



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

Procès-verbal de la réunion du 05 octobre 2015

Ordre du jour :

- 6779 Projet de loi
1. relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;
 2. modifiant
 - la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat,
 - la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration,
 - la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;
 3. abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection
 - Rapporteur : Monsieur Marc Angel
- Examen du projet de loi, de l'avis du Conseil d'Etat et des autres avis disponibles (continuation)

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. André Bauler (remplaçant de M. Gusty Graas), M. Gilles Baum (remplaçant de M. Eugène Berger), Mme Anne Brasseur (remplaçante de Mme Lydie Polfer), Mme Claudia Dall'Agnol, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen (remplaçante de M. Yves Cruchten), M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth (remplaçant de M. Serge Wilmes), M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Karine Prényval, Mme Sylvie Prommenschenkel, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration

Mme Rita Brors, Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Yves Cruchten, M. Gusty Graas, Mme Lydie Polfer, M. Serge Wilmes

M. Georges Bach, Mme Viviane Reding, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

6779 **Projet de loi**

1. relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;

2. modifiant

- la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat,

- la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration,

- la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;

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

1. Amendement de l'article 35 du projet de loi

Monsieur le Ministre de la Justice fournit des explications quant à la proposition d'amender l'article 35 du projet de loi dans le but de rendre la procédure de recours plus efficace sans néanmoins restreindre les droits des demandeurs.

Par application de l'article 27 du projet de loi, le ministre peut statuer sur le bien-fondé d'une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas énumérés par cet article. L'article 35, paragraphe 2, du projet de loi reprend l'actuel article 20 de la loi en vigueur et prévoit que 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, tandis que contre la décision de refus de la demande de protection prise dans le cadre de la procédure accélérée, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Enfin, 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. Au cas où le tribunal estimerait que la procédure accélérée a été employée à tort, il annulerait la décision ministérielle de manière à ce que le ministre doive prendre une nouvelle décision, cette fois-ci selon la procédure ordinaire de l'article 35, paragraphe 1. Ceci allonge naturellement la durée de l'ensemble de la procédure jusqu'à une décision définitive.

Afin de rendre plus rapide et plus efficace la procédure accélérée, il y a lieu de modifier l'article 35, paragraphe 2, de sorte à remplacer le recours en annulation contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée et contre l'ordre de quitter le territoire, par un recours en réformation. Les trois recours en réformation doivent faire l'objet d'une seule requête. L'affaire paraîtra dorénavant devant un juge unique, soit le président de chambre, soit un autre membre du tribunal administratif. S'il estime que la procédure accélérée a été appliquée à raison et que la demande d'asile est manifestement infondée, il rend une décision qui valide la décision du ministre de recourir à la procédure accélérée, déboute le demandeur d'asile de sa demande de protection internationale au fond et valide l'ordre de quitter le territoire. Cette décision n'est pas susceptible d'appel. Si le juge a des doutes

sur le caractère manifestement infondé de la demande, il rend une ordonnance de renvoi du litige devant le tribunal administratif qui sera alors appelé à statuer collégalement selon la procédure ordinaire de l'article 35, paragraphe 1 du projet de loi. L'affaire doit obligatoirement paraître devant le juge unique et être jugée par celui-ci dans le mois de l'introduction de la demande. Ce délai est suspendu entre le 16 juillet et le 15 septembre. Une telle procédure est de nature à accélérer notablement le traitement des demandes d'asile manifestement infondées tout en ne touchant pas à la procédure des autres demandes d'asile. Pour assurer la cohérence des textes, un recours en réformation contre l'ordre de quitter le territoire est également prévu au paragraphe 1 de l'article 35. Le recours en annulation n'est maintenu qu'au paragraphe 3 de l'article 35 pour les recours contre les décisions d'irrecevabilité prises en vertu de l'article 28, paragraphe 2.

