

N° 5437<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL POUR ETRANGERS**

(25.5.2005)

Si l'ensemble du projet de loi répond au principe d'harmonisation établi au niveau communautaire, le Conseil National pour Etrangers pense que certains points méritent d'être précisés ou complétés. A savoir:

**Art. 6 § 9.** Le demandeur a l'obligation d'accepter toute communication du ministre à son domicile élu. Sans préjudice d'une notification à personne, toute notification est réputée valablement faite *trois jours* après l'envoi au domicile élu, sous pli recommandé à la poste.

Le Conseil National pour Etrangers considère le délai de 3 jours trop court pour prendre contact avec la personne concernée si l'information doit passer par une tierce personne. Le Conseil National pour Etrangers propose par conséquent un délai de *15 jours*. Ce délai paraît tout à fait raisonnable étant donné que le document reste affiché 1 mois au Ministère et la poste garde une lettre recommandée non attribuée pendant un mois.

**Art. 7 § 1.** Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats.

Pour rendre plus clair, le Conseil National pour Etrangers propose de remplacer la 2eme partie de la phrase par „*bénéficiera de l'assistance judiciaire gratuite par un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg choisi librement ou désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats*“.

**Art. 7 § 3.**

Le Conseil National pour Etrangers propose de barrer les mots „*du résultat*“.

**Art. 8.** Le service de police judiciaire procède à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur. Il procède à une audition du demandeur. Il peut procéder à une fouille de ses affaires et une fouille corporelle du demandeur. Il peut retenir, contre récépissé, tout objet utile à l'enquête. Il procède à la prise d'empreintes digitales du demandeur ainsi qu'à la prise de photographie et dresse un rapport

Le Conseil National pour Etrangers suggère de rajouter à la 3eme phrase „*étant entendu que cette fouille devra se faire dans le respect de la dignité humaine*“ pour éviter toute visite arbitraire et systématique.

**Art. 10 § 1.** Le demandeur peut, sur décision du ministre être placé dans une structure fermée pour une durée maximale *de trois mois* dans les cas suivants:

Le Conseil National pour Etrangers propose de remplacer „pour une durée maximale de 3 mois“ par une durée maximale „*d'un mois renouvelable 2 fois*“, pour qu'il soit garanti que le dossier sera examiné plusieurs fois.

En outre, le C.N.E. est heureux de constater que le Conseil de Gouvernement a décidé de construire un centre de séjour „provisoire“ pour étrangers en situation irrégulière, en espérant qu'un projet définitif sera proposé dans la foulée, qui pourra répondre aux normes applicables aux personnes en demande d'asile.

**Art. 12 § 1.** Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent.

**§ 2 c.**

Est marié ou l'a été.

Le Conseil National pour Etrangers considère la désignation d'un tuteur administratif insuffisante pour un mineur non accompagné. Il lui semble primordial de prévoir un encadrement plus approprié avec un entourage permanent et d'y procéder sans délai. Quant aux mineurs mariés qui n'auraient pas besoin de tuteurs il y a lieu de faire valoir la plus grande prudence (voir les jeunes filles amenées à la prostitution par le biais de mariages arrangés).

**Art. 14 § 1.** Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée *d'un an* après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande de permis de travail présentée par un demandeur est irrecevable.

**§ 2.** Lorsque le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale endéans *un an* après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre délivre, sous réserve des paragraphes qui suivent, une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. *L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.*

Une période de *6 mois* serait plus appropriée, car le travail permettra une reconstruction personnelle, une intégration plus rapide du demandeur et contribuera en partie à la suppression du travail clandestin. Par conséquent, Le Conseil National pour Etrangers propose de changer dans les 2 paragraphes la durée d'une année en *6 mois*. Quant à *l'autorisation d'occupation temporaire valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession* le C.N.E. trouve cette clause trop limitative et pas dans l'intérêt de l'économie luxembourgeoise, c'est la raison pour laquelle il propose de supprimer cette dernière phrase.

**Art. 17.** Contre les décisions prises par le Ministre au titre des articles 15 et 16 qui précèdent, le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la *notification*. Le Tribunal Administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. *Les décisions du Tribunal Administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

Pour clarifier le Conseil National pour Etrangers suggère de rajouter à la notification „*au demandeur au domicile élu*“ (cf. art. 6 § 8) et demande une nouvelle formulation de l'article 17 dans le sens de réintroduire la possibilité de l'appel car ne pas avoir la possibilité de faire appel constitue une violation du droit du double degré de juridiction. C'est une exception unique dans le cadre des procédures administratives qui pénalisera les demandeurs d'asile. Il faudrait donc que *les décisions du Tribunal Administratif soient susceptibles d'appel.*

**Art. 19 § 2.** Les recours gracieux *n'interrompent pas* les délais de recours prévus par le présent article.

Un recours gracieux signifie que le demandeur a des arguments nouveaux et supplémentaires à présenter. Si les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours, le Ministre n'aurait alors aucun intérêt à réexaminer un dossier, il laisserait le temps courir. A nouveau, seuls, les demandeurs d'asile se verraient supprimer les délais de recours, cette fois dans la procédure non contentieuse. C'est la raison pour laquelle le C.N.E. souhaite que dans le paragraphe 2 les recours gracieux „*interrompent*“ les délais de recours prévus.

**Art. 19 § 3.** Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal Administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le Tribunal Administratif. *Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé.*

Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. *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.* Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai de deux mois à dater de la signification de la requête introductive.

1. Le Conseil National pour Etrangers pense qu'il serait plus aisé si on établissait *un seul document* pour le recours en réformation et le recours en annulation. On obtiendrait: un seul document, une seule requête, simplification pour la défense, plus de recours séparés, plus d'irrecevabilité.

2. La notification devrait être faite „*au demandeur au domicile élu*“ (cf. art. 6 § 8)

3. Le Conseil National pour Etrangers comprend très bien le but de n'avoir qu'un seul mémoire par partie, toutefois il n'adhère pas à cette solution. Il faudrait que le demandeur puisse au moins avoir la possibilité de se justifier lorsqu'il connaîtra les motifs du refus de l'Administration, surtout si le recours est introduit parce que la demande est restée sans réponse de la part de celle-ci. On ne laisse également aucune possibilité d'instruire le dossier, et c'est un non-respect du droit de la défense.

**Art. 19. § 4.** Contre les décisions du Tribunal Administratif appel peut être interjeté devant la Cour Administrative *statuant comme juge de l'annulation.* L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif. *Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives il ne pourra y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel.*

1. Le Conseil National pour Etrangers ne comprend pas pourquoi la Cour Administrative pourrait statuer comme juge de l'annulation sur un recours en réformation, il propose donc de rétablir que la Cour d'Appel puisse statuer en tant que juge en réformation et juge en annulation en rétablissant la plénitude de juridiction pour les 2 instances.

2. La notification devrait être faite „*au demandeur au domicile élu*“ (cf. art.6 § 8).

3. Pour la dérogation, le Conseil National pour Etrangers réitère sa considération émise sous l'article 19 § 3-3.

**Art. 20 § 1.** Le ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas suivants:

Considérant qu'une procédure accélérée peut être également positive le Conseil National pour Etrangers propose l'introduction d'un paragraphe „n“ ayant la teneur suivante:

*n) le demandeur est une personne déplacée, ressortissant d'un pays tiers ou apatride, qui a dû quitter son pays ou sa région d'origine ou a été évacuée, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peut éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la Convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale.*

**Art. 20 § 3.** Les recours gracieux *n'interrompent pas* les délais de recours prévus par le présent article.

Un recours gracieux signifie que le demandeur a des arguments nouveaux et supplémentaires à présenter. Si les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours, le Ministre n'aurait alors aucun intérêt à réexaminer un dossier, il laisserait le temps courir. A nouveau, seuls, les demandeurs d'asile se verraient supprimer les délais de recours, cette fois dans la procédure non contentieuse. C'est la raison pour laquelle le C.N.E. souhaite que dans le paragraphe 3 les recours gracieux „*interrompent*“ les délais de recours prévus.

**Art. 20 § 4.** Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, *un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal Admi-*

nistratif. Contre ordre de quitter le territoire, un recours en annulation, est ouvert devant le Tribunal Administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le Tribunal Administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête.

Ce délai est d'office ramené à un mois lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de placement conformément à l'article 10 qui précède. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. *Les décisions du Tribunal Administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

1. Concernant les deux recours le Conseil National pour Etrangers réitère ses considérations émises sous l'article 19 § 3-3.

