



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

RB

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

Procès-verbal de la réunion du 23 mars 2011 (14.30 heures)

ORDRE DU JOUR :

1. 6218 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection
- Rapporteur : Madame Lydie Err
- Présentation du projet de loi
- Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
2. 6264 Projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe des élections présidentielles au Kazakhstan
- Analyse du projet de règlement grand-ducal
3. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 février 2011
4. Liste des documents communiqués par les institutions européennes entre le 12 et le 18 mars 2011
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, M. Félix Eischen, Mme Lydie Err, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, M. Marcel Oberweis (remplaçant M. Michel Wolter), Mme Lydie Polfer

M. Sylvain Wagner, Mme Viviane Ecker, M. Jean-Paul Reiter, Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration

Mme Rita Brors, Mme Francine Cocard, Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission

*

1. 6218 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection – Rapportrice : Mme Lydie Err

La Rapportrice présente brièvement les principaux éléments du projet de loi qui apporte des modifications substantielles à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration. Le projet de loi modifie en outre la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et transpose la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive « retour »).

Les modifications les plus importantes concernent :

- le traitement strictement égal des personnes sujettes à l'obligation de retour, peu importe la raison de cette obligation (séjour irrégulier après entrée de manière illégale au territoire ou après déboutement définitif d'une demande en obtention d'une protection internationale) ;
- la définition de la notion « *ressortissant d'un pays tiers* » en tant que « *toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation* ».
- un assouplissement des conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires ;
- la promotion du retour volontaire dans un délai de trente jours ;
- l'introduction de l'assignation à résidence, mesure moins coercitive que la rétention administrative en structure fermée.

Commentaire des articles

Article 1^{er} :

Cet article regroupe les modifications à opérer dans la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le Conseil d'Etat constate qu'il a été omis de modifier l'article 1^{er}(2) de la loi en ce que ce paragraphe renvoie toujours à la loi du 27 juillet 1993 alors que cette loi fut abrogée par l'article 32 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Il y a dès lors lieu de redresser ce renvoi par un nouveau point 1^{er}, la numérotation subséquente étant à adapter en conséquence. Le gouvernement suit le Conseil d'Etat en cette proposition.

Point 1 :

Le présent projet de loi met les demandeurs d'une protection internationale déboutés et les autres étrangers en situation illégale sur un pied d'égalité. Cette disposition n'exige pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Point 2 :

L'ajout « *ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation* » à la définition de la notion « *ressortissant d'un pays tiers* » dispose clairement que le ressortissant des Etats parties à l'accord sur l'espace économique européen et la confédération suisse n'est pas visé.

Point 3 :

La définition de la décision de retour introduite à l'article 3 de la loi est reprise de la directive.

Point 4 :

Le Conseil d'Etat critique que selon le libellé, la demande en obtention d'une autorisation de séjour est irrecevable si, au lieu d'être adressée au ministre, elle est adressée à une autre instance publique incompétente. L'exposé des motifs permettant une autre lecture du texte selon laquelle la sanction d'irrecevabilité n'était liée qu'à l'obligation de disposer d'une demande en obtention d'une autorisation de séjour favorablement avisée avant l'entrée au pays, le Conseil d'Etat propose de modifier le texte comme suit :

« La demande en obtention d'une autorisation de séjour visée à l'article 38.1, à l'exception des autorisations régies par les articles 78(3) et 89, doit être introduite par le ressortissant d'un pays tiers auprès du ministre et doit être favorablement avisée avant son entrée sur le territoire. La demande doit sous peine d'irrecevabilité être introduite avant l'entrée sur le territoire du ressortant d'un pays tiers. »

Le gouvernement peut se rallier au libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Points 5 à 7 :

Le titre pour raisons humanitaires selon la directive était déjà introduit dans la loi modifiée du 29 août 2008. Le Conseil d'Etat propose de faire remplacer l'expression « *d'une exceptionnelle gravité* » par le terme « *grave* ». Le gouvernement a une préférence pour le maintien du terme « *d'une exceptionnelle gravité* ».

Point 8 :

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi en ce qu'il prévoit de prolonger la durée de validité du titre de séjour « *vie privée* » à trois ans.

Point 9 :

Les bénéficiaires d'un titre de séjour « *vie privée* » qui s'adonnent à titre principal à une activité salariée peuvent demander à convertir leur titre de séjour en celui de « *travailleur salarié* ». Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à cette disposition. Il est précisé que la notion « *à titre principal* » ne présuppose pas une activité de 40 heures par semaine.

Point 10 :

Le Conseil d'Etat s'interrogeant sur l'intérêt de la disposition, il est précisé que la teneur du nouveau paragraphe (3) inséré à l'article 96 est reprise de la directive par souci de ne pas risquer une transposition incomplète.

Point 11 :

La définition du séjour irrégulier prévue à l'article 3, point 2 de la directive est reprise à l'article 100, introduisant les différents cas de séjour irrégulier prévus à cet article. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à cette disposition.

Point 12 :

Le nouveau paragraphe (3) introduit à l'article 101 prévoit qu'une décision de

retour ne sera prise avant la décision de refus de renouvellement de son titre de séjour ou d'une autre autorisation lui conférant un droit de séjour dans une procédure en cours dans un autre Etat membre. L'Etat membre est invité à examiner préalablement s'il y a lieu de s'abstenir de prendre une telle décision jusqu'à l'achèvement de la procédure en cours. Le Conseil d'Etat approuve cette solution qui réduit le contentieux et crée plus de sécurité juridique.

Point 13 :

Pour mettre fin aux incertitudes engendrées par le libellé actuel, il est proposé de modifier le premier paragraphe qui visait à mettre la législation nationale en conformité avec l'article 12 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Le nouveau libellé reprend littéralement l'article 12 de cette directive. Le deuxième paragraphe vise à transposer l'article 10 de la directive. Il sera complété par un ajout au règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite. Dans la mesure où le paragraphe 1^{er} de l'article 103 ne concerne plus que des résidents de longue durée, le Conseil d'Etat suggère d'intégrer ce paragraphe comme paragraphe 2 dans l'article 84, le texte actuel de cet article devenant le paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'Etat constate que les modifications proposées au paragraphe 2 de l'article 103, basées sur l'article 10 de la directive, renforcent sensiblement les droits des mineurs non accompagnés.

Point 14 :

Ce point introduit le droit pour le requérant d'exiger la communication des principaux éléments d'une décision de refus de séjour dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, conformément à l'article 12(2) de la directive.

Point 15 :

L'article 111 tel que modifié par le projet de loi apportera un changement fondamental au régime actuellement en vigueur en matière de décision de retour en promouvant le retour volontaire. Le projet de loi introduit le délai maximal prévu par la directive pour le retour volontaire, à savoir trente jours. Ce délai peut être prolongé par le ministre à titre exceptionnel. Selon le paragraphe 3, la décision de retour est exécutée sans délai dans les hypothèses y évoquées, dont le risque de fuite. Le gouvernement peut se rallier aux propositions de texte du Conseil d'Etat concernant le risque de fuite :

- d'ajouter in fine du paragraphe 3 la phrase suivante : « *Le risque de fuite est apprécié au cas par cas.* »
- d'omettre la notion de « *garantie suffisante* » reprise au point 6 sous l'article 111(3) c) et d'introduire le point 6 comme suit : « *Si l'étranger ne peut justifier de la possession de...* »
- de corriger le libellé de la phrase introductive de l'article 111(3) c) comme suit : « *c) s'il existe un risque de fuite dans le chef de l'étranger. Le risque de fuite est présumé...* ».

Points 16 et 17 :

Les modifications des articles 96, 112 et 116 tiennent compte du libellé de la directive.

Point 18 :

Conformément à l'article 15 de la directive, le projet de loi prévoit une alternative à la rétention, à savoir l'assignation à résidence introduite à l'article 125, paragraphe (1).

Le Conseil d'Etat propose de remplacer l'article 120(2) par le libellé de l'article 15, paragraphe 2 de la directive qui dispose que « *la rétention est ordonnée par écrit, en indiquant les motifs de fait et de droit* ». Le gouvernement propose de ne pas suivre le Conseil d'Etat en cette proposition. La rapportrice fait observer que le libellé proposé par le Conseil d'Etat a une teneur plus précise.

Selon la directive, la durée maximale de placement en rétention est de six mois. Le gouvernement n'entend pas étendre la durée de la rétention actuellement fixée à quatre mois. La directive prévoit la possibilité d'une prolongation de la rétention pour une durée de douze mois supplémentaires en cas de manque de coopération de la personne en séjour illégal ou de retards subis pour obtenir du pays d'origine les documents nécessaires. Dans ces hypothèses, le projet propose une prolongation du placement en rétention de deux mois supplémentaires. La directive insiste sur le fait que la rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec la diligence requise. Un ajout en ce sens est prévu au paragraphe (3). Le Conseil d'Etat rappelle sa position très sceptique par rapport à une extension de la durée de la rétention. Il évoque pourtant qu'il y a lieu de prendre en considération que le projet de loi prévoit l'obligation au respect de la proportionnalité sous le contrôle des juridictions administratives.

