

Projet de loi

relative à la protection internationale et à la protection temporaire

Avis complémentaire du Conseil d'État

(24 novembre 2015)

Par dépêche du 21 octobre 2015, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État trois amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration.

Au texte desdits amendements était joint un commentaire.

Examen des amendements

Amendement 1

Alors que l'article 35, dans sa version figurant au projet de loi, se limitait à reproduire les dispositions des articles 17, 19 et 20, paragraphe 4, de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, l'amendement vise à y apporter quelques changements.

Au paragraphe 1^{er}, qui organise les voies de recours ordinaires, il est prévu que le recours contre la décision de refus ou de retrait de la demande de protection internationale sera joint au recours à la décision portant ordre de quitter le territoire. Au vœu des auteurs de l'amendement, un recours en réformation sera ouvert contre les deux décisions et le recours figurera dans un seul acte introductif d'instance. Le Conseil d'État donne son accord sur cet amendement.

Le même amendement modifie plus fondamentalement le recours juridictionnel contre les décisions ministérielles dans le cadre d'une procédure accélérée, décision régie par l'article 35, paragraphe 2 (ancien article 20, alinéa 4, de la loi modifiée du 5 mai 2006 dans une version lui conférée par la loi du 19 mai 2011). L'amendement vise à regrouper le recours juridictionnel contre les trois décisions ministérielles, à savoir :

- la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée ;
- la décision de refus de la demande de protection internationale prise dans ce cadre ;
- l'ordre de quitter le territoire.

Désormais, ces trois décisions doivent obligatoirement faire l'objet d'un recours en réformation dans une seule requête à introduire dans un délai de quinze jours devant le président de chambre. Le président de chambre ou le juge qui le remplace doit statuer sur le recours en réformation en qualité de juge unique par ordonnance et, ce, dans le mois de l'introduction de la requête. À signaler toutefois que, selon l'amendement, le délai d'un mois sera dorénavant suspendu entre le 16 juillet et le 15 septembre de l'année, « sans préjudice de la faculté du juge de statuer dans

un délai plus rapproché ». Cet amendement donne lieu à plusieurs observations.

Il résulte du rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2013 au 15 septembre 2014, publié dans le rapport annuel du Ministère de la justice que, dans le chiffre total des 1036 jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2013-2014, 696 décisions furent rendues en matière de police des étrangers au sens large et, parmi ces dernières, 427 décisions ont été évacuées conformément à la procédure accélérée.

Au vu de l'évolution récente de la situation dans plusieurs pays, et plus particulièrement dans des pays désignés comme « sûrs », le Conseil d'État estime qu'il n'y pas de raison d'admettre que ce chiffre connaîtra une baisse au cours des prochains mois, voire des prochaines années.

La mesure envisagée est de nature à réduire les délais, même si l'introduction d'une suspension du délai d'un mois entre le 16 juillet et le 15 septembre ne va pas dans ce sens et semble être dictée essentiellement par des contraintes au niveau de la disponibilité des juges sur la période des « vacances judiciaires ». Le Conseil d'État s'interroge en effet sur la justification de la suspension du délai de recours de deux mois et cela d'autant plus que les juridictions administratives connaissent un régime d'audiences de vacation.

Le président du tribunal, ou le magistrat délégué, statuera en qualité de juge unique par ordonnance. Il peut, s'il estime que les moyens invoqués à « l'appui du recours » lui « apparaissent comme sérieux », renvoyer l'affaire devant le tribunal administratif dans sa composition collégiale pour y statuer.

Dans ce dernier cas de figure, un appel devant la Cour administrative sera désormais possible dans le délai et les formes prévus au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du même article 35.

Selon quels critères le juge unique définira-t-il les moyens invoqués dans ce recours comme étant « sérieux » ? Il est vrai qu'à l'heure actuelle, le président du tribunal administratif peut décréter un sursis à exécution d'une décision administrative à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au demandeur un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision « apparaissent comme sérieux ».

Le Conseil d'État estime toutefois que le critère retenu qui s'apparente à celui de l'absence de contestation sérieuse valant en matière de référé, n'est pas approprié, ceci notamment en raison du fait qu'il n'existe pas de recours contre l'appréciation des moyens invoqués qui est faite par le président de chambre ou le juge qui le remplace. Dans le sens du commentaire afférent à cet amendement, le Conseil d'État suggère d'écrire plutôt:

« Si le président de chambre ou le juge qui le remplace estime que le recours est manifestement infondé, il déboute le demandeur de sa demande de protection internationale. Si, par contre, il estime que le recours n'est pas manifestement infondé, il renvoie l'affaire devant le tribunal administratif pour y statuer. »

Le Conseil d'État donne encore à considérer que les demandeurs de protection jouissent toujours de la possibilité de solliciter un sursis à l'éloignement, sur base de l'article 130 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.¹ L'amendement projeté ne résoudra dès lors pas nécessairement tous les problèmes soulevés.

Sous réserve de ces observations, le Conseil d'État peut se rallier à l'amendement projeté.

Amendement 2

L'amendement 2 vise à modifier les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 7 du projet de loi afin de tenir compte des dispositions de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui oblige les demandeurs d'une protection internationale de déclarer leur arrivée et leur transfert de résidence à l'intérieur d'une commune. Le Conseil d'État relève que cet amendement envisage une mesure de simplification administrative qui n'a pas d'incidence sur le droit de résidence et le droit des demandeurs de protection internationale de se marier.

Amendement 3

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 novembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Georges Wivenes

¹ L'article 130 qui est libellé comme suit : « *Sous réserve qu'il ne constitue pas une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, l'étranger ne peut être éloigné du territoire s'il établit au moyen de certificats médicaux que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut entraînerait pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, et s'il rapporte la preuve qu'il ne peut effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays vers lequel il est susceptible d'être éloigné.* »