2. La notification devrait être faite au demandeur au domicile élu (*cf. art. 6 § 8*).

3. Pourquoi ne pourrait-on accorder 15 jours de plus soit un mois pour introduire le recours en réformation? C'est un délai minimum nécessaire à l'obtention de renseignements complémentaires à rechercher dans le pays du demandeur. (Si on se réfère à l'article 19 § 4 qui prévoit un délai d'un mois pour faire appel devant la Cour Administrative)

4. Le Conseil National pour Etrangers demande une nouvelle formulation dans le sens de réintroduire la possibilité de l'appel car ne pas avoir la possibilité de faire appel constitue une violation du droit du double degré de juridiction. C'est une exception unique dans le cadre des procédures administratives qui pénalisera les demandeurs d'asile. Il faudrait donc que *les décisions du Tribunal Administratif soient susceptibles d'appel.*

**Art. 23 § 3.** La décision du Ministre est susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal Administratif. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le Tribunal Administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. *Les décisions du Tribunal Administratif ne sont pas susceptibles d'appel.*

Pour clarifier le Conseil National pour Etrangers propose de rajouter à notification „au demandeur au domicile élu“ – et suggère de reformuler en „*les décisions du Tribunal Administratif sont susceptibles d'appel*“ reprenant les argumentations développées sous les articles 20 § 2 et § 4-4.

**Art. 30 § 1.** Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, le Ministre peut estimer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays.

§ 2. Lorsqu'il examine si une partie du pays d'origine est conforme au paragraphe 1 le Ministre tient compte au moment où il statue sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur.

§ 3. Le paragraphe (1) peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine.

Le Conseil National pour Etrangers propose la suppression de l'article 30 car il semble difficile d'imaginer qu'un pays en guerre pourra disposer à l'intérieur de ses frontières de havres de paix et de sécurité où les populations minoritaires seraient à l'abri des forces en conflit.

**Art. 33 § 1.** Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants:

- e.) s'il ne peut plus continuer de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister;
- f.) si, s'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister.

Il y a lieu d'après le C.N.E. d'ajouter pour e.) et f.) un paragraphe afin de garantir un séjour et trouver une application positive à la régularisation de personnes bien insérées.

*„S’il réside légalement sans interruption pendant 5 ans sur le territoire après avoir obtenu le droit d’asile, dans cette hypothèse il bénéficiera des droits d’un ressortissant de pays tiers de longue durée“.*

**Art. 55.** Afin de faciliter l’intégration des réfugiés et des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire dans la société, le Gouvernement établit des programmes d’intégration qu’il juge appropriés ou crée des conditions préalables garantissant l’accès à ces programmes.

Le C.N.E. souhaite rajouter après „la société“ *et pour lutter contre l’illettrisme* et remplacer „l’accès à ces programmes“ par „la participation obligatoire à l’éducation, à l’alphabétisation et à la formation professionnelle“.

Rendre la participation obligatoire ne serait pas une brimade pour les réfugiés, mais plutôt une porte de sortie et de liberté au profit de certaines personnes qui, de par leur religion, leur culture ou leur statut familial sont confinées ou même interdites d’accès à l’éducation ou la formation professionnelle.

### **Conclusion**

Si le Luxembourg se positionne en matière d’immigration dans l’élaboration d’une politique visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice, tel que l’exposé des motifs du projet de loi 5437 le souligne le Conseil National pour Etrangers s’en félicite. Le projet de loi en question nous permet de constater une amélioration certaine par rapport au projet 5330. Cependant le C.N.E. se permet d’insister sur la nécessité de réexaminer les articles relevés ci-dessus, afin d’offrir le plus de garanties possibles à une population fragilisée par des événements indépendants de leur volonté, entre autres:

- la suppression du „double degré de juridiction“ est une atteinte intolérable et sans précédent au principe fondamental selon lequel „toute décision administrative est susceptible d’appel“.
- La recherche d’une solution adéquate pour les mineurs non accompagnés.

Un point non abordé dans ce projet de loi reste les retours accompagnés dans leur pays d’origine, qui doivent se faire dans le respect des Droits de l’Homme. Par ailleurs le C.N.E. réitère sa proposition d’un examen des dossiers au cas par cas avant de procéder aux retours accompagnés systématiques. Il ne faut pas perdre de vue, que ceux qui se voient obligés de choisir un nouveau pays, doivent le faire au prix de nombreux efforts. Ils doivent alors s’acclimater et s’imposer de nouvelles marques, surtout s’ils restent plusieurs années. S’ils auront après le droit de rester au Grand-Duché, cette diversité constituera un plus pour le Luxembourg.

Luxembourg, le 25 mai 2005

