



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CL/LW

P.V. J 06

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 13 novembre 2019

Ordre du jour :

1. **Approbation du procès-verbal du 23 octobre 2019**
2. **7471 Projet de loi portant modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle**
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. **Echange de vues avec M. le Ministre de l'Immigration et de l'Asile au sujet des voies de recours mises en place par les textes législatifs et réglementaires en matière d'immigration et d'asile**
4. **Divers**

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Alex Bodry, Mme Stéphanie Empain, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Marc Hansen remplaçant M. François Benoy

M. Yves Huberty, Ministère de la Justice

M. Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. François Benoy, Mme Viviane Reding

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

1. **Approbation du procès-verbal du 23 octobre 2019**

Le procès-verbal du 23 octobre 2019 recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

2. **7471 Projet de loi portant modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle**

M. Alex Bodry (Rapporteur, groupe politique LSAP) présente son projet de rapport.

M. le Rapporteur résume les objectifs principaux de celui-ci et donne à considérer que les avis des autorités judiciaires n'ont pas pu être intégrés dans le projet de rapport, comme ils n'ont pas encore été transmis par le Service central de la législation à la Chambre des Députés.

L'orateur rappelle qu'il est primordial à ce que le Gouvernement assure une entrée en vigueur simultanée entre, d'une part, la réforme constitutionnelle de l'article 95ter et, d'autre part, le projet de loi sous rubrique.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

En ce qui concerne le temps de parole pour les débats en séance plénière, la Commission de la Justice propose de recourir au modèle de base.

3. **Echange de vues avec M. le Ministre de l'Immigration et de l'Asile au sujet des voies de recours mises en place par les textes législatifs et réglementaires en matière d'immigration et d'asile**

M. Jean Asselborn (Ministre de l'Immigration et de l'Asile) salue l'organisation de la présente réunion et signale qu'elle permet de clarifier certains points sur les procédures mises en place par la loi et régissant les demandes d'obtention du statut de protection internationale. Il est renvoyé aux dispositions européennes découlant du règlement¹ européen dit « *Dublin III* ».

Ce règlement délègue la responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale au premier pays qui a accueilli le demandeur d'une telle demande. Il se peut

¹ Règlement (UE) No 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (Journal officiel de l'Union européenne du 29 juin 2013 ; L 180/31)

qu'un demandeur de protection internationale présente une nouvelle demande au Luxembourg, alors que l'Etat membre qui a accueilli ledit demandeur en premier lieu n'a pas encore pris une décision quant au fond de la demande. Dans ce cas de figure, le Luxembourg ne peut pas refuser la demande présentée et examine une telle demande.

M. le Ministre signale que le système « Eurodac » qui a été mis en place présente certains dysfonctionnements en ce qui concerne la communication entre les différents Etats membres de l'Union européenne. En cas de transfert d'un demandeur dans le pays d'entrée où la première demande d'asile a été présentée, les difficultés pratiques sont indéniables surtout si l'Etat membre de transfert n'est pas un pays voisin du Luxembourg. Au cours des 9 premiers mois de l'année 2019, 301 personnes ont été transférées vers un autre Etat membre. A titre de comparaison, 289 personnes ont été transférées au cours de l'année 2018 et 408 au cours de l'année 2017. Ainsi, des fluctuations en matière de décisions de transferts existent.

A noter qu'au cours de l'année 2018, 42 personnes transférées vers un autre Etat membre avaient déjà dans le passé fait l'objet d'une décision de transfert. Ainsi, certains demandeurs reviennent au Luxembourg après avoir été transférés vers l'Etat membre qui est compétent pour examiner leur demande de protection internationale. D'un point de vue pratique, ces personnes doivent, jusqu'à l'exécution de la mesure de transfert, être hébergées dans une structure d'accueil.

Au cours de l'année 2019, il a été décidé dans 90 cas de ne pas ordonner un transfert des demandeurs vers le premier Etat membre qui les a accueillis. L'article 17² du règlement « Dublin III » met en place des clauses discrétionnaires. Elles permettent aux autorités

² « **Article 17. Clauses discrétionnaires**

1. Par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, chaque Etat membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement. L'Etat membre qui décide d'examiner une demande de protection internationale en vertu du présent paragraphe devient l'Etat membre responsable et assume les obligations qui sont liées à cette responsabilité. Le cas échéant, il en informe, au moyen du réseau de communication électronique «DubliNet» établi au titre de l'article 18 du règlement (CE) n o 1560/2003, l'Etat membre antérieurement responsable, l'Etat membre menant une procédure de détermination de l'Etat membre responsable ou celui responsable, l'Etat membre menant une procédure de détermination de l'Etat membre responsable ou qui a été requis aux fins de prise en charge ou de reprise en charge.

L'Etat membre qui devient responsable en application du présent paragraphe l'indique immédiatement dans Eurodac conformément au règlement (UE) n o 603/2013 en ajoutant la date à laquelle la décision d'examiner la demande a été prise.

2. L'Etat membre dans lequel une demande de protection internationale est présentée et qui procède à la détermination de l'Etat membre responsable, ou l'Etat membre responsable, peut à tout moment, avant qu'une première décision soit prise sur le fond, demander à un autre Etat membre de prendre un demandeur en charge pour rapprocher tout parent pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels, même si cet autre Etat membre n'est pas responsable au titre des critères définis aux articles 8 à 11 et 16. Les personnes concernées doivent exprimer leur consentement par écrit.

La requête aux fins de prise en charge comporte tous les éléments dont dispose l'Etat membre requérant pour permettre à l'Etat membre requis d'apprécier la situation.

L'Etat membre requis procède aux vérifications nécessaires pour examiner les raisons humanitaires invoquées et répond à l'Etat membre requérant, au moyen du réseau de communication électronique DubliNet établi conformément à l'article 18 du règlement (CE) n o 1560/2003, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la requête. Les réponses refusant une requête doivent être motivées. Si l'Etat membre requis accède à la requête, la responsabilité de l'examen de la demande lui est transférée. »

luxembourgeoises d'examiner une demande de protection internationale, alors que le demandeur a déjà présenté une telle demande dans un autre Etat membre et elles présupposent qu'aucune décision définitive n'a été prise par l'Etat membre en question. En l'espèce, il s'agit de personnes qui ont traversé la Méditerranée et sont arrivées aux côtes italiennes. Ces personnes ont souvent séjourné préalablement en Lybie et présentent des séquelles physiques et psychologiques. Ces personnes sont à considérer comme des personnes vulnérables et certaines d'entre eux des femmes avec des enfants en bas âge. Il a été jugé irresponsable de transférer ces personnes vers l'Italie, Etat membre qui les a accueillies en premier lieu et qui est responsable d'examiner leur demande de protection internationale, au motif que le gouvernement italien de l'époque sous M. Salvini avait annoncé son refus d'héberger ces personnes dans des structures d'accueil, voire de les expulser vers des pays qui présentent des zones de conflits armés.

A noter que la décision de ne pas transférer ces personnes vers l'Italie conformément aux dispositions du règlement dit « *Dublin III* », ne relève pas du champ de compétence des juridictions luxembourgeoises et n'a partant aucune dimension juridictionnelle. Une telle décision relève de la seule compétence du Ministre de l'Immigration et de l'Asile.

Au cas où une décision de transfert est ordonnée, le demandeur concerné peut former un recours juridictionnel devant les juridictions administratives contre une telle décision administrative. Sur la période de 2016 à 2018, le Ministre a dans 5 cas différents révisé la décision de transfert vers un autre Etat membre qui aurait été responsable d'examiner la demande de protection internationale, et ce, postérieurement à une décision de justice ayant confirmé le transfert initialement ordonné. Un tel revirement de la décision initiale est fondé sur l'article 17 du règlement européen prémentionné et se justifie par des raisons humanitaires ou par le fait que les personnes visées sont à considérer comme étant particulièrement vulnérables. Parmi ces 5 cas figurent :

- un mineur soudanais qui aurait été éloigné du territoire européen et reconduit vers le Soudan, alors que ce pays faisait face à cette époque à une guerre civile ;
- un couple syrien avec un enfant en bas âge qui est né sur le territoire luxembourgeois ;
- un couple afghan qui aurait été éloigné du territoire européen et reconduit sur le territoire afghan, alors qu'il y avait des raisons de croire que leur intégrité physique ne pourrait être assurée sur le territoire afghan ;
- une mère irakienne qui était mineure d'âge au moment de la décision de transfert ;
- un couple congolais accompagné de leur enfant en bas âge qui souffrait de problèmes de santé graves.

