement sous réserve que la composition de la commission consultative sera connue au moment du vote du projet de loi et s'abstient au vote du troisième amendement.

Débat

Il y a lieu de retenir les éléments suivants de la discussion.

Le contenu du règlement grand-ducal visé par l'amendement concernant le point 4° du projet de loi devra être porté à la connaissance de la Chambre des Députés avant le vote du présent projet de loi. La proposition de faire participer un représentant de l'Ombudscomité fir d'Recher vum Kand (ORK) à la commission consultative ne semble pas être partagée par cette association pour ne pas mettre en danger l'indépendance de l'association.

Il s'avère que la commission consultative a déjà été mise en place suite à l'évaluation Schengen. Y sont représentés la section « protection de l'enfant » du Parquet, l'OLAI, l'Office national de l'enfance (ONE), la Direction de l'Immigration, ainsi que le mineur non accompagné (sauf s'il n'a pas encore atteint l'âge d'être entendu), l'administrateur ad-hoc et le tuteur. Une autorisation de séjour pour raisons humanitaires est délivrée aux enfants dont l'intérêt supérieur est de rester au Grand-Duché de Luxembourg. Cette autorisation n'est pas liée automatiquement à un regroupement familial.

Un membre du groupe politique « déi gréng » demande s'il n'y a pas d'insécurité pour l'enfant disposant d'une autorisation de séjour limitée à la date où l'enfant aura atteint l'âge de 18 ans. Le Directeur de l'Immigration

répond qu'en règle générale, cette autorisation de séjour sera prolongée. Il s'agit pourtant d'une pratique et non pas d'un droit fixé par la loi.

Réagissant à une intervention du représentant de l'ADR, le Président-Rapporteur est d'avis qu'il n'est pas opportun de pénaliser le fait qu'une personne donne abris, dans ses locaux privés, à un demandeur de protection internationale débouté et étant dans l'obligation de quitter le pays.

En réponse à une question soulevée par un membre de la Commission et par le courrier de l'association « Passerelle », il s'avère que le tuteur a la fonction de défendre l'intérêt général de l'enfant, tandis que l'administrateur ad-hoc représente l'enfant dans la procédure.

Un membre de la Commission propose de revenir sur la remarque du Conseil d'Etat concernant les mesures d'éloignement énumérées sous a) et b) au point 7° du projet de loi. Selon le Conseil d'Etat, ces mesures ne seraient pas à considérer comme exhaustives et il propose une formulation plus générale. Ne voyant pas très bien en quoi le texte proposé diffère du texte initial, la Commission n'avait pas retenue cette formulation dans sa réunion du 25 juin 2018. Le Président-Rapporteur propose de revenir sur cette question lors d'une réunion ultérieure, quand l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sur les amendements proposés sera disponible.

2. 7355 Projet de loi portant approbation des Amendements à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale adoptés le 14 décembre 2017 par l'Assemblée des États Parties du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, lors de sa 12ème séance plénière, à New York, et portant modification de l'article 136quater du Code pénal

M. Mars Di Bartolomeo est nommé Rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

L'objet du projet de loi est d'approuver les amendements à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale adoptés lors de la 12^{ème} séance plénière de l'Assemblée des Etats Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le 14 décembre 2017 à New York, et à modifier le Code pénal en conséquence.

Les amendements visés par le présent projet de loi prévoient d'ajouter trois crimes de guerre à l'article 8, à savoir l'utilisation :

- d'armes qui utilisent des agents biologiques ou toxiques ;
- d'armes blessant par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain ;
- d'armes à laser causant une cécité permanente.

Les crimes concernés par les amendements sont basés sur des instruments internationaux déjà ratifiés par le Luxembourg.

Le Luxembourg étant un fervent défenseur de la justice pénale internationale et du droit international humanitaire, une ratification rapide des amendements représenterait un signe important pour la promotion du Statut de Rome.

Il s'avère en réponse à une question du Rapporteur que les origines du Statut de Rome remontent à 1998. Le Luxembourg était impliqué, dès le début, dans

les négociations et a été un des premiers Etats Parties à avoir adopté le Statut de Rome par la loi du 14 août 2000. L'importance de cet instrument réside dans le fait que, pour la première fois, la communauté internationale a créé une cour pénale internationale permanente basée sur l'incrimination de la responsabilité personnelle. Ce principe est en ligne avec l'engagement du Luxembourg pour la lutte contre l'impunité et avec les autres cours pénales internationales créées ad hoc, dont p. ex. celles pour l'ex-Yougoslavie ou pour le Rwanda.

Débat

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

La mise en question des compétences de la Cour pénale internationale par un nombre croissant de pays dans les dernières années se base sur la critique qu'elle se focalise trop sur le continent africain.

Il est proposé de procéder à une visite de la Cour pénale internationale à La Haye pour rendre visible le soutien de la Chambre des Députés. Il est aussi proposé de visiter, dans la même perspective, d'autres juridictions internationales à La Haye. Le Rapporteur suggère d'inviter le Président de la Cour pénale internationale à une visite à la Chambre des Députés, ce qui augmenterait encore la visibilité.

3. Motion "Prise d'initiatives afin de mettre en œuvre des conventions entre Etats adaptées aux évolutions dans le domaine digital et permettant de saisir des opportunités dans ce domaine". Auteur: M. Fernand Kartheiser

L'auteur de la motion explique que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 comprend un certain nombre de dispositions qui peuvent être appliquées à la situation des « ambassades électroniques ». Or, comme ceci n'est pas explicitement prévu, des incertitudes pourraient se présenter. L'orateur propose donc de compléter le texte de 1961 d'un protocole ou sous une autre forme pour tenir compte aux évolutions de la technique. Le Luxembourg étant concerné en tant que lieu de stockage de données d'autres pays et pouvant ainsi renforcer son image dans le domaine digital, il serait opportun, selon l'orateur, de prendre cette initiative.