Les paragraphes (1) et (2) de l'article 35 seraient amendés comme suit :

Art. 35. (1) Contre les décisions de refus ou de retrait de la demande de protection internationale **et contre l'ordre de quitter le territoire**, 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. 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.

Contre ~~les décisions~~ **la décision** du tribunal administratif, appel peut être interjeté devant la Cour administrative.

L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification par les soins du greffe. 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.

(2) Contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée **et de la décision de refus de la demande de protection internationale prise dans ce cadre, de même que contre l'ordre de quitter le territoire**, un recours en ~~annulation~~ **réformation** 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.~~ **Le recours contre ces trois décisions doit** Les trois recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. **Il** Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. ~~Le tribunal administratif~~ **Le président de chambre ou le juge qui le remplace** statue dans **le** 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 22 qui précède.~~ Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il **Ce délai est suspendu entre le 16 juillet et le 15 septembre, sans préjudice de la faculté du juge de statuer dans un délai plus rapproché.** **Il** ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. ~~Les décisions du tribunal~~

~~administratif ne sont pas susceptibles~~ **La décision du président de chambre ou du juge qui le remplace n'est pas susceptible** d'appel.

Si le président de chambre ou le juge qui le remplace estime que les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision du ministre sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée apparaissent comme sérieux, il renvoie l'affaire devant le tribunal administratif pour y statuer.

Contre les décisions du tribunal administratif, appel peut être interjeté devant la Cour administrative dans le délai et les formes prévus au paragraphe (1), alinéa 2.

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Les délais des juridictions administratives divergent. La Cour administrative statue dans des délais relativement courts, tandis que les délais au Tribunal administratif sont plus longs. Selon le Ministre, ceci n'est pas dû à un manque de juges. Par ailleurs, l'amendement de l'article 35 du projet de loi sous rubrique n'apporte pas un surplus de travail. Il s'agit par contre d'une réorganisation dans le but de pouvoir évacuer les dossiers plus vite en instituant un juge unique.

Au premier semestre 2015, 89 recours ont été introduits contre des décisions prises dans le cadre de l'article 20, et 52 dans le cadre de l'article 19 de la loi en vigueur. Le délai moyen d'évacuation est d'environ 2 mois au Tribunal administratif pour les recours dans le cadre de l'article 20, et de 10 mois pour les recours dans le cadre de l'article 19. Les recours contre les décisions de placement en rétention sont évacués dans un délai de 8 à 10 jours.

Il est proposé de transférer temporairement des juges des juridictions ordinaires respectivement de faire réactiver des juges en retraite dans le cas d'une multiplication des requêtes due à un afflux massif de réfugiés. La loi sur l'organisation judiciaire de 1980 prévoit cette possibilité dans le cadre des juridictions ordinaires. M. le Ministre répond que le principe d'un juge unique en la matière résoudrait déjà en grande partie le problème. En cas de besoin, il serait en effet possible d'ajouter ponctuellement des juges, respectivement de créer une « réserve » de juges, en procédant de la manière proposée.

L'afflux actuel des réfugiés n'est pas comparable à celui des années 2010 et 2011, le taux des personnes susceptibles de recevoir le statut de protection internationale étant beaucoup plus grand. La grande majorité des demandeurs actuels sont originaires de la Syrie et de l'Irak. L'afflux des années 2010 et 2011 concernait majoritairement des personnes originaires des pays des Balkans de l'Ouest, considérés maintenant comme pays sûrs. Parmi les demandeurs du mois de septembre 2015 se trouvait un groupe de Kosovars. Les recours pendants concernent pour la plus grande partie des ressortissants de pays sûrs.

Le prochain Conseil JAI discutera le 9 octobre sur les mesures à prendre pour que les systèmes juridiques puissent mieux répondre à l'afflux de réfugiés. Dans ce cadre sera aussi discuté le volet « hate speech / hate crime ». Il s'avère que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a créé des « no hate parliamentary guide lines » basés sur la Convention des Droits de

l'Homme et qui ont déjà reçu le support de différents parlements, du Ministre des Affaires étrangères et européennes, du Président du Parlement européen et du Pape.

En réponse à une intervention de la sensibilité politique ADR, M. le Ministre explique que la liberté d'expression est un droit fondamental parmi d'autres, et qu'il faut également prendre en considération les limites prévues par la loi. Le but de l'initiative luxembourgeoise au sein du Conseil JAI est que tous les Etats membres se concertent à créer des moyens législatifs pour poursuivre les « hate speech ». Un membre du groupe politique CSV se félicite de cette initiative. Il donne à considérer que cette infraction a été peu poursuivie dans les années passées, mais que le Parquet semble être plus sensible dans les derniers mois. M. le Ministre répond que les « grandes orientations » que le Ministre de la Justice français peut imposer à la Justice française n'existent pas au Luxembourg. Le pouvoir du Ministre se limite à transmettre au Parquet des éléments précis menant à une enquête dans un cas précis. M. le Ministre souligne par ailleurs l'indépendance du Parquet, en faisant remarquer que les incitations à la haine sont poursuivies et qu'il y a eu plusieurs condamnations.

Après discussion, la Commission décide à l'unanimité d'introduire l'amendement précité de l'article 35 et de faire parvenir le texte de l'amendement aux ONG qui ont avisé le projet de loi.

2. Continuation de l'analyse du projet de loi et des avis

Article 22

Selon le Conseil d'Etat, le contrôle à distance du dispositif technique ne saurait être exercé par une personne de droit privé, tandis que la mise en œuvre du dispositif permettant le contrôle (i.e. du matériel technique) peut être conférée à une personne de droit privé. Une représentante de la Direction de l'Immigration précise que le contrôle à distance du dispositif technique est un processus automatisée d'alerte et ne constitue en aucun cas une intrusion dans la vie privée de la personne. C'est pourquoi le texte initial prévoit que le contrôle peut être conféré à une personne de droit privé. La Commission discute sur le terme « personne de droit privé » qui en tant que tel n'existe pas dans la législation luxembourgeoise. Il est proposé d'utiliser le terme « personne morale de droit privé ». Ceci constituerait un amendement. Or, il s'agit de rester le plus large possible pour permettre que le contrôle puisse être exercé par une société ou encore par une personne physique privée. Un membre de la commission fait observer que la personne exerçant le contrôle devrait pourtant faire ceci sous le contrôle d'une instance publique.

La commission décide de revenir sur ce point lors d'une réunion ultérieure.

La Présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe informe qu'une campagne de l'Assemblée parlementaire revendique l'arrêt de la détention de mineurs immigrés.

En ce qui concerne le parallélisme entre les projets de loi 6779 et 6775, il s'avère que le Conseil d'Etat n'a pas encore avisé le projet 6775, et qu'une série d'amendements y sera introduite. Les deux projets revêtant urgence, il n'est pas sûr qu'ils puissent être votés ensemble par la Chambre des Députés.

Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis entre

le 26 septembre et le 2 octobre 2015

La liste des documents est adoptée. M. Claude Adam est nommé rapporteur pour le document COM(2015)490, et M. Marc Angel pour les documents COM(2015)379 et COM(2015)377.

Divers

M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Angel et M. Gusty Graas s'intéressent à participer le 26 octobre au déplacement à Rome et en Sicile dans le cadre d'EUNAVFOR sur invitation du Ministre de la Défense.

Mme Nancy Arendt et M. Marc Angel participeront à la réunion interparlementaire de la Commission DEVE du Parlement européen le 13 octobre à Bruxelles.

La commission discutera lors d'une future réunion sur le projet de motion de M. Laurent Mosar.

La commission accepte que des réunions soient organisées à un autre créneau horaire que celui du lundi matin, vu que de nombreux déplacements à l'étranger auront lieu les lundis en octobre et novembre.

Luxembourg, le 9 octobre 2015

La Secrétaire-administratrice,
Rita Brors

Le Président,
Marc Angel