

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'Etat

(8 avril 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.

Considérations générales

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'Homme¹.

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.

¹ Avis du 3.5.2005, doc. parl. n^{os} 5437² / 5302¹.

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 n° 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 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,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder