



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

Procès-verbal de la réunion du 01 juillet 2013

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 17 janvier et du 13 mai 2013
2. Informations de Monsieur le Ministre de l'Immigration sur le Conseil JAI du 7 juin 2013
3. Dossiers européens:
 - adoption de la liste des documents transmis entre le 22 et le 28 juin 2013
 - présentation des documents qui sont dans la compétence de la commission:
 - SWD(2013) 90: Joint Staff Working Document. Implementation of the European neighbourhood in Georgia. Progress in 2012 and recommandations for action.
Rapporteur: M. Marcel Oberweis
 - COM(2013) 403: Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur l'aide de l'UE à la gouvernance démocratique, axé sur l'initiative relative à la gouvernance
Rapporteur: M. Marc Angel
 - COM(2013) 422: Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Quatrième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2012)
Rapporteur: M. Ben Fayot
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
M. Sylvain Wagner, Directeur de l'Immigration
M. Serge Thill, Chef du service « Réfugiés »

Mme Tania Tennina, Administration parlementaire

Excusée : Mme Martine Mergen

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 17 janvier et du 13 mai 2013

Les projets de procès-verbal des réunions du 17 janvier et du 13 mai 2013 sont adoptés.

2. Informations de Monsieur le Ministre de l'Immigration sur le Conseil JAI du 7 juin 2013

I. Révision du dispositif Schengen

M. le Ministre donne d'abord des explications sur la révision du dispositif Schengen. Celle-ci a été décidée suite à une demande de la France qui se trouvait confrontée à une vague d'immigration en provenance de Tunisie lors du printemps arabe.

La révision concerne plus particulièrement deux volets : en premier lieu, l'évaluation de la gouvernance de Schengen et, en deuxième lieu, le dispositif d'introduction temporaire des contrôles aux frontières.

1. L'évaluation

L'évaluation devrait notamment porter sur le contrôle aux frontières extérieures de l'UE. Dans cette perspective, la Commission européenne exercera un rôle majeur. Le but étant de conférer aux évaluations davantage de neutralité et d'objectivité afin de déterminer si tous les Etats membres respectent leurs obligations en matière de contrôle aux frontières extérieures. En cas de difficultés de l'un ou l'autre Etat membre un mécanisme de soutien de l'UE, notamment Frontex, est prévu.

Le différend avec le Parlement européen concernait en particulier la base juridique étant donné que la première proposition prévoyait le remplacement de la codécision par une simple consultation. Un accord a finalement été trouvé. Celui-ci propose de se référer à la base légale initialement prévue qui préconise une consultation du Parlement européen. En contrepartie, la Commission européenne s'est engagée à prendre en compte rigoureusement les avis du Parlement européen. Ceci étant dit, le Parlement européen maintient le pouvoir de codécision sur un point important qui est le Code frontières.

2. Les contrôles

M. le Ministre tient à préciser que la possibilité d'introduire temporairement des contrôles aux frontières a toujours existé. La France a demandé cependant à pouvoir mettre en route rapidement des contrôles aux frontières internes de l'UE en cas d'afflux massif d'immigrants.

Résultats des discussions :

Le principe des contrôles aux frontières limités dans le temps en cas de menace sérieuse pour l'ordre public reste d'application. Un Etat membre a le pouvoir de prendre cette décision unilatéralement.

En cas d'événements prévisibles comme lors de grandes manifestations, de réunions de sommets ou d'événements sportifs majeurs, il sera possible d'introduire des contrôles aux frontières pour une durée de trente jours, renouvelable par tranches de trente jours. Il est important, par contre, que les mesures entreprises soient proportionnelles à une menace réelle et qu'elles n'aient pas d'impact majeur sur la libre circulation.

Dans le cas d'un événement non prévisible tel qu'un attentat, les contrôles aux frontières peuvent être ordonnés avec effet immédiat. La durée est passée de 30 à 10 jours renouvelable par tranches de 20 jours et a été limitée à une période de deux ans.

Jusqu'ici le dispositif Schengen ne prévoyait pas de règles spécifiques en cas d'afflux massif d'immigrants. Quelques pays, dont la France et l'Italie, avaient cependant demandé l'introduction d'une réglementation qui leur aurait permis d'exercer des contrôles aux frontières dans ce cas. Suite à cette demande, il a été décidé que sur base d'une évaluation mettant en avant les difficultés réelles d'un Etat membre à contrôler ses frontières extérieures la Commission européenne pourrait, dans un premier temps, faire des propositions pour renforcer les contrôles.

Si l'Etat membre concerné n'applique pas les règles qui lui ont été recommandées et s'il s'avère qu'il existe un risque pour l'ordre public d'un autre Etat membre, le Conseil peut recommander aux Etats membres qui pourraient être menacés d'introduire des contrôles aux frontières avec l'Etat membre à l'origine du problème. Cette mesure de sauvegarde n'est mise en œuvre qu'après une procédure très rigoureuse et ne peut être appliquée que pendant une période allant de 6 mois à maximum deux ans.

Discussion

Les points suivants sont à relever de l'échange de vues qui a suivi.

- Le nouveau dispositif Schengen concernant les frontières intérieures sera mis en place moyennant une série de règlements européens directement applicables. M. le Ministre tient à préciser qu'il ne s'agit pas d'un détricotage de l'accord Schengen, mais bien au contraire, d'un renforcement et d'une clarification des règles et critères applicables conférant au système Schengen une approche plus communautaire.
- Dans le cadre des évaluations, il y a lieu de noter qu'il est aussi prévu de vérifier la non exécution de contrôles aux frontières internes.
- Lors de l'organisation d'un événement d'envergure prévisible l'Etat membre concerné doit le notifier aux autres Etats membres et à la Commission européenne au minimum quatre semaines avant le début des contrôles en précisant la motivation, la nature, ainsi que la durée des contrôles. Les autres Etats membres ont le droit de réagir dans le respect de la souveraineté de l'Etat membre concerné. De même que la CE a le droit d'émettre un avis.

II. Politique commune d'asile

1. La directive « procédures »

La directive « procédures »¹ introduit un nouveau critère ayant des conséquences directes pour le Luxembourg. Il s'agit du délai de l'examen de la demande de protection internationale qui a été fixé à six mois. M. le Ministre reconnaît qu'actuellement ce délai est souvent dépassé et que cette mesure contraint le Luxembourg à faire des efforts, notamment en termes de ressources humaines. Il est cependant à noter que cette période peut être allongée jusqu'à neuf mois si des faits objectifs viennent s'ajouter au dossier.

La directive prévoit aussi des garanties renforcées pour les personnes particulièrement vulnérables, telles que les réfugiés victimes de traite ou des mineurs non accompagnés. Une liste définissant ce type de personnes a d'ailleurs été retenue.

Une disposition de la directive permet aussi à l'Etat membre d'accueil de décider de procéder à un examen médical du demandeur d'asile aux frais de l'Etat.

De même, la gratuité de l'assistance juridique doit être garantie. Sauf dans le cas où il est clair depuis le début qu'une demande d'asile n'a aucune chance d'aboutir. Si une demande est déclarée irrecevable, le demandeur d'asile doit être entendu pour qu'il puisse justifier sa démarche.

La liste des pays sûrs doit être régulièrement révisée pour vérifier si ces pays respectent encore les critères définissant un pays sûr.

2. La directive « accueil »

La directive « accueil »² redéfinit le terme « membre de famille » dans le sens qu'un mineur non marié a le droit d'inclure dans sa demande la mère et le père.

Une autre disposition concerne l'accès au marché du travail. La durée de séjour prise en compte pour pouvoir bénéficier de l'accès au marché du travail passe de douze à neuf mois. M. le Ministre tient à préciser que le Luxembourg applique déjà la période de neuf mois. Il faut aussi remarquer qu'étant donné que la période de traitement du dossier de demande d'asile est passée à six mois, il est envisagé de revoir éventuellement la période nécessaire pour l'accès au marché du travail et de la réduire à six mois.

La conformité des dispositions sur les conditions de rétention est à vérifier avec les dispositions actuellement applicables au Luxembourg, notamment en ce qui concerne le contrôle juridictionnel. En principe, un demandeur d'asile n'est pas mis en rétention, sauf cas exceptionnel.

3. Le système « Dublin »

- Le règlement de Dublin

Le règlement de Dublin permet de déterminer l'Etat membre responsable d'examiner une demande d'asile et prévoit le transfert d'un demandeur d'asile vers cet Etat membre. Or, la condamnation de la Cour européenne des Droits de l'Homme envers la Grèce jugeant la situation des demandeurs d'asile dans ce pays comme catastrophique, a remis en question le système Dublin.

¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures commune pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

² Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

Pour remédier à cela un nouvel instrument appelé « mécanisme d'alerte rapide de détection et de gestion des crises » sera introduit, destiné à détecter au préalable des problèmes d'accueil dans certains Etats membres. Dans ce contexte, un plan d'action sera mis en place pour permettre une gestion efficace des demandes d'asile.

Dans le cadre des demandes irrecevables, il est prévu d'organiser un entretien annuel, ce qui engendrera un surplus de travail.

Une règle fondamentale est celle de l'intérêt supérieur de l'enfant avec une procédure spécifique pour les enfants mineurs. Dans ce contexte, de nouvelles règles permettent le rapprochement familial.

Le recours à la rétention n'est envisagé qu'en cas de risque de fuite et si toutes les autres mesures possibles n'ont pas eu de bons résultats.

- Le règlement Eurodac

La base de données Eurodac, dotée d'un système automatisé de reconnaissance digitale, pourra à l'avenir être consultée par les services répressifs d'Europol dans le cadre d'enquêtes criminelles dans des cas très spécifiques et sous des conditions restreintes.

Discussion

Les points suivants ont été soulevés lors de l'échange de vues.

- M. le Ministre constate une baisse globale des demandes d'asile depuis deux ans en raison principalement de la réduction sensible du flux en provenance des Balkans, notamment de Serbie et de Macédoine. Par ailleurs, le Luxembourg accueille aussi des réfugiés en provenance d'autres régions du monde telles que l'Afrique du Nord, l'Irak, la Syrie et l'Afghanistan.

Un retard dans le traitement des dossiers dû notamment à l'afflux d'il y a deux ans est encore à signaler, mais celui-ci va en s'atténuant. Le taux normal d'acceptation tourne actuellement autour de 8%. L'asile n'est accordé qu'aux réfugiés respectant scrupuleusement les critères déterminés par la loi.

- Un membre de la commission fait remarquer qu'une des raisons pour laquelle le Luxembourg et d'autres pays de l'UE ne sont pas submergés par des réfugiés syriens est que les pays voisins de la Syrie absorbent le plus grand nombre de demandeurs d'asile. M. le Ministre ajoute qu'il faut aussi considérer que la plupart des personnes concernées souhaitent rester dans la région pour qu'ils puissent plus facilement organiser un retour dans leur pays. Néanmoins, dans le cas où la situation perdurerait et s'aggraverait, les Etats membres de l'UE, dont le Luxembourg, seraient prêts à accueillir les réfugiés syriens.
- Concernant les moyens en ressources humaines pour faire front à la surcharge de travail, il est signalé que le service des réfugiés a connu une hausse sensible de ses effectifs. Cependant, les personnes employées ne bénéficient en majorité que d'un contrat à durée déterminée étant donné qu'elles ont été engagées lors de l'afflux massif et ponctuel des réfugiés en provenance des Balkans. Or, il s'est révélé qu'en réalité ces salariés temporaires sont nécessaires au bon déroulement du service, mais qu'ils seront très bientôt obligés à quitter leur poste en raison de la fin de leur contrat de travail. Ceci sur fond des nouvelles réglementations européennes,

entraînant une réduction des délais et la possibilité de recours. Une décision du gouvernement en ce sens est attendue.

- Les demandeurs déboutés disposent d'un mois pour quitter le pays. Les réfugiés sont encouragés à le faire de leur propre gré. Ceci n'est cependant pas toujours le cas et des retours forcés doivent être organisés. Certaines personnes restent dans le pays et vivent dans l'illégalité.
- L'interdiction de séjour n'est pas appliquée aux réfugiés déboutés qui rentrent volontairement dans leur pays. Pour les réfugiés qui refusent le retour, le ministre peut prononcer une interdiction de séjour pour une durée minimale de trois ans et maximale de dix ans.

Pour un citoyen de l'Union européenne l'interdiction de séjour ne peut être appliquée que dans des conditions très restrictives et en cas de menaces sérieuses pour l'ordre public.

- Concernant les personnes qui ont pris part à des combats dans des zones de guerre et qui retournent au pays, il est important de pouvoir détecter des risques potentiels liés à leurs relations avec des réseaux terroristes.

3. Dossiers européens:

- adoption de la liste des documents transmis entre le 22 et le 28 juin 2013

La liste des documents transmis entre le 22 et le 28 juin 2013 est adoptée avec les remarques et les changements suivants :

COM(2013)451 et COM(2013)452 : M. Ben Fayot est nommé rapporteur.

COM(2013)480 : renvoi à la Commission du Développement durable.

COM(2013)484 : renvoi à la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire.

COM(2013)442 : document B à renvoyer à la Commission du Développement durable.

COM(2013)455 : renvoi à la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire.

COM(2013)468 : M. Marcel Oberweis est nommé rapporteur.

COM(2013)482 : M. Marc Angel est nommé rapporteur.

COM(2013)483 : ajouter au renvoi la Commission du Logement.

- présentation des documents qui sont dans la compétence de la commission:

SWD(2013) 90: Joint Staff Working Document. Implementation of the European neighbourhood in Georgia. Progress in 2012 and recommendations for action.
Rapporteur: M. Marcel Oberweis

Durant les dernières années beaucoup d'échanges ont eu lieu entre la Géorgie

et l'UE dans le cadre de la politique de voisinage.

Un point important reste la corruption qui sévit dans le pays. Dans un but de stabilisation du pays, le gouvernement géorgien doit veiller à une application plus sévère de la loi. Malgré une croissance sensible de son économie, la Géorgie est encore loin de connaître une situation économique stable.

Les prochaines élections présidentielles ont lieu en octobre 2013 et les législatives seront organisées en 2014.

La justice devra être soumise à une réforme pour que les criminels soient condamnés. De même que les actes de torture doivent être abolis. Dans ce contexte, le pays doit s'engager à respecter plus strictement les Droits de l'Homme, en particulier ceux des femmes et des enfants.

Le respect des droits des travailleurs et des minorités religieuses doit aussi trouver une plus grande résonance.

Le statu quo est constaté dans les relations avec l'Abkhazie et l'Ossétie du sud, ce qui représente toujours un problème pour la Géorgie.

La situation géographique du pays lui permettrait de jouer un rôle important dans le transport entre l'Asie et l'Europe et de l'aider dans sa croissance économique.

La Géorgie fait partie des pays du GUAM qui ont des relations privilégiées avec les pays Baltes.

Le trafic de drogue est un problème très sérieux que le gouvernement géorgien n'est toujours pas parvenu à canaliser.

COM(2013) 403: Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur l'aide de l'UE à la gouvernance démocratique, axé sur l'initiative relative à la gouvernance

Rapporteur: M. Marc Angel

Différentes catégories d'aides sont énumérées :

- Les aides aux pays ACP (initiative gouvernance)
- Les aides aux pays dans le cadre de la politique de bon voisinage (facilité gouvernance)

Les composantes de la bonne gouvernance sont les droits de l'homme, la démocratie, l'Etat de droit, le rôle de la société civile. Il s'agit d'un mécanisme incitatif afin que ces pays fonctionnent de façon plus efficace.

Une partie de l'enveloppe de cette aide est réservée aux relations avec l'Union africaine qui bénéficie d'un mécanisme d'évaluation africaine par les pairs, une sorte d'autocontrôle.

Etant donné que l'aide s'oriente de plus en plus vers un appui budgétaire de ces pays, les critères de bonne gouvernance permettent d'avoir une évaluation globale de la situation économique et politique dans un pays.

COM(2013) 422: Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Quatrième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2012)
Rapporteur: M. Ben Fayot

La présentation de ce document se fera lors de la prochaine réunion.

4. Divers

Le président de la commission présente aux membres une série de livres qu'il a reçus dans le cadre d'une rencontre avec l'ambassadeur d'Indonésie. De cet échange de vues il a retenu que l'Indonésie est le pays avec la plus grande minorité islamique et que cette situation ne présente aucun problème. Pour preuve, des livres lui ont été offerts qui seront remis à la bibliothèque de la Chambre des Députés.

Luxembourg, le 10 septembre 2013

La secrétaire,
Tania Tennina

Le Président,
Ben Fayot