M. le Ministre souligne que dans les 5 cas visés ci-dessus, il a pris personnellement la décision de ne pas transférer les personnes concernées vers un autre Etat membre et qu'il assume la responsabilité politique de ses décisions. Il y a lieu de veiller à un juste équilibre entre le respect des principes humanitaires et l'application stricte de la loi. Un examen au cas par cas est effectué, qui peut justifier, le cas échéant, un revirement ministériel d'une mesure de transfert ordonnée préalablement. Il est vrai que des doutes sur les vécus de certains demandeurs de la protection internationale surgissant au cours de la procédure et des risques d'abus d'asile ne peuvent être écartés avec une certitude absolue.

D'un point de vue statistique, au cours des 9 premiers mois de l'année 2019, 1744 demandeurs ont soumis aux autorités luxembourgeoises une demande d'obtention du statut de la protection internationale. Parmi ces demandeurs figurent de nombreuses personnes issues des pays tiers dont les pays maghrébins et dont la migration est motivée par des raisons purement économiques. Ainsi, ces personnes ne tombent pas dans le champ d'application de la convention de Genève de 1951. Ces personnes seront reconduites rapidement vers leur pays d'origine.

A l'heure actuelle, les autorités publiques font face au problème que les personnes ayant obtenu le statut de la protection internationale ne peuvent pas trouver un logement au Luxembourg, de sorte qu'elles continuent d'être hébergées dans les structures d'accueil. De plus, les demandes irrecevables constituent une charge administrative non-négligeable pour les agents ministériels compétents. A noter également que le Luxembourg participe au *EU Relocation Program*. Seulement un nombre minoritaire d'Etats membres sont d'accord à accueillir des réfugiés relocalisés, ce qui est déplorable au regard de la solidarité au niveau européen. Finalement, il convient de signaler que 423 autorisations de regroupement familial pour des personnes bénéficiaires de la protection internationale ont été accordées au cours de l'année 2019.

Echange de vues

- ❖ M. Roy Reding (groupe technique ADR-Piraten) s'interroge sur les personnes d'origine maghrébine qui présentent une demande de protection internationale auprès des autorités luxembourgeoises. L'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur leurs activités économiques au Luxembourg pendant leur séjour, alors qu'il est improbable qu'elles obtiennent le statut de la protection internationale.

M. Jean Asselborn (Ministre de l'Immigration et de l'Asile) explique que les autorités luxembourgeoises sont confrontées à des demandeurs d'asile qui ont déjà, à plusieurs reprises, présenté des demandes d'obtention de la protection internationale et qui ont fait l'objet d'un refus. Ainsi, les demandes d'obtention du statut de la protection internationale des personnes issues des pays maghrébins ont été quasi systématiquement rejetées. Ces personnes sont alors transférées vers la France, qui constitue souvent l'Etat membre d'accueil où une première demande a été déposée. Souvent ces personnes se présenteront à nouveau au Luxembourg dans un temps rapproché, en soumettant une nouvelle demande auprès des autorités nationales. Il est impossible de déterminer avec précision si ces personnes exercent une activité économique au cours de leur séjour au Luxembourg et, dans l'affirmatif, de quelle nature ces activités relèvent. Il serait cependant erroné de rendre les demandeurs de la protection internationale collectivement responsables des infractions liées au trafic de stupéfiants et de la criminalité dans certains quartiers de la capitale.

Mme Lydie Polfer (groupe politique DP) renvoie aux déclarations publiques³ de M. le Ministre de la Sécurité intérieure et de la Défense, qui avait dénoncé les activités illégales d'une « *mafia nigériane* » dans le quartier de la gare de Luxembourg. L'oratrice souhaite savoir si les personnes qui commettent des infractions liées au trafic de stupéfiants dans certains quartiers de la capitale ont présenté dans le passé une demande de protection internationale auprès des autorités publiques luxembourgeoises.

- ❖ Mme Stéphanie Empain (groupe politique déi gréng) souhaite savoir si des personnes de nationalité turque figurent parmi les demandeurs de protection internationale, et dans l'affirmative, si elles sont susceptibles de tomber dans le champ d'application dudit article 17 du règlement européen « *Dublin III* ».

M. Jean Asselborn (Ministre de l'Immigration et de l'Asile) explique que la plupart des personnes de nationalité turque qui soumettent aux autorités luxembourgeoises une demande de protection internationale font partie de l'ethnie des kurdes. L'application dudit article 17 présuppose qu'une demande de protection internationale a été présentée aux autorités compétentes dans un autre Etat membre.

³ <https://5minutes.rtl.lu/actu/luxembourg/a/1409102.html>

- ❖ Selon l'avis de M. Laurent Mosar (groupe politique CSV) les délinquants qui sont actifs dans le domaine du trafic des stupéfiants n'ont probablement aucune autorisation de séjour au Luxembourg et ne bénéficient pas du statut de la protection internationale. L'orateur souhaite revenir aux critiques soulevées par le tribunal administratif et cite⁴ du rapport annuel⁵ et estime que celles-ci sont particulièrement sévères à l'encontre du Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses compétences. Il est d'avis que ces critiques visent essentiellement le cas de figure où une ordonnance ou un jugement déclare non-fondé un recours formé devant le tribunal administratif, et que ce rejet confirme la décision ministérielle d'un transfert d'un demandeur concerné. Or, cette décision de justice n'est par la suite jamais exécutée, ce qui soulève, aux yeux de l'orateur, la question de savoir s'il s'agit d'une décision de justice coulée en force de chose jugée ou non. De plus, il se pose la question de savoir si le refus d'exécution d'une mesure de transfert vers l'Etat membre responsable en premier lieu d'examiner si la demande d'obtention du statut de la protection internationale a un caractère définitif ou s'il s'agit d'une mesure limitée dans le temps.

L'orateur souhaite également connaître le cadre légal applicable au Ministre, qui autorise une telle inexécution de ces décisions et ordonnances. Par ailleurs, l'orateur souhaite savoir quelles raisons ayant animé ce dernier de ne pas procéder au transfert des demandeurs concernés.

Enfin, l'orateur souhaite obtenir des informations additionnelles sur les associations sans but lucratif qui interviennent auprès du Ministre pour plaider en faveur de ne pas exécuter une mesure de transfert vers l'Etat membre responsable d'examiner la demande de protection internationale.

⁴ http://mj.public.lu/chiffres_cles/rapport_activite2018.pdf

⁵ « Le soussigné se doit dès lors de mettre le législateur formellement en garde contre toute tentation de recourir encore, principalement en la matière du contentieux des étrangers, à davantage de procédures accélérées sans réflexion approfondie sur le devenir du tribunal administratif, tentation qui paraît d'ailleurs des plus concrètes à la lecture notamment de la proposition de directive du parlement européen et du conseil relative aux normes et procédures applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, la majorité des magistrats du tribunal administratif ressentant une lassitude certaine à devoir traiter d'un côté ce contentieux abondant, tout en devant de l'autre côté évacuer des dossiers d'une complexité certaine. Il n'est pas improbable que si cette tendance lourde devait se confirmer, voire s'aggraver, un certain nombre des magistrats serait amené à rechercher ailleurs des fonctions plus intéressantes et/ou plus lucratives où ils seraient davantage appelés à mettre leur expérience et connaissances à profit. Le soussigné se doit de rappeler, sur la toile de fond d'un malaise certain, que le tribunal administratif, plus que toute autre juridiction, connaît d'ores et déjà un taux important de désaffectations¹⁶¹, désaffectations actuellement d'autant plus possibles que les jeunes magistrats, bénéficiant depuis la réforme de la législation relative aux attachés de justice d'un rang commun entre les magistrats des deux ordres de juridiction, peuvent aisément quitter l'ordre administratif pour rejoindre, sans préjudice pour leur carrière, l'ordre judiciaire.

Le malaise ressenti a par ailleurs été aggravé par le comportement de certains membres du gouvernement, qui, après avoir imposé des procédures accélérées contraignant les magistrats concernés à prendre des décisions dans des très brefs délais, ne semblent pas devoir respecter les décisions de justice prises. Ainsi, il est arrivé à plusieurs reprises que le ministre de l'Immigration et l'Asile revienne après le prononcé par le tribunal administratif d'une ordonnance ou d'un jugement avalisant la décision prise par ses services sur cette même décision, et ce apparemment suite à l'intervention d'une association, association qui ne se prive pas d'affirmer publiquement qu'il serait de son devoir d'empêcher l'exécution des décisions de justice afin de sauver la vie des personnes concernées. Une telle façon de procéder témoigne d'un déni des principes essentiels de l'Etat de droit, tandis que le soutien avéré du ministre à cette association n'est pas sans susciter auprès des magistrats concernés des interrogations quant à la valeur et l'utilité de leur travail. En effet, de tels commentaires publics, apparemment appuyés par le ministre concerné, sont de nature à jeter l'opprobre sur la qualité et le sérieux du travail des juges, en laissant sous-entendre qu'ils n'auraient guère d'égard pour la sécurité physique des étrangers concernés » (M. Sünnen, Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2017 au 15 septembre 2018, 2018, p.457)

M. Jean Asselborn (Ministre de l'Immigration et de l'Asile) rappelle que la loi ayant mis en place lesdites procédures accélérées a été votée par la Chambre des Députés, et ce, afin d'évacuer plus rapidement les demandes d'obtention de la protection internationale de demandeurs issus d'un pays d'origine sûr. Ainsi, ces demandes sont quasiment toutes rejetées, comme il est très improbable que les demandeurs puissent remplir les conditions pour bénéficier du statut de la protection internationale.