Le représentant du Ministère des Affaires étrangères et européennes répond que le Luxembourg n'a pas mis en pratique une « ambassade électronique », mais un centre de données protégé par certaines immunités à l'instar d'une ambassade. Un centre de données situé sur le terrain d'une ambassade serait automatiquement protégé par la Convention de Vienne. Le Luxembourg a créé un centre de données auquel il a conféré par une loi la même protection qu'à une ambassade. L'accord conclu avec l'Estonie a démontré qu'à ce stade, il n'est pas nécessaire de modifier la Convention de Vienne à cet effet ou de négocier de nouveaux instruments. Il est donc plus judicieux d'appliquer les règles existantes, et de ne pas les exposer à des négociations dont le résultat est difficile à prédire. La Convention de Vienne a été ratifiée par 191 pays et procure une grande sécurité juridique. L'orateur conclut que le gouvernement propose de ne pas adopter cette motion.

Un membre de la Commission propose que le Luxembourg introduise une interprétation officielle de la Convention de Vienne pour créer une meilleure

base juridique.

L'auteur de la motion précise qu'il suggère de compléter la Convention de Vienne et non pas de l'amender, tout comme, sous le point 2 de l'ordre du jour de la présente réunion, il a été proposé de compléter le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

4. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 2 au 8 février 2019

La liste des documents est adoptée.

5. Divers

Ce point de l'ordre du jour ne soulève pas d'observation.

Luxembourg, le 11 février 2019

La Secrétaire-administrateur,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères
et européennes, de l'Immigration et
de l'Asile,
Marc Angel



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Luxembourg, le 11 février 2019

Monsieur le Président du Conseil d'État
5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg

Concerne : Projet de loi N°7238 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, qui ont été adoptés par les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile en date du 11 février 2019.

Je joins en annexe un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements proposés (figurant en caractère gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a faites siennes (figurant en caractères soulignés).

I. Remarques préliminaires

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'État relative au point 1 du projet de loi concernant l'ajout d'un point h) à l'article 35, paragraphe 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la commission propose la suppression pure et simple de cet ajout.

II. Propositions d'amendements

Amendement 1

Au point 4°, la commission propose d'amender l'article 103 et d'insérer à la suite de la première phrase, une nouvelle phrase libellée comme suit :

« L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal. »

Commentaire

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat s'est demandé ce qu'il convient d'entendre par « équipe pluridisciplinaire ». Afin de tenir compte de cette critique, il est proposé de créer une commission consultative qui aura pour mission l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. La composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal.

Amendement 2

Au point 6°, l'article 123 est amendé comme suit :

« Art. 123 (...)

(6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours du dépôt de la requête, la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe.

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté. »

Commentaire

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat s'est opposé au système proposé, dans la mesure où le ministre devrait tenter lui-même un recours devant le président du Tribunal administratif contre sa propre décision de prolongation, ce qui ne serait pas conforme à la logique du contentieux administratif et en ce qu'il ne serait pas non plus prévu que la personne concernée soit partie à la procédure.

Cette opposition formelle semble reposer sur un double malentendu.

En effet, d'une part, s'il peut certes paraître peu orthodoxe que le ministre, en tant qu'autorité administrative auteur d'une décision, doit prendre lui-même l'initiative d'intenter en quelque sorte un recours contre sa propre décision, le système proposé vise à concilier d'un côté l'exigence extrapolée de l'article 15, paragraphe 3 de la Directive 2008/115/CE prévoyant une vérification systématique d'office par les juridictions des décisions de prolongation de rétention et de l'autre côté l'essence même du système du contentieux administratif luxembourgeois, reposant sur un contrôle *a posteriori* des actes du pouvoir de l'exécutif, le juge administratif étant en effet, contrairement notamment au juge pénal ou au juge des libertés et de la détention français, le juge d'une décision, et non d'une situation. Aussi, l'intention du projet de loi est précisément d'éviter de dénaturer le contentieux administratif, en conservant le contrôle historique postérieur des actes.

Contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, le projet de loi n'entend pas non plus exclure la personne retenue de la procédure ; bien au contraire, le projet de loi ne déroge pas en ce point essentiel aux principes et dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, les dispositions de l'article 9, alinéa 2, selon lesquelles « (...) *en cas d'introduction d'un recours par l'Etat, le greffier communique, selon les formalités prévues à l'article 34, à la partie défenderesse et au tiers intéressé, copie des mémoires et pièces fournis. La partie défenderesse et le tiers intéressé sont tenus de répondre dans le délai prévu à l'article 5* » ainsi que de l'article 14, alinéa 2, consacrant le principe du contradictoire, de même que l'obligation pour l'administré de se faire représenter par un avocat, demeurent intouchées, cette dernière obligation étant particulièrement importante afin d'éviter dans la mesure du possible l'épineuse question des éventuels transferts des personnes retenues aux audiences des juridictions administratives et de l'organisation de leur escorte, encore que l'assistance d'un avocat .

Si le délai de 10 jours peut, du point de vue de la représentation à l'audience de la personne retenue, paraître juste, l'expérience a toutefois révélé que dans la majorité des cas, une personne retenue, arrivée à ce stade de la rétention, à savoir d'une 4^e voire 5^e prolongation, soit dispose d'ores et déjà d'un avocat qui l'a déjà représenté dans les procédures antérieures, soit n'a pas eu recours à un avocat et n'a jamais introduit de recours contre les décisions antérieures : la situation où une personne retenue envisagerait seulement à ce stade ultime d'introduire un recours contentieux contre la prolongation de sa rétention est partant rarissime : en tout état de cause, dans une telle hypothèse, la personne retenue pourra toujours avoir recours à un avocat de permanence.

Afin d'éviter tout quiproquo, il est proposé d'amender le texte en y insérant des dispositions directement inspirées de l'article 11, alinéa 4 et 5 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, libellées comme suit : « (...) *la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe. La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation* ».