Point 19 :

L'article 124 est légèrement modifié pour le conformer tant à l'article 8 de la directive qu'à l'article 5. En ce qui concerne le renvoi, par le Conseil d'Etat, à l'article 257 du Code pénal réprimant la violence envers les personnes dont a usé, sans motif légitime, un agent de la police, il est à observer qu'un règlement d'exécution incluant les règles de bonne conduite est en vigueur depuis septembre 2008. Ce règlement sera adapté à une décision du Conseil concernant les retours.

Point 20 :

Ce point introduit la mesure de l'assignation à résidence qui peut remplacer le placement en rétention. Le Conseil d'Etat propose d'ajouter une obligation supplémentaire, à savoir l'obligation de séjourner de fait dans le lieu de résidence entre minuit et six heures du matin par exemple. Or, cette obligation très restrictive peut engendrer des difficultés, p. ex. pour les travailleurs de nuit. Le gouvernement propose de ne pas reprendre cette obligation supplémentaire, mais ne s'opposera pas si la Chambre des Députés décide autrement.

Point 21 :

Un nouvel article 125bis introduit la possibilité pour le ministre de reporter l'éloignement dans le cas où l'étranger peut justifier qu'il ne lui est pas possible de quitter le territoire pour des raisons indépendantes de sa volonté ou si l'éloignement violerait le principe de non-refoulement, tel que prévu par l'article 9 de la directive. Cet étranger bénéficiera d'un droit de se maintenir sur le territoire sans autorisation de séjour et jouira des mêmes droits que la personne soumise actuellement au régime de tolérance. Le Conseil d'Etat constate que le renvoi indiquant erronément l'article 26 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale doit être rectifié, en indiquant l'article 27 de la même loi.

Point 22 :

Le sursis à l'éloignement devra accorder à ses bénéficiaires les mêmes droits que le report de l'éloignement. Le paragraphe (2) de l'article 132 est modifié en conséquence. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à cette disposition.

Article 2 :

Cet article modifie la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection dans le but d'une transposition correcte de la directive 2008/115/CE.

Ad 2-4 :

Dans le but d'éviter les recours en cascade, le ministre statuera dans une seule décision sur le bien-fondé de la demande de protection internationale et sur l'éloignement du demandeur. Cette question a par ailleurs entretemps été tranchée par la Cour administrative qui a confirmé cette manière de procéder.

Ad 5 :

Ces dispositions abrogent l'article 22 actuel de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et le remplace par l'article 125 de la loi du 29 août 2008. Cette disposition introduit la possibilité d'un report d'éloignement, disposition qui sera désormais commune à tous les étrangers en situation irrégulière, et non pas seulement applicable aux demandeurs d'asile déboutés. Le Conseil d'Etat approuve cette disposition et propose de saisir l'occasion pour adopter la loi modifiée du 5 mai 2006 en ce que cette loi prévoit le recours à un tuteur à l'endroit des articles 12 et 52 au lieu d'un administrateur ad hoc. Le gouvernement ne s'oppose pas à cette proposition du Conseil d'Etat.

* * *

La commission s'intéresse au développement des travaux du Centre de rétention au Findel dont l'ouverture est prévue en juin 2011. Il est proposé d'effectuer une visite du Centre de rétention avant son ouverture ainsi que des infrastructures d'attente pour l'éloignement à l'aéroport du Findel.

Après discussion, la commission décide d'analyser les amendements proposés par le Collectif Réfugiés et l'ASTI lors d'une prochaine réunion qui aura lieu le mardi 5 avril à 14 heures. La Commission consultative des Droits de l'Homme ayant annoncé l'édition d'un avis, il est retenu que cet avis sera considéré s'il adviendra en temps utile, la transposition de la directive devant se faire dans les meilleurs délais.

Il s'avère en réponse à une question d'un membre de la commission que le délai de deux ans entre la publication de la directive et le dépôt du projet de loi afférent à la Chambre des Députés est dû au fait que des concertations avec le Ministère de la Famille étaient nécessaires et qu'il n'était pas facile de trouver des compromis. Jusqu'à ce jour, aucun Etat membre n'a transposé la directive.

2. 6264 Projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe des élections présidentielles au Kazakhstan

La commission approuve le projet d'avis élaboré à l'intention de la Conférence des Présidents.

3. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 février 2011

Le projet de procès-verbal est approuvé.

4. Liste des documents communiqués par les institutions européennes entre le 12 et le 18 mars 2011

La liste des documents est adoptée. Mme Lydie Err est désignée comme rapportrice du document COM (2011) 135 - Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (Euratom) n° 1074/1999.

5. Divers

Ce point de l'ordre du jour ne suscite aucune remarque.

Luxembourg, le 31 mars 2011

La Secrétaire,
Rita Brors

Le Président,
Ben Fayot