Quant aux 5 cas où un transfert vers un autre Etat membre a été suspendu, M. le Ministre explique que ces décisions sont motivées par le fait que les personnes concernées auraient été reconduites vers leur pays d'origine où leur sécurité physique ne serait pas garantie. De plus, il convient de relever que les autorités luxembourgeoises refusent, à l'heure actuelle, de reconduire un demandeur vers l'Afghanistan.

De manière générale, entre le prononcé de la décision de justice qui déboute un demandeur de son recours et l'exécution d'un transfert vers l'Etat membre responsable d'examiner la demande d'obtention du statut de la protection internationale, des éléments nouveaux peuvent se présenter et justifier un revirement d'une décision de transfert. Dans ce cas de figure, la demande d'obtention du statut de la protection internationale est examinée par les agents ministériels. En ce qui concerne les associations ayant contacté M. le Ministre, il y a lieu de relever qu'il s'agit d'associations diverses qui sont engagées dans le domaine caritatif, telles que la Croix rouge ou Caritas.

- ❖ M. Marc Goergen (groupe technique Piraten-ADR) énonce de prime abord qu'il est d'avis que les déclarations prémentionnées de M. le Ministre de la Sécurité intérieure et de la Défense sur le trafic de stupéfiants dans plusieurs quartiers de la capitale sont inappropriées et stigmatisantes envers des personnes d'origine nigérienne.

L'orateur souhaite obtenir des informations additionnelles sur l'orientation sexuelle qui peut justifier l'obtention du statut de la protection internationale d'un demandeur.

M. Jean Asselborn (Ministre de l'Immigration et de l'Asile) signale que le droit de l'asile et de l'immigration constitue une matière complexe et il y a lieu de veiller à ne pas faire un amalgame entre différents sujets. Le critère de l'orientation sexuelle d'un demandeur de la protection internationale relève du fond d'un dossier d'un demandeur et n'est pas directement en lien avec le règlement dit « *Dublin III* ».

- ❖ M. Gilles Roth (groupe politique CSV) souhaite avoir des informations supplémentaires sur le refus du ministère de reconduire des demandeurs de la protection internationale vers l'Afghanistan. L'orateur signale que des rumeurs affirment que de telles décisions refusant une expulsion vers l'Afghanistan sont étroitement liées à l'existence de liens familiaux et relationnels entre des agents ministériels et des personnes d'origine afghane.

M. Jean Asselborn (Ministre de l'Immigration et de l'Asile) marque sa stupéfaction et sa méconnaissance d'une telle affirmation. M. le Ministre juge utile que l'orateur formule sa question de façon détaillée et écrite au ministère, sous forme d'une question parlementaire. S'il est vrai que très peu de demandeurs d'origine afghane sont déboutés de leur demande d'obtention de la protection internationale, M. le Ministre réfute l'allégation d'une violation éventuelle du devoir de neutralité des agents ministériels chargés d'examiner les demandes d'obtention de la protection internationale qui leurs sont soumises.

4. Divers

- Avis consultatif de Fleegeelteren Lëtzebuerg asbl portant sur le projet de loi 7276

M. Charles Margue (Président de la Commission, groupe politique déi gréng) propose de publier, en tant que document parlementaire, l'avis consultatif de *Fleegeelteren Lëtzebuerg asbl* portant sur le projet de loi 7276.

Décision : ladite proposition recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

- Viste des locaux de la Police grand-ducale

Il est proposé d'effectuer une visite des locaux de la Police grand-ducale, en date du 22 novembre 2019 (après-midi). Dans le cadre de cette visite, les députés peuvent se forger une idée du travail quotidien des officiers de la police judiciaire.

Décision : ladite proposition recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

- Organisation d'un cycle d'échanges au sujet du traitement des données effectué par les autorités publiques

Quant au point sous rubrique, l'administration parlementaire fera parvenir un courrier électronique aux membres de la Commission de la Justice, ainsi qu'aux membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense. Ce courriel détaillera les modalités pratiques de ces échanges qui auront lieu sous forme de réunions jointes.

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue