

N° 8014³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

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

(5.6.2023)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président-Rapporteur, Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Emile EICHER, M. Paul GALLES, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Nathalie OBERWEIS, Mme Lydie POLFER, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 30 mai 2022.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 28 février 2023.

Lors de sa réunion du 8 mai 2023, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, M. Yves Cruchten a été désigné comme Rapporteur.

La commission parlementaire a examiné et adopté le présent rapport en date du 5 juin 2023.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise principalement à matérialiser dans la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire les enseignements tirés de deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne quant à la sauvegarde des droits des demandeurs de protection internationale. Il s'agit notamment de l'arrêt du 15 mars 2017, rendu dans l'affaire Al Chodor (C-528/15) et l'arrêt du 24 février 2021, rendu dans l'affaire C-673/19.

Premièrement, le projet de loi instaure des critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite d'un demandeur d'une protection internationale relevant du champ d'application du règlement Dublin III. La satisfaction des critères définissant un risque non négligeable de fuite justifie le placement en rétention administrative pour la durée de l'organisation et jusqu'à l'exécution du transfert vers l'État membre compétent. Ainsi, le projet de loi prévoit neuf cas de figure dans lesquels un demandeur présente un risque non négligeable de fuite. À titre d'exemple, il est justifié de placer un demandeur en rétention administrative lorsque le demandeur s'est précédemment soustrait à l'exécution d'une décision de transfert, lorsqu'il a contrefait ou falsifié un document de voyage, ou encore s'il a exprimé l'intention de ne pas se conformer à une décision de transfert vers un État membre responsable de sa demande.

Deuxièmement, le texte prétend ancrer dans la loi qu'un ressortissant de pays tiers bénéficiant d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne ne peut, sous aucune circonstance, faire l'objet d'une décision de retour, impliquant par définition son éloignement hors du territoire de l'espace Schengen. Lorsqu'un demandeur se voit opposer une décision d'irrecevabilité en raison du fait qu'il dispose déjà d'une protection internationale dans un autre État membre et qu'une décision de retour ne peut être prise à son égard, les dispositions de l'article 100, paragraphe 2, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration sont applicables. Suivant ces dispositions les titulaires d'un droit de séjour valable délivré par un autre État membre doivent se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre État.

Dans ce même ordre d'idées, le projet de loi prétend inclure le citoyen de l'Union européenne parmi les catégories de demandeurs de protection internationale à l'égard desquels aucune décision de retour ne peut être prise à la suite d'une décision d'irrecevabilité de leur demande de protection internationale. En effet, un citoyen de l'Union ne peut faire l'objet d'une décision de retour, dans la mesure où l'exécution d'une telle décision implique ipso facto un éloignement hors du territoire des États membres de l'Union européenne.

Finalement, le projet de loi prévoit quelques modifications d'ordre purement matériel et rédactionnel.

*

III. AVIS

Avis du Conseil d'Etat (28.2.2023)

Dans son avis du 18 février 2023, le Conseil d'État formule deux remarques quant à l'article 1^{er}. Dans sa première remarque, concernant l'introduction de critères objectifs sur lesquels pourraient être fondées des raisons de craindre une fuite, la Haute Corporation estime qu'il y a lieu de préciser que la liste y figurant est exhaustive. La deuxième remarque porte sur le point 4. Le Conseil d'État s'interroge pour quelles raisons la disposition vise la décision de transfert, alors que la législation française, dont le point 4 est étroitement inspiré, porte sur les décisions d'éloignement. Le Conseil d'État trouve également qu'il y a lieu de se demander pourquoi les auteurs n'incluent pas la soustraction à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement.

Le Conseil d'État n'émet pas d'autres remarques quant au fond du texte.

Avis de la Chambre de Commerce (5.10.2022)

Dans son avis du 5 octobre 2022, la Chambre de Commerce marque son accord avec le projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

Concernant l'article 1^{er}, la Chambre de Commerce juge que le texte qui introduit des critères objectifs sur lesquels pourraient être fondées des raisons de craindre une fuite ne reflète pas la double exigence requise par l'article 28 du règlement (UE) n° 604/2013 pour l'appréciation d'un « risque non négligeable de fuite ». Selon la Chambre, le texte ne comprend pas la notion que les autorités administratives et judiciaires doivent tenir compte des circonstances de chaque cas concret lors de l'appréciation du risque non négligeable de fuite. Ainsi, elle renvoie à la législation belge et propose une modification de l'article 1^{er}. De plus, la Chambre de Commerce suggère la suppression de la dernière partie du point 4, concernant le cas de figure où un demandeur s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure de transfert. Pour la Chambre de Commerce cette situation est déjà prise en compte dans le point 1.

Quant à l'article 2, la Chambre de Commerce soulève que la loi modifiée du 18 décembre 2015 ne prévoit pas explicitement l'irrecevabilité de demandes de protection internationale introduites au Luxembourg par un demandeur qui bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre État membre. C'est pourquoi elle se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir une telle disposition distincte.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article prévoit de préciser les cas dans lesquels « un risque non négligeable de fuite établissant que le demandeur a l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement » est présumé. Le but est également de rendre la loi nationale compatible avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et plus particulièrement avec l'arrêt Policie ČR / Al Chodor.

Afin de faire droit aux observations légistiques émises par le Conseil d'État, la commission décide de modifier l'article comme suit :

« Art. 1^{er}.

L'article 22, paragraphe 2, lettre d) ~~sous d)~~, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, est remplacé est modifié comme suit :

« d) conformément à l'article 28 du règlement (UE) n° 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 d'un pays tiers ou un apatride (refonte) et lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite établissant que le demandeur a l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement. Le risque non négligeable de fuite est présumé dans les cas suivants :

- i. si le demandeur s'est précédemment soustrait, dans un autre État membre, à la détermination de l'État responsable de sa demande de protection internationale en vertu du droit de l'Union européenne ou à l'exécution d'une décision de transfert ou d'une mesure d'éloignement ;
- ii. si le demandeur fait l'objet d'un signalement dans le SIS aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour conformément au règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, tel que modifié, ou d'un signalement aux fins de retour conformément au règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, tel que modifié ;
- iii. si le demandeur a été débouté de sa demande de protection internationale dans l'État membre responsable ;
- iv. si le demandeur est de nouveau présent sur le territoire luxembourgeois après l'exécution effective d'une mesure de transfert ou s'il s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure de transfert ;
- v. si le demandeur a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un document d'identité ou de voyage ou s'il a fait usage d'un tel document ;
- vi. si le demandeur a dissimulé des éléments de son identité ou s'il est démontré qu'il a fait usage d'identités multiples soit sur le territoire luxembourgeois, soit sur celui d'un autre État membre ;
- vii. si le demandeur qui a refusé le lieu d'hébergement proposé ne peut justifier du lieu de sa résidence effective ou si le demandeur qui a accepté le lieu d'hébergement proposé a abandonné ce dernier sans motif légitime ;
- viii. si le demandeur a exprimé l'intention de ne pas se conformer à une décision de transfert vers l'État responsable de sa demande de protection internationale ou si une telle intention découle clairement de son comportement ;
- ix. si le demandeur, sans motif légitime et bien que régulièrement convoqué ou informé, ne s'est pas soumis à une mesure préparatoire et nécessaire à l'exécution matérielle de son transfert vers l'État membre responsable ou s'il a antérieurement manifesté son intention de ne pas se conformer à une telle mesure; ». »

Article 2

L'article 2 prévoit qu'un ressortissant de pays tiers bénéficiant d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne ne peut, sous aucune circonstance, faire l'objet d'une décision de retour, impliquant par définition son éloignement hors du territoire de l'espace Schengen. L'article 2 inclut encore le citoyen de l'Union européenne parmi les catégories de demandeurs de protection internationale à l'égard desquels aucune décision de retour ne peut être prise à la suite d'une décision d'irrecevabilité de leur demande de protection internationale.

La commission décide de ne pas suivre la suggestion émise par le Conseil d'État estimant qu'il y a lieu de préciser à l'article 1^{er} que la liste y figurant est exhaustive.

Afin de faire droit aux observations légistiques émises par le Conseil d'État, la commission décide de modifier l'article comme suit :

« **Art. 2.**

À l'article 34, paragraphe 2, de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

1° L'alinéa 1^{er} A l'alinéa 1^{er}, la première phrase prend la teneur suivante est remplacée comme suit :

« Une décision du ministre vaut décision de retour, à l'exception des décisions prises en vertu de l'article 28, paragraphes (1) et (2), points a), d) et f). » ;

2° A la suite du 4^e quatrième alinéa, il est inséré un alinéa nouveau libellé comme suit :

« Lorsqu'une décision d'irrecevabilité est prise à l'égard d'un demandeur qui bénéficie d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne, l'article 100, paragraphe (2), de la loi ~~précitée~~ modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, est applicable ». »

Article 3

L'article prévoit de dresser des erreurs matérielles. La commission décide de faire sienne la proposition légistique du Conseil d'État.

*

V. 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 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire

Art. 1^{er}. L'article 22, paragraphe 2, lettre d), de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, est remplacé comme suit :

« d) conformément à l'article 28 du règlement (UE) n° 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 d'un pays tiers ou un apatride (refonte) et lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite établissant que le demandeur a l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement. Le risque non négligeable de fuite est présumé dans les cas suivants :

- i. si le demandeur s'est précédemment soustrait, dans un autre État membre, à la détermination de l'État responsable de sa demande de protection internationale en vertu du droit de l'Union européenne ou à l'exécution d'une décision de transfert ou d'une mesure d'éloignement ;
- ii. si le demandeur fait l'objet d'un signalement dans le SIS aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour conformément au règlement (UE) 2018/1861 du Parlement

européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, tel que modifié, ou d'un signalement aux fins de retour conformément au règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, tel que modifié ;

- iii. si le demandeur a été débouté de sa demande de protection internationale dans l'État membre responsable ;
- iv. si le demandeur est de nouveau présent sur le territoire luxembourgeois après l'exécution effective d'une mesure de transfert ou s'il s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure de transfert ;
- v. si le demandeur a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un document d'identité ou de voyage ou s'il a fait usage d'un tel document ;
- vi. si le demandeur a dissimulé des éléments de son identité ou s'il est démontré qu'il a fait usage d'identités multiples soit sur le territoire luxembourgeois, soit sur celui d'un autre État membre ;
- vii. si le demandeur qui a refusé le lieu d'hébergement proposé ne peut justifier du lieu de sa résidence effective ou si le demandeur qui a accepté le lieu d'hébergement proposé a abandonné ce dernier sans motif légitime ;
- viii. si le demandeur a exprimé l'intention de ne pas se conformer à une décision de transfert vers l'État responsable de sa demande de protection internationale ou si une telle intention découle clairement de son comportement ;
- ix. si le demandeur, sans motif légitime et bien que régulièrement convoqué ou informé, ne s'est pas soumis à une mesure préparatoire et nécessaire à l'exécution matérielle de son transfert vers l'État membre responsable ou s'il a antérieurement manifesté son intention de ne pas se conformer à une telle mesure; ».

Art. 2. À l'article 34, paragraphe 2, de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

1° À l'alinéa 1^{er}, la première phrase est remplacée comme suit :

« Une décision du ministre vaut décision de retour, à l'exception des décisions prises en vertu de l'article 28, paragraphes (1) et (2), points a), d) et f). » ;

2° À la suite du quatrième alinéa, il est inséré un alinéa nouveau libellé comme suit :

« Lorsqu'une décision d'irrecevabilité est prise à l'égard d'un demandeur qui bénéficie d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne, l'article 100, paragraphe (2), de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, est applicable ».

Art. 3. L'article 52, paragraphe 2, de la même loi, est remplacé par le libellé suivant : « (2) Le ministre peut révoquer le statut conféré par la protection subsidiaire lorsqu'il s'avère, après l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, que l'intéressé aurait dû être exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de l'article 50, paragraphe (3). ».

Luxembourg, le 5.6.2023

Le Président-Rapporteur,

Yves CRUCHTEN

