

N° 6278

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile
et à des formes complémentaires de protection**

* * *

*(Dépôt: le 19.4.2011)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (11.4.2011).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Commentaire des articles.....	2
4) Exposé des motifs.....	3
5) Avis du Conseil d'Etat (8.4.2011).....	4

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

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

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration est autorisé à déposer en Notre Nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Château de Berg, le 11 avril 2011

*Le Ministre du Travail, de l'Emploi
et de l'Immigration,*

Nicolas SCHMIT

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique.– La loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d’asile et à des formes complémentaires de protection est modifiée comme suit:

1° Le paragraphe (4) de l’article 20 est modifié comme suit:

„Contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d’une procédure accélérée, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. 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 administratif. Contre l’ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les trois recours doivent faire l’objet d’une seule requête introductive, sous peine d’irrecevabilité du recours séparé. 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.“

2° Le paragraphe (5) de l’article 20 est abrogé.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad 1°

Il est proposé d’introduire une possibilité de recours contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé d’une demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée. Afin de ne pas multiplier les recours devant le Tribunal administratif, le recours devra faire l’objet d’une seule requête introductive, avec les recours contre la décision de refus de la protection internationale et l’ordre de quitter le territoire. Dans son avis du 3 mai 2005, le Conseil d’Etat avait d’ailleurs proposé une disposition analogue.

Ad 2°

Etant donné qu’il est proposé d’introduire à l’article 20, paragraphe (4) une possibilité d’introduire un recours contre la décision de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée, l’actuel paragraphe (5), qui exclut cette possibilité, n’a plus de raison d’être. Il est dès lors proposé de l’abroger purement et simplement.

*

EXPOSE DES MOTIFS

La loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection prévoit deux procédures relatives à l'examen d'une demande d'asile, une procédure normale (art. 19) et une procédure accélérée (art. 20).

La procédure accélérée peut être utilisée dans treize cas limitativement énumérés par la loi, notamment lorsque le demandeur ne remplit de toute évidence pas les conditions requises pour prétendre à une protection internationale, en cas de fraude ou de danger pour l'ordre public, et enfin lorsque le demandeur provient d'un pays d'origine sûr.

La loi prévoit actuellement dans son article 20, paragraphe (5) que „la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours“. Selon le commentaire des articles du projet de loi No 5437 les raisons d'être de cette disposition étaient les suivantes: „enfin, le paragraphe (5) prévoit que la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours. En effet, la décision en elle-même d'accélérer la procédure d'asile doit rester une décision du seul ministre. Là encore, il s'agit d'éviter des contentieux sur la décision en elle-même d'accélérer la procédure et de limiter les contentieux devant le Tribunal administratif au seul fond de la demande, étant rappelé que le Tribunal administratif dispose d'un véritable pouvoir de réformation“.

Les juridictions administratives ont traditionnellement interprété cette disposition en faveur des demandeurs de protection internationale en décidant que „même sans voie de recours directe contre cette décision préparatoire, une voie de recours effective existe néanmoins par le truchement de la voie d'action ouverte à l'encontre de la décision définitive“ (Cour administrative, 16 janvier 2007, 22095C).

En date du 3 février 2010 (affaire No 26396), un revirement à cette jurisprudence a été opéré par le tribunal administratif qui a saisi la Cour de Justice de l'Union Européenne d'une question préjudicielle relative à la question de la légalité de l'article 20, paragraphe (5) et de sa compatibilité avec les directives européennes. En attendant l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne, les services en charge de l'instruction des demandes de protection internationale n'ont dès lors plus fait usage de la procédure accélérée.

Actuellement, le Luxembourg est confronté à une croissance massive de demandeurs de protection internationale originaires de pays d'origine sûrs pour lesquels il apparaît clairement qu'ils ne remplissent pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale.

Dans l'attente de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne et afin de pouvoir traiter le plus rapidement possible les cas de demandeurs de protection internationale ne nécessitant pas une protection de l'Etat luxembourgeois, il est proposé de modifier l'article 20 de la loi modifiée du 5 mai 2006 en abrogeant son paragraphe (5) et en introduisant la possibilité d'un recours contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée.

Le fait de prévoir un recours en annulation par le biais de la même requête contre le fond de la décision permet à la fois de respecter la possibilité d'un recours effectif et de limiter les contentieux devant les tribunaux, tout en gardant l'objectif d'accélérer le traitement de ces demandes clairement infondées.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT (8.4.2011)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 4 avril 2011, le Conseil d'Etat s'est vu soumettre le projet de loi modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, ainsi qu'un commentaire de l'article unique.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet vise à introduire la possibilité d'un recours juridictionnel contre la décision par laquelle le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions soumet une demande de protection internationale à la procédure accélérée, instituée par l'article 20(1) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (ci-après „la loi“).

Pareil recours est actuellement formellement exclu par l'article 20(5) de la loi.

L'article 20(1) énonce treize cas dans lesquels le ministre peut recourir à la procédure accélérée. Y figure le cas où le demandeur de protection est originaire d'un pays sûr au sens de l'article 21 de la loi.

Dans le cadre de l'élaboration de la loi, l'exclusion de tout recours contre cette décision ministérielle était motivée par le souci de dresser un barrage contre d'éventuels recours abusifs encombrant les juridictions et introduits, le cas échéant, dans le seul but de traîner la procédure judiciaire en longueur. Le Conseil d'Etat s'était opposé avec force contre cette disposition au motif qu'elle était en contradiction avec l'article 2, (1) et (2) de la loi organique du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ainsi qu'avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme.¹

Le Conseil d'Etat ayant maintenu son opposition formelle à l'issue du premier vote de la Chambre des députés, la loi fut finalement adoptée par le parlement en seconde lecture.

Selon l'exposé des motifs, le projet sous avis intervient dans le contexte d'une urgence particulière. D'un côté, la compatibilité du libellé de l'article 20(5) avec les exigences de la directive fait l'objet, pour la première fois, d'un renvoi devant la Cour de justice de l'Union européenne suite à un jugement intervenu par le tribunal administratif, troisième chambre, en date du 3 février 2010 (rôle No 26396) et dont le dispositif est conçu comme suit:

„Le tribunal administratif; troisième chambre, statuant contradictoirement,

Avant tout autre progrès en cause, sursoit à statuer, et demande à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer à titre préjudiciel sur la question suivante:

„Est-ce que l'article 39 de la directive 2005/85/CE est à interpréter en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que celle instaurée au Grand-Duché de Luxembourg par l'article 20(5) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, en application de laquelle un demandeur d'asile ne dispose pas de recours juridictionnel contre la décision de l'autorité administrative de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée?

En cas de réponse négative, est-ce que le principe général du recours effectif au regard du droit communautaire inspiré par les articles 6 et 13 de la Convention européenne de la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, est à interpréter en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que celle instaurée au Grand-Duché de Luxembourg par l'article 20(5) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, en application de laquelle un demandeur d'asile ne dispose pas de recours juridictionnel contre la décision de l'autorité

¹ Avis du 3.5.2005, doc. parl. Nos 5437²/5302¹.

administrative de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée? “

réserve les frais,

fixe l'affaire au rôle général. “

En attendant cet arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, aucune décision n'est prise.

Le Luxembourg est confronté à l'heure actuelle à un nombre exceptionnellement élevé de demandes de protection internationale émanant de citoyens originaires de pays figurant sur la liste des pays d'origine sûrs (conformément aux règlements grand-ducaux intervenus en application de l'article 21 de la loi) qui sont par ailleurs membres du Conseil de l'Europe et candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Pour réagir à ce blocage, les auteurs du projet proposent d'abroger le paragraphe 5 de l'article 20 en ouvrant désormais la possibilité d'un recours juridictionnel en annulation contre la décision ministérielle statuant sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée. En imposant toutefois, selon le projet sous avis, l'introduction de ce recours dans la même requête que celle existant d'ores et déjà contre la décision de refus de la demande de protection internationale (recours en réformation) et la décision comportant l'ordre de quitter le territoire (recours en annulation), l'issue de la procédure ne sera pas retardée pour autant.

Le changement législatif proposé permettra au juge d'analyser dans chaque cas d'espèce la légalité de la décision ministérielle de recourir à la procédure d'urgence.

L'article 20(4) tel que modifié maintient l'obligation d'introduire, sous peine d'irrecevabilité, le recours contre les trois décisions dans une même requête.

Aux termes de l'article 20(4) de la loi, ce recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification et le tribunal administratif doit statuer dans les deux mois de l'introduction de la requête par une décision non susceptible d'appel.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler quant au libellé de la modification apportée à l'article 20(4) précité et à l'abrogation du paragraphe 5 qui en est la conséquence, sauf à rédiger le début de phrase de l'article 20(4) comme suit:

„Contre la décision du ministre statuant sur le bien-fondé de la demande (...)“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 avril 2011.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