Amendement 3

L'article 124, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, est amendé comme suit :

« Art. 124 (1...) »

Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des **locaux privés** est refusée, le président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite au ministre afin que les agents de la Police grand-ducale puissent accéder au lieu d'habitation pour procéder à l'éloignement. »

Commentaire

Afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat soulevant que la disposition prévue dans le projet de loi visait uniquement les locaux destinés à l'habitation à l'exclusion de possibles autres locaux qui pourraient héberger des étrangers à éloigner, la commission propose d'élargir la notion de « locaux destinés à l'habitation » et de remplacer ces termes par ceux de « locaux privés ».

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke with a small loop and a short vertical stroke at the end.

Fernand Etgen
Président de la Chambre des Députés

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Texte coordonné¹

1° L'article 35, paragraphe 2 est complété par un point h) libellé comme suit :

« h) ~~les représentants des médias accrédités.~~ »

2° L'article 38 est complété d'un nouveau point 4 libellé comme suit :

« 4. Il est muni d'un visa de long séjour, d'une durée maximale d'un an. »

3° L'article 40, paragraphe 1 est complété d'un alinéa 3 libellé comme suit :

« Le visa long séjour prévu à l'article 38, point 4 permet au ressortissant de pays tiers de se déclarer auprès de l'administration communale de son lieu de résidence pour un séjour supérieur à trois mois.»

4° A l'article 103, à la suite de la première phrase est insérée une nouvelle phrase libellée comme suit:

« L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une ~~équipe pluridisciplinaire~~ **commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal.** »

5° A l'article 120, le paragraphe 3 est divisé en deux alinéas distincts et se lira comme suit:

« (3) La durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Elle peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois si les conditions énoncées au paragraphe (1) qui précède sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien.

Si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire. »

6° L'article 123 est modifié comme suit :

« Art. 123 (1) Contre les décisions visées à article 120, paragraphe (3), alinéa 1, un recours est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

¹ Le texte coordonné reprend les amendements proposés (en caractère gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission parlementaire a fait siennes (en caractères soulignés). Pour permettre une meilleure lisibilité des différentes versions de texte, les propositions d'ordre légistique du Conseil d'Etat ne seront reprises que dans la version finale du texte qui figurera dans le rapport de la commission parlementaire

(2) Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. 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.

(3) Le Tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre la décision du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. A peine de forclusion, le recours doit être introduit dans le délai de trois jours à partir de la notification de la décision du Tribunal administratif. 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 d'appel.

(5) La Cour administrative statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. Pendant le délai et l'instance d'appel il sera sursis à l'exécution du jugement ayant annulé ou réformé la décision attaquée.

(6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête, **la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe.**

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté.»

7° L'article 124 est remplacé par le libellé qui suit :

« Art.124 (1) Les décisions de retour qui comportent pour l'étranger un délai tel que prévu à l'article 111, paragraphe (2) pour satisfaire volontairement à une obligation de quitter le territoire ne peuvent être exécutées qu'après expiration du délai imparti, à moins que, au cours de celui-ci, un risque de fuite tel que visé à l'article 111, paragraphe (3), point c) apparaisse. Si l'étranger ne satisfait pas à l'obligation de quitter le territoire dans le délai lui imparti, l'ordre de quitter le territoire est exécuté d'office et l'étranger peut être éloigné du territoire par la contrainte. Le ministre ou son délégué prend toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la décision d'éloignement par la Police grand-ducale.

L'éloignement des étrangers comprend les mesures suivantes :

a) la présentation d'étrangers aux ambassades, aux consulats ou auprès d'une délégation d'audition afin de déterminer la nationalité et l'identité de la personne concernée en vue d'obtenir les documents de voyage requis pour l'éloignement ;

b) la prise d'empreintes digitales et de photographies en vue d'établir ou de vérifier l'identité de l'étranger.

Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux destinés à l'habitation privés est refusée, le président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite afin que les agents de la Police grand-ducale puissent accéder au lieu d'habitation pour procéder à l'éloignement.

Les mesures coercitives pour procéder à l'éloignement 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 cours de l'exécution de l'éloignement, il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant de pays tiers et du principe de non-refoulement, sans préjudice des articles 129 et 130.

(2) Passé le délai visé au paragraphe (1) qui précède, une interdiction d'entrée sur le territoire conforme aux conditions prévues à l'article 112, paragraphe (1) est prononcée par le ministre à l'encontre de l'étranger qui se maintient sur le territoire et notifiée dans les formes prévues à l'article 110. Les recours prévus aux articles 113 et 114 sont applicables.

(3) La personne faisant l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire peut introduire une demande de levée de cette interdiction après un délai de trois ans à compter de l'éloignement du territoire en invoquant des moyens à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à son encontre.

(4) Un règlement grand-ducal établit un catalogue de règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution des mesures d'éloignement. »

8° A l'article 141 la peine d'emprisonnement « d'un mois à deux ans » est remplacée par une peine d'emprisonnement « d'un mois à trois ans » et l'amende de « 251 à 3.000 euros » est remplacée par une amende de « 251 à 12.500 euros ».

9° A l'article 147, paragraphe 1^{er} les termes « d'un montant maximum de 4.000 euros » sont remplacés par ceux de « d'un montant de 5.000 euros ».

10° A l'article 148, paragraphe 1^{er} le terme « maximum » est supprimé.



**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration**

Procès-verbal de la réunion du 25 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7188 Projet de loi portant modification
 1. de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration
 2. de la loi du 18 février 2013 sur l'accueil de jeunes au pair- Rapporteur : Monsieur Marc Angel
- Analyse de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration
- Rapporteur : Monsieur Marc Angel
- Analyse des avis du Conseil d'Etat et de la Commission consultative des droits de l'homme
3. 7239 Projet de loi portant modification de la loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M
- Rapporteur : Monsieur Marc Angel
- Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 7294 Projet de loi portant approbation de l'Accord complémentaire entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Organisation européenne des brevets concernant l'inviolabilité des archives de l'Organisation européenne des brevets, fait à Luxembourg, le 5 mars 2018
- Rapporteuse : Madame Claudia Dall'Agnol
- Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
5. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 1er juin 2018 et du 4 juin 2018
6. Dossiers européens: adoption de la liste de documents transmis entre le 16 et le 22 juin 2018
7. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Yves Cruchten, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz

Mme Joëlle Elvinger, Remplaçante de Mme Lydie Polfer
M. Marcel Oberweis, Remplaçant de M. Jean-Marie Halsdorf

M. Jean-Paul Reiter, Mme Christiane Martin, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration

Mme Rita Brors, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Claudia Dall'Agnol, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Loschetter, Mme Lydie Polfer, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Georges Bach, Mme Mady Delvaux-Stehres, M. Frank Engel, M. Charles Goerens, Mme Viviane Reding, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

- 1. 7188** **Projet de loi portant modification**
1. de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration
2. de la loi du 18 février 2013 sur l'accueil de jeunes au pair

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate qu'au vu des amendements, qui n'appellent pas d'observation additionnelle, il est en mesure de lever les oppositions formelles formulées dans son avis du 30 janvier 2018. Par ailleurs, le Conseil d'Etat formule une série d'observations d'ordre légistique qui ont été repris dans le projet de rapport.

Le Rapporteur présente brièvement son projet de rapport qui est ensuite adopté avec l'abstention de la sensibilité politique ADR. La Commission propose le modèle de base du temps de parole en séance plénière.

- 2. 7238** **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration**

La Commission décide que les avis de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) et de l'Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) soient publiés en tant que documents parlementaires.

La Commission procède ensuite à l'analyse de l'avis du Conseil d'Etat.

Point 1° : Le Conseil d'Etat s'interroge sur la notion de « représentants de médias accrédités » inconnue en droit national, et s'oppose formellement à cette disposition.

Les auteurs du projet de loi proposent d'omettre le point 1°. La Commission s'y rallie.

Point 2° : Le Conseil d'Etat propose d'insérer une référence aux dispositions de la législation nationale concernant le visa de long séjour et de viser avec plus de précision les situations envisagées.

Les auteurs du projet de loi informent que le visa « vacances-travail » est prévu dans l'accord conclu avec la Nouvelle Zélande, mais n'a pas encore de base légale. Le visa de long séjour (visa « D »), déjà introduit dans le cadre de l'autorisation de séjour temporaire (AST), répond à différents cas de figure pour les situations dans lesquelles un visa « C », limité à trois mois, ne suffit pas. Le visa de long séjour est limité à un an.

Point 3° : Le Conseil d'Etat fait remarquer qu'il convient de préciser cette disposition, en ce sens que les détenteurs d'un visa de long séjour ont la faculté, mais pas l'obligation, d'effectuer la déclaration d'arrivée auprès de l'administration communale de leur lieu de résidence.

Les auteurs du projet de loi précisent que, selon la loi sur le répertoire national des personnes physiques, il y a l'obligation d'effectuer une telle déclaration. La disposition sous le point 3° permet d'y inclure les détenteurs d'un visa de long séjour.

Le Rapporteur propose de retenir dans son rapport que le Gouvernement en informera les administrations communales.

Point 4° : Le Conseil d'Etat se demande ce qu'il convient d'entendre par « équipe pluridisciplinaire ». La CCDH et l'ORK demandent, par ailleurs, les mêmes précisions.

Les auteurs du projet de loi expliquent que ce terme a été utilisé dans les recommandations des experts de l'évaluation Schengen.

Le Rapporteur propose d'insérer un amendement disposant que la composition et le fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire sont fixés par un règlement grand-ducal. Par ailleurs, il fait remarquer qu'il y aurait conflit d'intérêt si l'avocat-tuteur faisait partie de cette équipe, comme le propose la CCDH dans son avis. Par contre, on pourrait disposer, dans le règlement grand-ducal en question, que l'avocat-tuteur soit entendu, ce qui se fait déjà en pratique.

Un membre du groupe parlementaire CSV demande s'il ne serait pas utile de charger le Parquet de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il s'avère qu'un représentant du Parquet spécialisé dans le domaine de la protection de la jeunesse fait partie de l'équipe pluridisciplinaire. Le Rapporteur propose d'y intégrer également le « défenseur des droits de l'enfant » instauré par le projet de loi 7236 (projet de loi instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher »).

Quant aux remarques de l'ORK concernant le retour de mineurs dans le cas où ce serait dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il est précisé que l'OIM (Organisation internationale d'Immigration) procède à des enquêtes dans les pays d'origine pour examiner la situation des mineurs. Dans la pratique, aucun mineur non accompagné n'a jusqu'ici été retourné dans son pays à partir du Luxembourg.

Le Rapporteur propose, en outre, de donner suite aux remarques de la CCDH et de l'ORK sur la formation des membres de l'équipe pluridisciplinaire en insérant des dispositions y relatives dans le règlement grand-ducal.

Point 5° : Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation.

Point 6° : Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle, le nouveau paragraphe 6, alinéa 1^{er} n'étant pas conforme à la logique du contentieux administratif. Selon le Conseil d'Etat, le système proposé du contrôle juridictionnel de la décision de prolongation de la mesure de rétention du ministre reviendrait à ce que le ministre intente un recours devant le président du Tribunal administratif contre sa propre décision de prolongation. Par ailleurs, le Conseil d'Etat fait remarquer que dans la mesure où l'intéressé serait privé du droit de présenter son point de vue devant le juge, le système envisagé pose des problèmes par rapport à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier l'article 5 sur la liberté individuelle et l'article 13 sur le droit au juge. Le Conseil d'Etat propose de reformuler le nouveau paragraphe 6 pour conférer au président du Tribunal administratif un rôle comparable à celui du juge des libertés et de la détention français, compétent pour statuer sur le maintien des étrangers en zone d'attente. Le nouveau paragraphe 6 se lirait alors comme suit :

« (6) Lorsque le ministre envisage de prolonger la durée de la rétention, il adresse une requête au président du Tribunal administratif qui statue d'urgence et en tous cas dans les dix jours de la requête après avoir entendu la personne concernée.

Contre cette décision du président du Tribunal administratif, la personne concernée peut interjeter appel devant la Cour administrative. Les paragraphes 4 et 5 sont applicables.

À défaut de saisine du président du Tribunal administratif par le ministre, dans le délai prévu, le retenu est remis en liberté. »

Selon les auteurs du projet de loi, cette proposition de texte ne correspondrait ni à la directive européenne sur les retours, ni au principe de la séparation des pouvoirs. Dans une note distribuée aux membres de la Commission et annexée au présent procès-verbal, ils relèvent un double malentendu, l'intention du projet de loi étant précisément d'éviter de dénaturer le contentieux administratif, en conservant le contrôle historique postérieur des actes. Par ailleurs, le projet de loi n'entend pas non plus exclure la personne retenue de la procédure ; bien au contraire, le projet de loi ne déroge pas en ce point essentiel aux principes et dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Il est proposé d'amender le paragraphe (6) comme suit :

« (6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours du dépôt de la requête, la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe.

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

A défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté. »

Un membre du groupe politique CSV est d'avis que la phrase suivante pose un problème fondamental, car ôtant la personne retenue de son droit d'introduire un recours : « *Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).* » Les auteurs du projet de loi expliquent que la procédure est déclenchée d'office, tel que prévu dans la directive « retours ». Il n'y a donc pas lieu d'introduire un deuxième recours par la personne retenue. Elle pourra pourtant interjeter un recours devant la Cour administrative contre la décision du président du Tribunal administratif.

Il est précisé que contrairement à ce qui est insinué dans l'avis du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi ont consulté le président du Tribunal administratif lors de l'élaboration du projet de loi.

Point 7° : Concernant la modification proposée à l'article 124, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 août 2008, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant :
« *Le ministre charge la Police grand-ducale de l'exécution de la décision d'éloignement.* »

Le Conseil d'Etat considère la définition de l'éloignement de l'étranger à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} comme étant trop restrictive, et propose de formuler la phrase introduisant les mesures prévues sous a) et b) comme suit :

« *Aux fins de permettre l'éloignement, la Police grand-ducale procède aux mesures suivantes : ».*

Ne voyant pas très bien en quoi le texte proposé diffère du texte initial, les auteurs du projet de loi proposent de maintenir le texte initial. La Commission s'y rallie.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, le Conseil d'Etat note que seuls les locaux destinés à l'habitation sont couverts par cet alinéa, à l'exclusion de possibles autres locaux qui pourraient, le cas échéant, héberger des étrangers à éloigner, sans pour autant constituer des locaux destinés à l'habitation. Le Rapporteur du projet de loi propose d'insérer un amendement pour substituer les mots « *locaux destinés à l'habitation* » par « *lieux privés* ».

Un membre du groupe politique CSV se demande si une telle disposition se justifie, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un fait pénal. Les auteurs du projet de loi donnent à considérer qu'une disposition similaire a été introduite dans la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la Santé. Par ailleurs, la mesure ne peut être prise que sur décision du président du Tribunal d'arrondissement. Or, le membre du groupe politique CSV souhaite savoir sur quelle base le président du Tribunal d'arrondissement est saisi et si le droit au recours est garanti. Le Rapporteur du projet de loi propose de se renseigner sur cette question.

Avis de la CCDH

Le Rapporteur présente brièvement l'avis de la CCDH, en constatant que les amendements proposés tiennent compte de la plupart des remarques.

Débat

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

En guise de réponse à une question afférente du représentant de la sensibilité politique ADR, il est précisé que les recommandations des experts dans le cadre de l'évaluation Schengen ont fait l'objet d'une décision du Conseil.

Il est retenu que les amendements proposés lors de la présente réunion et leurs commentaires seront formulés par écrit et soumis au vote des membres de la Commission lors d'une prochaine réunion.

Répondant à une question afférente d'un membre de la Commission, les représentants de la Direction de l'Immigration informent que la durée de la procédure accélérée (« pays sûrs ») est de deux mois au maximum selon les dispositions de la loi, et que les juridictions se prononcent endéans d'un mois. Dans la procédure ultra-accelérée (« Dublin »), les entretiens se font dans les foyers d'accueil et la décision est prise endéans les neuf jours. L'effet dissuasif de cette procédure se fait déjà remarquer. La procédure « normale » est actuellement d'environ sept mois, par rapport à 20 mois il y a deux ans. Ceci est dû à l'augmentation des effectifs du Service des réfugiés. Le taux de reconnaissance est de 70%. Les demandeurs sont originaires en premier lieu de la Syrie, de l'Afghanistan et de l'Irak. Selon un arrêt de la Cour administrative, les ressortissants originaires de l'Afghanistan ont droit à la protection subsidiaire. Ceci ne vaut pas pour les ressortissants originaires de l'Irak (à l'exception de la ville de Bagdad). Un report à l'éloignement a été accordé à des personnes déboutées irakiennes.

Les statistiques sont régulièrement publiées sur le site internet de la Direction de l'Immigration.

Une personne déjà éloignée est soumise à l'interdiction de l'entrée sur le territoire du Grand-Duché. Si elle y est retrouvée, elle sera transférée au Centre de rétention. Dans le cas où cette personne introduit une nouvelle demande de protection internationale, elle est entendue pour évaluer si la situation a entretemps changé. Si ce n'est pas le cas, une décision d'irrecevabilité est prise.

3. 7239 Projet de loi portant modification de la loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M

Le Rapporteur présente son projet de rapport, en soulignant qu'il y a répondu à la question du Conseil d'Etat sur la TVA, en indiquant que la TVA est due par le Luxembourg. Un membre de la Commission demande de savoir qui est bénéficiaire de la TVA. La réponse à cette question sera fournie dans le rapport oral.

Le projet de rapport est adopté avec l'abstention de la sensibilité politique ADR. La Commission propose le modèle de base du temps de parole en séance plénière.

4. 7294 Projet de loi portant approbation de l'Accord complémentaire entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Organisation européenne des

brevets concernant l'inviolabilité des archives de l'Organisation européenne des brevets, fait à Luxembourg, le 5 mars 2018

Le projet de rapport est adopté. La Commission propose le modèle de base du temps de parole en séance plénière.

5. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 1er juin 2018 et du 4 juin 2018

Les projets de procès-verbal sont adoptés.

6. Dossiers européens: adoption de la liste de documents transmis entre le 16 et le 22 juin 2018

La liste des documents est adoptée avec la modification suivante : le document COM(2018)337 est transmis à la Commission de l'Environnement.

7. Divers

Le représentant de la sensibilité politique ADR rappelle que sa motion sur les ambassades électroniques est toujours pendante.

Luxembourg, le 27 juin 2018

La Secrétaire-Administratrice,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la Coopération et de
l'Immigration,
Marc Angel



**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration**

Procès-verbal de la réunion du 23 avril 2018

Ordre du jour :

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
2. 7260 Projet de loi portant approbation de l'Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, fait à Bruxelles, le 24 novembre 2017
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. 7261 Projet de loi portant approbation de l'Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, fait à Manille, le 7 août 2017
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions jointes du 2 mars 2018 et du 12 mars 2018
5. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis entre le 14 et le 20 avril 2018
6. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar
M. Alex Bodry, remplaçant de Mme Claudia Dall'Agnol
M. David Wagner, remplaçant de M. Marc Baum (observateur)

M. Charles Goerens, membre du Parlement européen

M. Jean-Paul Reiter, Mme Viviane Ecker, Mme Christiane Martin, MAEE,
Direction de l'Immigration (pour le point 1 de l'ordre du jour)

M. Thierry Lippert, M. Jean-Louis Thill, MAEE (pour le point 2 de l'ordre du jour)

M. Olivier Maes, M. David Goebbels, MAEE (pour le point 3 de l'ordre du jour)

Mme Rita Brors, M. Yann Flammang, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Yves Cruchten, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Gusty Graas, Mme Viviane Loschetter, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Georges Bach, Mme Mady Delvaux-Stehres, M. Frank Engel, Mme Viviane Reding, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration

M. Marc Angel est nommé rapporteur du projet de loi.

L'objectif principal du projet de loi est de tenir compte des observations des experts dans le cadre de l'évaluation de 2016 de l'application de l'acquis de Schengen tant dans le domaine du retour que dans celui de la gestion des frontières extérieures. L'adaptation par conséquent de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration concerne notamment :

- L'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour ;
- La vérification systématique d'office par les juridictions administratives des conditions de la rétention administrative prolongée des ressortissants de pays tiers.

Une équipe multidisciplinaire est créée pour analyser individuellement les dossiers des mineurs non-accompagnés pour évaluer systématiquement le meilleur intérêt de l'enfant.

Quant à la rétention, le Luxembourg a été invité à se conformer à l'article 15, paragraphe 3 de la directive 2008/115/CE en prévoyant une vérification systématique d'office par les juridictions en cas de périodes de rétention prolongées, c'est-à-dire dépassant quatre mois. Dans ces cas, un recours est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue d'urgence. Un appel contre la décision du Tribunal administratif peut être interjeté devant la Cour administrative.

Une autre modification concerne des personnes obstruant l'exécution de leur décision de retour. L'autorisation du président du tribunal d'arrondissement pourra être sollicitée afin de permettre aux agents de la police d'accéder à l'habitation afin de procéder à l'éloignement forcé. Cette disposition s'inspire de l'article 5 paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la Santé qui prévoit une disposition analogue.

Les autres adaptations sont détaillées dans le commentaire des articles du projet de loi.

Débat

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Un membre de la commission constate qu'un système nouveau sera créé par l'introduction automatique d'un recours devant le Tribunal administratif.

L'évaluation de l'application des acquis de Schengen se fait par des experts engagés par la Commission européenne dans sa fonction de gardienne des traités.

L'obstruction de l'exécution d'une décision de retour n'est pas un fait pénal. Le représentant de la sensibilité politique « déi lénk » critique la nouvelle disposition permettant à la Police d'accéder aux habitations privées.

Le droit au regroupement familial s'applique aux mineurs bénéficiant du statut de protection internationale. L'évaluation de l'intérêt de l'enfant se fait dans le cadre d'une procédure pour séjour irrégulier du mineur non-accompagné. Le mineur peut obtenir une autorisation de séjour pour raisons humanitaires jusqu'à l'achèvement de l'âge de la majorité. Cette autorisation ne donne pas automatiquement droit au regroupement familial.

En règle générale, les retours dans les pays nord-africains restent difficiles.

Dans la loi de 2008, la présence illégale au territoire avait été définie comme infraction pouvant être sanctionnée d'une peine de prison. Cette disposition a dû être amendée suite à un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne. Depuis 2011, l'infraction concerne uniquement des personnes qui restent sur le territoire après avoir été libérées suite à l'expiration du délai maximal de rétention de 6 mois et dans l'hypothèse où tout ait été fait pour organiser le retour.

2. 7260 **Projet de loi portant approbation de l'Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, fait à Bruxelles, le 24 novembre 2017**

M. Marc Angel est nommé rapporteur du projet de loi.

L'Union européenne a conclu un accord de partenariat et de coopération avec l'Arménie entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Le nouvel accord, qui porte sur des questions relevant des domaines de compétence et d'intérêt de l'UE, a une portée globale, reflétant la vaste coopération existante en matière économique, commerciale et politique, ainsi que concernant les politiques sectorielles. En renforçant le dialogue politique et en améliorant la coopération dans un large éventail de domaines, l'accord ouvre la voie à une relation bilatérale plus efficace avec l'Arménie.

En 2013, les pays de l'Union économique eurasiatique se sont retirés des négociations d'un DCFDA avec l'Union européenne pour ne pas détériorer les

relations avec la Russie. L'Arménie est membre de l'Union économique eurasiatique. Soucieuse de maintenir les relations économiques existantes avec la Russie, l'Arménie a négocié un Accord de partenariat global et renforcé compatible avec les engagements envers la Russie, dans l'esprit d'une politique de la complémentarité. Les négociations relatives à l'Accord ont débuté le 7 décembre 2015. Le texte de l'Accord a été paraphé le 21 mars 2017.

Par rapport à l'accord entré en vigueur en 1999, l'Accord de partenariat global et renforcé a la vocation de créer une meilleure base pour des investissements en améliorant le cadre réglementaire. L'Accord porte entre autres sur les échanges commerciaux, la promotion de l'énergie « verte », les PME, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, la concurrence, la sécurité nucléaire, la sécurité des produits, la protection des consommateurs, la lutte contre la criminalité et l'environnement. Parmi les secteurs énumérés dans l'exposé des motifs du projet de loi, certains intéressent plus particulièrement le Luxembourg, dont les services financiers et les transports. Les universités arméniennes pourront participer à des projets de recherche de l'Union européenne dans le cadre du programme Horizon 2020. L'Accord contient également des dispositions dans les domaines du dialogue politique, de la démocratie et de l'État de droit. Par ailleurs, l'Accord crée une plateforme pour la société civile des deux parties et lui confère le droit d'adresser des recommandations aux gouvernements.

Débat

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

La situation politique en Arménie est relativement tendue. L'ancien Président n'ayant pas pu postuler à un troisième mandat, une réforme constitutionnelle a été votée avec une majorité confortable au Parlement arménien en 2015. Le vote a été suivi d'un référendum. Avec cette réforme, l'Arménie a quitté le système présidentiel, en conférant au Premier Ministre une série de pouvoirs. L'ancien Président a été instauré comme Premier Ministre, ce qui a suscité des protestations au sein de la population. Plusieurs dizaines de milliers de personnes étaient dans la rue au cours du weekend passé.

La ligne de l'Union européenne dans la dispute territoriale entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan concernant le Haut Karabakh est de soutenir les efforts de l'OSCE de maintenir le dialogue. Le texte retenu dans l'Accord est celui utilisé par les médiateurs de l'OSCE. Un accord entre l'Union européenne et l'Azerbaïdjan est actuellement en négociation. Dans le meilleur cas, cet accord reprendra la même formulation.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes fournira des détails sur d'éventuelles dispositions concernant le Haut-Karabakh (étiquetage des produits, procédures douanières, etc.). L'Accord applique les frontières internationalement reconnues.

3. 7261 Projet de loi portant approbation de l'Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, fait à Manille, le 7 août 2017

M. Marc Angel est nommé rapporteur du projet de loi.

L'Accord-cadre a été signé le 7 août 2017 par la Haute Représentante pour les Affaires extérieures de l'Union européenne et la Première Ministre de l'Australie. Il remplace l'accord de partenariat conclu en 2008. Il permet d'approfondir les relations dans les domaines politiques et économiques et ajoute certains éléments, dont la lutte contre le changement climatique. Au niveau politique, un dialogue renforcé est instauré. L'Australie et l'Union européenne partagent les mêmes valeurs et les défendent sur le plan international. L'aide à la coopération au développement et l'aide humanitaire font objet de l'Accord, tout comme les politiques commerciales dans le cadre de l'OMC ou encore des dispositions bilatérales sur la politique d'investissements, les marchés publics, la coopération douanière, la propriété intellectuelle et les services financiers. L'Australie détient d'importantes sources de matière première. L'Accord prévoit aussi des engagements en matière de justice, de liberté et de sécurité. Pour le détail, il est renvoyé au chapitre « Contenu de l'accord » de l'exposé des motifs.

Sur le plan institutionnel, un comité mixte sera créé pour veiller à assurer une cohérence globale dans les relations entre l'Union européenne et l'Australie.

Les relations bilatérales entre l'Australie et le Luxembourg se situent principalement dans le domaine de l'échange de services, dont 75% de services financiers. Le 27 septembre 2016, le Ministre des Affaires étrangères et européennes, Jean Asselborn, a signé un mémorandum d'entente relatif au « Work and Visa Holiday Arrangement » avec l'Australie, permettant depuis le 1^{er} janvier 2017 à 100 jeunes, âgés entre 18 et 30 ans, ressortissants des deux pays signataires, d'effectuer un séjour d'une durée d'un an dans l'Etat partenaire.

Débat

Il ressort de la discussion que les négociations sur un accord bilatéral sur la non-double imposition traînent du côté de l'Australie. Ceci peut être dû aux attentes de négociations d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne. Le Conseil n'a pas encore donné son mandat pour entamer ces négociations. Le Luxembourg se prononce pour la publication du mandat.

4. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions jointes du 2 mars 2018 et du 12 mars 2018

Les projets de procès-verbaux sont adoptés.

5. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis entre le 14 et le 20 avril 2018

La liste de documents est adoptée.

6. Divers

Le Président de la Commission informe sur les prochaines réunions de la Commission.

Luxembourg, le 3 mai 2018

La Secrétaire-Administratrice,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la Coopération et de
l'Immigration,
Marc Angel

Document écrit de dépôt

Dépôt : David Wagner

Luxembourg, le 10 octobre 2019

PL 7238

**MOTION**

La Chambre des Députés

- Considérant l'article 3 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant qui stipule que « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » ;
- Considérant que le Comité pour les Droits de l'Enfant interprète l'article 3 précité de façon à ce que « l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur tout objectif d'État, par exemple celui de limiter la migration illégale » ;
- Considérant que l'UNHCR s'oppose catégoriquement à la détention des enfants dans le cadre de procédures d'expulsion, comme exposé dans son papier de positionnement de datant de janvier 2017 et intitulé "*UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context* » ;
- Considérant la position du Collectif Réfugiés Luxembourg qui « s'oppose catégoriquement au placement en rétention des enfants, et en particulier des mineurs non accompagnés et demande à faire primer des alternatives moins coercitives par rapport à la rétention de mineurs » ;
- rappelant l'avis du Commissaire des Droits de l'Homme du Conseil d'Europe Nils Raimonds Muižnieks, exprimé lors de sa visite au Luxembourg en automne 2017, que « la privation de liberté, même pour une période courte, qui est souvent vécue par les enfants comme une expérience choquante, voire traumatisante, a des effets néfastes sur leur santé mentale. » ;
- rappelant que l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, dans son rapport 2017, a recommandé aux autorités publiques que « la rétention des mineurs, accompagnés ou non, est nuisible pour l'enfant et des alternatives à la rétention devraient impérativement être mises en place. »

invite le Gouvernement :

- à légiférer dans les meilleurs délais de sorte à exclure toute possibilité que des enfants ou des mineurs soient placés en rétention dans une structure fermée.

DAVID WAGNER

7238

Loi du 4 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

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

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 10 octobre 2019 et celle du Conseil d'État du 22 octobre 2019 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}.

L'article 38 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est complété d'un nouveau point 4 libellé comme suit :

« 4. Il est muni d'un visa de long séjour, d'une durée maximale d'un an. »

Art. 2.

L'article 40, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est complété d'un alinéa 3 libellé comme suit :

« Le visa long séjour prévu à l'article 38, point 4 permet au ressortissant de pays tiers de se déclarer auprès de l'administration communale de son lieu de résidence pour un séjour supérieur à trois mois. »

Art. 3.

À l'article 103, de la même loi, à la suite de la première phrase est insérée une nouvelle phrase libellée comme suit :

« L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal. »

Art. 4.

À l'article 120, de la même loi, le paragraphe 3 est divisé en deux alinéas distincts et se lira comme suit :

« (3) La durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Elle peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois si les conditions énoncées au paragraphe (1) qui précède sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien.

Si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire. »

Art. 5.

L'article 123, de la même loi, est modifié comme suit :

« Art. 123

(1) Contre les décisions visées à article 120, paragraphe (3), alinéa 1^{er}, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

(2) Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. 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.

(3) Le Tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre la décision du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. À peine de forclusion, le recours doit être introduit dans le délai de trois jours à partir de la notification de la décision du Tribunal administratif. 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 d'appel.

(5) La Cour administrative statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. Pendant le délai et l'instance d'appel il sera sursis à l'exécution du jugement ayant annulé ou réformé la décision attaquée.

(6) Lorsque le ministre décide de prolonger la durée de rétention en vertu de l'article 120, paragraphe (3), alinéa 2, il doit saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours ouvrables de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les dix jours du dépôt de la requête, la personne retenue dûment convoquée par les soins du greffe.

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que la personne retenue a été touchée par la convocation.

Dans ce cas, la personne retenue ne peut pas introduire elle-même le recours prévu au paragraphe (1).

Contre la décision du président du Tribunal administratif appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Les paragraphes (4) et (5) sont applicables.

À défaut de saisine du tribunal par le ministre dans le délai prévu, le retenu doit être remis en liberté. »

Art. 6.

L'article 124, de la même loi, est remplacé par le libellé qui suit :

« Art.124

(1) Les décisions de retour qui comportent pour l'étranger un délai tel que prévu à l'article 111, paragraphe (2) pour satisfaire volontairement à une obligation de quitter le territoire ne peuvent être exécutées qu'après expiration du délai imparti, à moins que, au cours de celui-ci, un risque de fuite tel que visé à l'article 111, paragraphe (3), point c) apparaisse. Si l'étranger ne satisfait pas à l'obligation de quitter le territoire dans le délai lui imparti, l'ordre de quitter le territoire est exécuté d'office et l'étranger peut être éloigné du territoire par la contrainte. Le ministre ou son délégué prend toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la décision d'éloignement par la Police grand-ducale.

L'éloignement des étrangers comprend les mesures suivantes :

- a) la présentation d'étrangers aux ambassades, aux consulats ou auprès d'une délégation d'audition afin de déterminer la nationalité et l'identité de la personne concernée en vue d'obtenir les documents de voyage requis pour l'éloignement ;
- b) la prise d'empreintes digitales et de photographies en vue d'établir ou de vérifier l'identité de l'étranger.

Lorsque, pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux servant à son habitation est refusée, le président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner

son accord explicite afin que les agents de la Police grand-ducale puissent accéder à ces locaux pour procéder à l'éloignement de l'étranger.

Les mesures coercitives pour procéder à l'éloignement 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 cours de l'exécution de l'éloignement, il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant de pays tiers et du principe de non refoulement, sans préjudice des articles 129 et 130.

(2) Passé le délai visé au paragraphe (1) qui précède, une interdiction d'entrée sur le territoire conforme aux conditions prévues à l'article 112, paragraphe (1) est prononcée par le ministre à l'encontre de l'étranger qui se maintient sur le territoire et notifiée dans les formes prévues à l'article 110. Les recours prévus aux articles 113 et 114 sont applicables.

(3) La personne faisant l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire peut introduire une demande de levée de cette interdiction après un délai de trois ans à compter de l'éloignement du territoire en invoquant des moyens à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à son encontre.

(4) Un règlement grand-ducal établit un catalogue de règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution des mesures d'éloignement. »

Art. 7.

À l'article 141, de la même loi, les termes « d'un mois à deux ans » sont remplacés par « d'un mois à trois ans » et l'amende de « 251 à 3.000 euros » est remplacée par une amende de « 251 à 12.500 euros ».

Art. 8.

À l'article 147, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les termes « d'un montant maximum de 4.000 euros » sont remplacés par ceux de « d'un montant de 5.000 euros ».

Art. 9.

À l'article 148, paragraphe 1^{er}, de la même loi, le terme « maximum » est supprimé.»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre de l'Immigration
et de l'Asile,*
Jean Asselborn

Palais de Luxembourg, le 4 décembre 2019.
Henri

