

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation
des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006
relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de
protection**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES,
DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION
(16.5.2011)**

La commission se compose de : M. Ben FAYOT, Président ; Mme Lydie ERR, Rapporteure ; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. Xavier BETTEL, Fernand BODEN, Félix BRAZ, Norbert HAUPERT, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN, Lydie POLFER, M. Michel WOLTER, membres.

*

I. INTRODUCTION

Procédure législative

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration en date du 9 novembre 2010.

Le projet de loi a été avisé par le Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR) le 22 décembre 2010, par l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) le 17 décembre 2010, par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) le 23 mars 2011 et par la Commission Consultative des Droits de l'Homme le 26 avril 2011.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 8 mars 2011.

Au cours de sa réunion du 14 mars 2011, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Mme Lydie Err comme rapporteure du projet de loi sous rubrique.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 23 mars 2011. Le 5 avril 2011, la commission a pris des décisions sur les propositions de texte du Conseil d'Etat et a procédé à l'examen des avis et des amendements proposés par le Collectif Réfugiés Luxembourg et l'ASTI. Ensuite, dans sa réunion du 4 mai 2011, la commission a procédé à l'examen de l'avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 16 mai 2011.

Considérations générales

Le Luxembourg connaît depuis son indépendance une migration à géométrie variable. Pays d'émigration au dix-neuvième siècle, le Grand-Duché est devenu, avec l'essor de la sidérurgie, terre d'accueil de nombreux travailleurs immigrés. De nos jours, les défis de la politique d'immigration sont multiples.

En premier lieu, il convient de continuer à promouvoir l'immigration légale, notamment en adaptant l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise et en permettant l'immigration « sociale », dont, à titre d'exemple, le regroupement familial.

Il est ensuite indispensable d'intensifier les efforts entrepris dans le domaine de l'intégration et de l'accès à la nationalité luxembourgeoise. Un bilan instructif en ce qui concerne ces politiques est publié de façon régulière dans la forme du Migration Integration Policy Index (MIPEX). Dans la troisième édition de cette étude, le Luxembourg se place au 11^e rang sur un total de 29 pays d'Europe, dont les 27 Etats membres de l'Union européenne, plus les Etats-Unis et le Canada, pays d'immigration par excellence. Des résultats plutôt décevants concernent les domaines de la mobilité au marché de travail, la résidence de longue durée ainsi que l'anti-discrimination, alors qu'en matière de réunification familiale, de participation politique et d'accès à la nationalité le Luxembourg est évalué plus positivement. Les auteurs de l'étude précisent par ailleurs que parmi les 31 pays analysés, le Luxembourg se place en deuxième position en termes de progrès par rapport à l'édition précédente de l'étude de 2007. Le score MIPEX du Luxembourg, qui a dépassé la France, l'Allemagne, l'Irlande et la Slovénie dans le classement des pays, est passé de 52 à 60 (sans tenir compte du domaine de l'éducation qui n'a été introduit que dans la troisième édition de l'étude).¹

Il est important de souligner que l'étude n'a pas pu tenir compte des améliorations contenues dans la loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Cette dernière étend le droit de vote actif aux élections communales, jusqu'ici réservé aux ressortissants communautaires, aux ressortissants non communautaires, et ouvre l'accès aux mandats communaux, y compris les postes de bourgmestre et d'échevin, à tous les étrangers. On peut donc espérer que le Luxembourg atteindra encore un meilleur classement lors de la prochaine évaluation des politiques d'intégration.

Cependant, il y a lieu de réagir face au très mauvais résultat obtenu en matière d'anti-discrimination. Dans ce domaine, il convient de réformer fondamentalement le Centre pour l'égalité de traitement, en renforçant tant ses compétences que ses moyens humains et financiers.

Finalement il importe aussi de lutter contre l'immigration illégale. C'est dans ce contexte que se place le présent projet de loi. Le programme gouvernemental indique à ce sujet que l'organisation « *de l'immigration légale va de pair avec une lutte efficace contre l'immigration et le travail illégal. Le Luxembourg appliquera avec rigueur sa législation fondée sur une directive européenne en la matière. La lutte crédible contre l'immigration illégale est basée sur une politique cohérente des retours des personnes en séjour irrégulier. Dans ce contexte, la promotion des retours volontaires des personnes en situation irrégulière est une priorité pour préserver la dignité humaine des personnes concernées.* »

Les éléments précités sont liés les uns aux autres. Ainsi, les politiques en matière d'immigration légale et d'intégration ne peuvent réussir que si le Luxembourg, en tant que pays d'accueil, est capable de donner une perspective raisonnable aux personnes concernées. Pour ce faire, il doit être en mesure de maîtriser les flux migratoires, ce qui signifie également de combattre efficacement l'immigration clandestine.

¹ British Council / Migration Policy Group, Migrant Integration Policy Index III, Bruxelles, février 2011.

Au vu du nombre de demandes de protection internationale adressées au Luxembourg, et afin de fournir une réponse aux demandeurs dans des délais acceptables, il importe d'abord de continuer les efforts en matière d'accélération des procédures relatives à l'examen des demandes de protection internationale. Ces demandes ont sensiblement augmenté depuis la décision du Conseil de l'Union européenne d'exempter de visas les ressortissants de Serbie, de l'Ancienne république yougoslave de Macédoine et du Monténégro. Les ressortissants de ces pays détenant un passeport biométrique peuvent, depuis le 19 décembre 2009, se rendre sans visa dans les pays de l'espace Schengen et y séjourner jusqu'à 90 jours par période de six mois.

D'après les chiffres annoncés par le Premier ministre lors de son discours sur l'état de la nation, le 6 avril 2011, le nombre de demandes de protection internationale était de 463 en 2008, de 505 en 2009, puis de 786 en 2010, avant de passer à 487 au seul premier trimestre 2011. Parmi ces 487 demandes, la grande majorité, à savoir 313 demandes, provient de ressortissants serbes. Considérant que la Serbie est un pays sûr ayant à terme une perspective européenne, le Premier ministre a estimé qu'il serait peu probable que des ressortissants serbes se voient accorder le statut de protection internationale dans les prochains mois. Dans ce contexte, le Premier ministre a rappelé trois principes de la politique gouvernementale en matière d'immigration et d'asile : *« le Luxembourg ouvre ses portes à toute personne poursuivie dans son pays d'origine, le Luxembourg ouvre ses portes parfois et en fonction des circonstances à ceux qui viennent au Luxembourg pour d'autres raisons et le Luxembourg n'est pas, a priori, prêt à ouvrir ses portes à ceux qui viennent d'un pays sûr. »*²

Il ressort de ce qui précède que le Luxembourg doit rester à la fois pays d'intégration et terre d'accueil de l'immigration, sans renoncer toutefois à l'obligation de maîtriser les flux migratoires et de combattre l'immigration illégale. Il est permis de conclure que l'approche gouvernementale est, en ce qui concerne le Luxembourg, conforme à la citation célèbre de Michel Rocard, qui au fil du temps a souvent été reproduite de façon abrégée, en omettant sa deuxième partie : *« La France ne peut accueillir toute la misère du monde, mais elle doit savoir en prendre fidèlement sa part. »*

Genèse du projet de loi

Adopté lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, le programme pluriannuel de La Haye a fixé les priorités de l'Union européenne afin de renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice pendant la période 2005-2009. La politique de retour et de réadmission est un des nombreux aspects abordés par ce programme qui retient à ce sujet que les *« migrants qui n'ont pas ou plus le droit de séjourner légalement dans l'UE doivent retourner dans leur pays d'origine volontairement ou, si nécessaire, y être contraints. Le Conseil européen recommande la mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes, afin que les personnes concernées soient rapatriées d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité. Le Conseil européen juge essentiel que le Conseil entame au début de 2005 des discussions sur les normes minimales applicables aux procédures de retour, y compris des normes minimales garantissant l'efficacité des efforts déployés au niveau national en matière d'éloignement. »*

C'est en septembre 2005 que la Commission européenne a présenté sa proposition de directive pour définir des règles communes en matière de retour, d'éloignement, de recours à des mesures coercitives, de garde temporaire et de réadmission. Le projet de directive, appelé « directive de la honte » par ses critiques les plus fervents, était fortement contesté

² Le discours du Premier ministre, ainsi qu'une traduction française, sont disponibles sur le site Internet du Gouvernement : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/traduction-francaise/index.html>.

par les organisations non gouvernementales œuvrant dans les domaines de l'immigration, de l'asile et des droits de l'homme. Nous y reviendrons plus en détail à la fin de ce rapport.

Après des débats controversés, la directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour », a été adoptée par le Parlement européen le 18 juin 2008 et par le Conseil le 8 décembre 2008.

Les auteurs du projet de loi précisent que la législation luxembourgeoise en matière d'immigration (adoptée en 2008), de même que celle organisant le Centre de rétention (loi du 28 mai 2009) comportent d'ores et déjà une grande partie de dispositions contenues dans la directive comme notamment celles relatives à la rétention, aux garanties procédurales lors de l'éloignement, au sursis à l'éloignement en cas de maladie et aux règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement. Le présent projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection entend procéder à la transposition des dispositions de la directive 2008/115/CE non encore reprises dans la législation et la réglementation nationales.

*

II. PRINCIPALES DISPOSITONS DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi comporte une série de modifications dont les plus importantes sont les suivantes :

- le traitement strictement égal de toutes les personnes sujettes à l'obligation de retour, qu'elles soient en séjour irrégulier alors qu'elles ont immigré de manière illégale, ou qu'elles soient en séjour irrégulier parce qu'elles sont définitivement déboutées de leur demande en obtention d'une protection internationale ;
- la définition de la notion de ressortissant de pays tiers en tant que « *toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation* » ;
- l'assouplissement des conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires ;
- l'extension de la durée de validité du titre de séjour « vie privée » ;
- la promotion du retour volontaire ;
- l'introduction de l'assignation à résidence ;
- l'introduction du report de l'éloignement pour toutes les personnes sujettes à l'obligation de retour.

1) Champ d'application et définitions

Le champ d'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est modifié en vue de permettre un traitement strictement égal des personnes sujettes à l'obligation de retour, qu'elles aient immigré de manière illégale ou qu'elles soient en séjour irrégulier parce qu'elles sont définitivement déboutées de leur demande en obtention d'une protection internationale et qu'elles sont obligées de quitter le territoire ou qu'elles ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée sur le territoire.

Sont par ailleurs reprises des définitions contenues dans l'article 3 de la directive. Selon celui-ci, une décision de retour est « *une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire déclarant illégal le séjour d'un ressortissant d'un pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de retour* ». Cette définition est introduite dans les différentes lois en matière d'immigration et d'asile et adaptée au contexte particulier. Alors que dans la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, une décision de retour est désormais « *toute décision du ministre déclarant illégal le séjour d'un ressortissant de pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de quitter le territoire* », la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection définit une décision de retour comme « *la décision négative du ministre déclarant illégal le séjour et imposant l'ordre de quitter le territoire* ».

La définition du ressortissant de pays tiers a également été adaptée : ainsi, le ressortissant de pays tiers est « *toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation* ». L'adjonction « *ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation* » vise à exclure les ressortissants de pays qui sont membres de famille d'un citoyen de l'Union et qui jouissent de ce fait d'un droit à la libre circulation dérivé.

2) Autorisation de séjour pour des raisons privées

Cette autorisation de séjour est régie par les articles 78 et 79 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ces derniers ont été complètement remaniés, pour transposer l'article 6, paragraphe (4), de la directive qui prévoit qu'un Etat membre peut « *décider d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier* » sur son territoire.

Un des cas de figure pour l'obtention du titre de séjour « vie privée » est de faire valoir des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité. Actuellement, la demande en obtention d'une telle autorisation de séjour a dû être favorablement avisée par le ministre avant l'entrée sur le territoire de l'étranger. De surcroît, le demandeur a dû prouver l'existence de ressources suffisantes et disposer de la couverture d'une assurance maladie et d'un logement approprié. Dorénavant les demandeurs d'une autorisation de séjour « vie privée », qui invoquent des motifs humanitaires, ne devront plus remplir les conditions précitées.

La validité du titre de séjour comprenant la mention « vie privée », qui est actuellement d'une durée jusqu'à 1 an sera désormais d'une durée ne pouvant excéder 3 ans. Considérant que la situation de nombreux concernés ne change guère tous les ans, cette modification constitue non seulement une simplification pour les concernés, mais permet en outre de réduire la charge administrative des services compétents.

3) Décision de retour

Selon l'article 3, paragraphe (2), de la directive le séjour irrégulier correspond à « *la présence sur le territoire d'un État membre d'un ressortissant d'un pays tiers qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée énoncées à l'article 5 du code frontières Schengen, ou d'autres conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans cet État membre* ». Par ailleurs, l'article 6, paragraphe (1), de la directive précise que les Etats membres « *prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire* ». Ces dispositions sont reprises à l'article 100, paragraphe (1), qui énumère les différents cas de séjour irrégulier donnant lieu à une décision de retour.

Le deuxième paragraphe de l'article 100, qui reprend quasiment littéralement le libellé de l'article 6, paragraphe (2), de la directive, précise que les étrangers en séjour irrégulier sur le

territoire luxembourgeois, et qui sont autorisés à séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre, sont tenus de s'y rendre immédiatement. Il s'agit d'une des exceptions de l'article 6, paragraphe (1), selon lequel une décision de retour est à prononcer à l'égard de l'étranger en séjour irrégulier. En cas de non respect de l'obligation de se rendre à cet autre Etat membre par l'étranger concerné ou lorsque le départ immédiat de celui-ci est requis pour des motifs relevant de l'ordre public ou de la sécurité nationale, une décision de retour est prise.

Une autre exception à l'article 6, paragraphe (1), mise à part l'autorisation de séjour pour des motifs humanitaires prévue à l'article 6, paragraphe (4), concerne la prise de décision à l'égard de l'étranger en séjour irrégulier qui fait l'objet d'une procédure en cours portant sur le renouvellement de son titre de séjour ou d'une autre autorisation lui conférant un droit de séjour. L'article 6, paragraphe (5), de la directive n'interdit pas expressément la prononciation d'une décision de retour dans ces cas, mais elle oblige les Etats membres à examiner « *s'il y a lieu de s'abstenir de prendre une décision de retour jusqu'à l'achèvement de la procédure en cours* ». Cette disposition est reprise dans le nouveau paragraphe (3) de l'article 101 qui prévoit qu'une demande de renouvellement d'un titre de séjour, tant qu'elle est pendante, fait obstacle à la prise d'une décision de retour, sans préjudice de l'article 111. Ce faisant, le projet de loi prévoit une solution plus favorable que la directive.

Dans le cas d'un résident de longue durée, le ministre est tenu, avant de prendre une décision de retour à son égard, de tenir compte de certains critères tels que la durée de la résidence sur le territoire, l'âge de la personne concernée, les conséquences pour elle et pour les membres de sa famille, les liens avec le pays de résidence ou l'absence de liens avec le pays d'origine. Le champ d'application de cet article était plus large, avec, en plus, une liste de critères légèrement différente. Les auteurs du projet de loi ont expliqué la nécessité de cette modification par une insécurité juridique résultant d'une jurisprudence contradictoire. Suite à la proposition du Conseil d'Etat, rappelant dans son avis que le premier paragraphe de l'article 103 ne concerne plus que des résidents de longue durée, il a été décidé de transférer ce paragraphe modifié comme paragraphe (2) dans l'article 84 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Celui-ci se limite dorénavant à la transposition en droit national de l'article 12 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Le nouveau paragraphe (3) de l'article 110 transpose en droit national l'article 12, paragraphe (2), de la directive. Les principaux éléments des décisions visées à l'article 109 sont communiqués au concerné, sur demande de celui-ci, dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend. Aux termes du premier paragraphe de l'article 111, les décisions de refus qui sont visées aux articles 100 à 102 déclarant illégal le séjour d'un étranger, sont assorties d'une obligation de quitter le territoire dans un délai déterminé, avec indication du pays à destination duquel l'étranger sera renvoyé en cas d'exécution d'office. L'obligation de quitter le territoire ne fait pas l'objet d'une motivation distincte de la décision relative au séjour.

Conformément à l'article 8, paragraphe (2), de la directive, la décision de retour ne peut être exécutée qu'après expiration du délai prévu pour le retour volontaire, à moins que, au cours de celui-ci, un risque de fuite n'apparaisse. L'article 111, paragraphe (4), qui donne des précisions quant au pays de renvoi de l'étranger qui est obligé de quitter le territoire, a été complété en ce sens qu'il prévoit dorénavant le renvoi « *à destination d'un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux* ».

Pour ce qui est de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, tant la décision d'irrecevabilité, visée à l'article 16, que les décisions négatives du ministre, visées aux articles 19 et 20, valent décision de retour. L'ordre de quitter le territoire y prononcé comporte l'indication du délai pour quitter le

territoire, ainsi que le pays de destination où le demandeur sera renvoyé en cas d'exécution d'office.

4) Interdiction d'entrée sur le territoire

Conformément à l'article 11 de la directive, une décision de retour peut être assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq ans. En principe cette durée peut toutefois dépasser cinq ans lorsque l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. Finalement, le projet de loi prévoit que l'interdiction d'entrée sur le territoire peut être prononcée soit simultanément à la décision de retour, soit postérieurement, en prenant en considération les circonstances propres à chaque cas. Bien que cette décision séparée postérieure ait fait l'objet de critiques de la part des organisations non gouvernementales en matière d'immigration et d'asile, il y a lieu de considérer, comme le fait d'ailleurs le Conseil d'Etat, l'article 11, paragraphe (1), point b), de la directive, qui prévoit d'assortir les décisions de retour d'une interdiction d'entrée si l'obligation de retour n'a pas été respectée. Le non-respect de l'obligation de retour ne pouvant être constaté qu'à l'issue du délai accordé pour quitter volontairement le territoire, soit postérieurement à la décision de retour, il est nécessaire de maintenir la possibilité de prononcer l'interdiction de séjour aussi postérieurement à la décision de retour.

Dorénavant, l'interdiction d'entrée sur le territoire, telle que régie par l'article 112, s'applique également aux décisions d'expulsion. En effet, la disposition de l'article 116, paragraphe (3), selon laquelle une décision d'expulsion comporte une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de dix ans, a été supprimée et remplacée par un renvoi à l'article 112.

En ce qui concerne les personnes victimes de la traite des êtres humains, l'article 96 précise les conditions dans lesquelles le titre de séjour (visé à l'article 95) peut être retiré et une décision d'éloignement du territoire peut être prise. Un nouveau troisième paragraphe transpose une disposition de l'article 11, paragraphe (3), de la directive, en déterminant que la décision d'éloignement, visée à l'article 96, n'est pas assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire, sauf si la personne concernée n'a pas respecté l'obligation de retour dans le délai imparti ou si elle représente un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

5) Retour volontaire

La promotion du retour volontaire ne constitue pas une nouvelle orientation de la politique gouvernementale en matière de retour. En effet, les personnes déboutées de leur demande de protection internationale bénéficient déjà actuellement d'une aide au retour volontaire destinée à les soutenir financièrement dans l'organisation de leur voyage et leur réinstallation dans leur pays d'origine.

Ainsi, le Gouvernement a signé le 5 août 2008 un accord avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) relative à l'assistance au retour volontaire et à la réintégration pour les ressortissants d'origine kosovare. Après ce premier projet, la coopération avec l'OIM a été élargie en 2009 dans le cadre d'un nouveau projet d'assistance au retour volontaire et à la réintégration sans limite géographique, sans restriction à un seul groupe de bénéficiaires. Une convention a été signée à cet effet en date du 29 mai 2009.

En réglementant de façon plus précise le retour volontaire, le Luxembourg ne se conforme pas seulement aux passages y relatifs de la directive, mais souligne à nouveau sa préférence pour cette option, en tenant entièrement compte du considérant (10) de la directive : « *Lorsqu'il n'y a pas de raison de croire que l'effet utile d'une procédure de retour s'en trouve compromis, il convient de privilégier le retour volontaire par rapport au retour forcé et d'accorder un délai de départ volontaire. Une prolongation de ce délai de départ volontaire devrait être prévue si cela est considéré comme nécessaire en raison des*

circonstances propres à chaque cas. Afin d'encourager le retour volontaire, les États membres devraient prévoir une assistance et un soutien renforcés en vue du retour et exploiter au mieux les possibilités de financement correspondantes offertes dans le cadre du Fonds européen pour le retour. »

Ainsi, le délai retenu pour le départ volontaire est de trente jours. Il s'agit de l'option la plus généreuse pour les personnes concernées, la directive prévoyant « *un délai approprié allant de sept à trente jours* ». Par ailleurs, la possibilité de solliciter un dispositif d'aide au retour est dorénavant ancrée dans la loi. Le délai de départ volontaire commence à courir à partir de la notification de la décision de retour avec l'obligation de quitter le territoire. En cas de nécessité, ce délai initial peut, à titre exceptionnel, être prolongé par le ministre, par exemple pour des raisons de maladie ou de scolarité.

A l'instar de l'article 7, paragraphe (4), de la directive, il est également possible de ne pas accorder de délai de départ volontaire dans certains cas. Ainsi, l'étranger concerné est obligé de quitter le territoire sans délai lorsque son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, s'il existe un risque de fuite ou si une demande en obtention d'une autorisation de séjour ou d'un titre de séjour a été rejetée au motif qu'elle était manifestement irrecevable, non fondée ou frauduleuse.

6) Le placement en rétention

Le placement en rétention, notamment la durée de la rétention maximale de 18 mois, était une des principales critiques des adversaires de la directive.

Conformément à l'article 15, paragraphe (1), de la directive, une décision de placement en rétention ne peut être prise qu'en cas de risque de fuite ou si la personne concernée évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. Pour mettre en œuvre cette disposition, le risque de fuite est précisé, en tenant compte de l'article 3, paragraphe (7), de la directive au terme duquel le risque de fuite est le « *fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite* ». Dans certains cas, notamment si l'étranger ne remplit pas ou plus les conditions fixées à l'article 34, l'obligation de quitter le territoire est dorénavant conditionnée à la présence du risque de fuite, alors qu'actuellement l'ordre de quitter le territoire sans délai a été quasiment déclenché de manière automatique. Il y a lieu de remarquer en outre que l'énumération des différents critères caractérisant le risque de fuite constitue une exigence de la directive. La liste des présomptions du risque de fuite, qualifiée de rigoureuse par les organisations non gouvernementales et le Conseil d'Etat, n'implique toutefois aucun automatisme, ce qui est étayé avec la reprise d'une proposition du Conseil d'Etat selon laquelle le risque de fuite doit être apprécié au cas par cas.

La décision de placement en rétention est toujours rendue par écrit. Cependant, l'étranger peut être retenu sur décision orale du ministre, lorsque celui-ci se trouve dans l'impossibilité matérielle de prendre une décision de placement en rétention par écrit. Une décision orale de placement en rétention doit dans ce cas exceptionnel être confirmée par écrit au plus tard dans les quarante-huit heures qui suivent.

Aux termes de l'article 120, paragraphe (3) tel que modifié la durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours. Elle peut être prolongée à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois, si cela est nécessaire pour mener à bien l'éloignement. S'il s'avère que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération du ressortissant concerné d'un pays tiers ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la rétention peut de nouveau être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire. En effet, comme le précisent les

auteurs du projet de loi, l'absence de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais impartis constitue une des causes d'échec principales des éloignements.

Concernant l'assimilation du défaut de coopération du ressortissant à celui du pays tiers, le Gouvernement précise qu'aucun pays tiers ne refuse la coopération pour un retour volontaire. De ce fait la responsabilité de l'allongement du délai de rétention incombe dans les deux hypothèses au ressortissant même.

La durée de rétention maximale peut donc atteindre 6 mois au Luxembourg, alors que la directive permet une durée maximale de 18 mois au total. Ainsi, la durée maximale reste largement plus favorable que celle de la directive, même si elle est augmentée de 2 mois dans les cas précités par rapport à la durée actuelle.

7) L'assignation à résidence

La directive prévoit l'obligation de prévoir des mesures moins coercitives que le placement en rétention. A cet effet, une mesure alternative à la rétention, à savoir l'assignation à résidence, est introduite. Le ministre peut soumettre l'étranger en séjour irrégulier à cette mesure pour autant que l'obligation de quitter le territoire reste une perspective raisonnable et qu'elle n'est reportée que pour des motifs d'ordre technique. L'étranger doit présenter des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite. Pendant la durée de l'assignation, l'étranger doit répondre personnellement aux convocations du ministre ; l'original de ses documents de voyage est retenu. Mentionnons que l'obligation de se présenter aux autorités est formulée de façon assez générale, permettant ainsi de tenir compte de la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les personnes concernées. L'assignation à résidence ne peut dépasser la durée de 6 mois.

L'assignation à résidence peut également être prononcée à l'égard de l'étranger bénéficiant d'un report de l'éloignement. Dans ce cas cependant, les auteurs du projet de loi ont omis de la limiter dans le temps, ce qui a amené les ONG et le Conseil d'Etat à exprimer leurs réserves. La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration se rallie à la proposition de texte du Conseil d'Etat aux termes de laquelle l'assignation à résidence dans le cas d'un report de l'éloignement, prévue à l'article 125bis, paragraphe (1), doit être appliquée dans les mêmes conditions que l'assignation à résidence dans le cadre de l'article 125, paragraphe (1).

Avec la promotion du retour volontaire et les nombreuses limitations en ce qui concerne le placement en rétention, c'est essentiellement l'introduction de l'assignation à résidence qui permettra d'appliquer au mieux le principe de la proportionnalité de la mesure de rétention.

Cela ne devrait pas nous exempter de réfléchir à l'introduction d'autres mesures moins coercitives telles que le bracelet électronique. Comme l'introduction de cette mesure alternative pourrait cependant impliquer une réglementation plus complexe il vaut mieux ne pas procéder à leur multiplication de façon précipitée et incontrôlée. En ce qui concerne plus précisément le bracelet électronique, il y a lieu de relever que cette méthode ne fait pas l'unanimité alors que certains pays estiment que le bracelet électronique est un instrument qui relève du domaine pénal, dont le port porterait par ailleurs atteinte à la dignité humaine.

8) Report de l'éloignement

Un nouvel article 125bis permet au ministre de reporter l'éloignement pour une période déterminée lorsque l'étranger peut justifier qu'il ne lui est pas possible de quitter le territoire pour des raisons indépendantes de sa volonté ou si l'éloignement violerait le principe de non-refoulement tel que prévu par l'article 129. Ainsi, l'étranger peut se maintenir provisoirement sur le territoire, sans y être autorisé à séjourner. Notons que l'éloignement est d'ores et déjà interdit en cas de maladie (article 130), ou lorsque l'éloignement devrait avoir lieu vers un pays où la vie ou la liberté de l'intéressé seraient gravement menacées ou

où il serait exposé à des tortures ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 129).

Pour la période pendant laquelle l'éloignement a été reportée, l'étranger a droit à un secours humanitaire tel que prévu à l'article 27 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. L'accès des mineurs d'âge au système éducatif est prévu, de même que la prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables, dont la définition a été intégralement reprise de l'article 3, paragraphe (9), de la directive. Le bénéficiaire de la décision de report peut en outre se voir accorder une autorisation d'occupation temporaire pour la durée du report de l'éloignement.

Le report de l'éloignement remplace les tolérances prévues par l'actuel article 22 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et sera commun à tous les étrangers qui se retrouvent en situation irrégulière, qu'ils soient demandeurs d'asile déboutés ou non. Tout comme la tolérance, il ne s'agit pas d'un type de permis de séjour provisoire, mais d'un maintien autorisé sur le territoire en attendant la possibilité de l'éloignement. Répétons que la décision de report de l'éloignement peut être assortie d'une assignation à résidence dans les conditions de l'article 125, paragraphe (1).

9) La situation des familles et des mineurs non accompagnés

Le placement en rétention des mineurs et des familles a été un des éléments les plus critiqués par les adversaires de la directive. La directive permet le placement en rétention de ces groupes de personnes dans des conditions définies avec précision.

Au Luxembourg, une partie importante de ces questions est traitée dans la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention. Citons à ce sujet le rapport de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration : « *L'agencement du Centre doit tenir compte des différentes populations qui y sont retenues : des personnes avec des origines géographiques et ethniques différentes, des personnes ayant un comportement à risque, des mineurs d'âge, des familles etc. Ainsi, le Centre est divisé en plusieurs unités distinctes ce qui permet, d'un côté, d'isoler des personnes retenues ou des groupes de retenus, afin de prévenir à des situations de conflit, et de l'autre côté, de rapprocher des personnes, afin de permettre à des couples ou, à titre exceptionnel, à des familles de rester unis pendant leur rétention. (...) La durée de placement en rétention pour des personnes ou familles accompagnées de mineurs d'âge est limitée à un maximum de 72 heures. A côté de l'unité qui leur est réservée, les enfants pourront profiter d'un coin de jeux dans l'enceinte du Centre et d'une aire de jeux extérieure. A l'instar du Collectif Réfugiés Luxembourgeois et de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration estime qu'il n'est pas indiqué de placer des mineurs non accompagnés en rétention. Elle s'est par ailleurs prononcée pour l'ajout d'une disposition tenant compte de la situation des personnes vulnérables, comme le demande le troisième paragraphe de l'article 16 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »*

Le projet de loi sous rubrique est conforme à ces considérations. En effet, aucune décision de retour ne peut être prise à l'encontre d'un mineur non accompagné, à l'exception de celle qui se fonde sur des motifs graves de sécurité publique, sauf si l'éloignement est nécessaire dans son intérêt. Conformément à l'article 10 de la directive, le mineur non accompagné est assisté par un administrateur ad hoc dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à l'entrée et le séjour sur le territoire. La transposition de l'obligation

de le remettre à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'Etat de retour, se fera par voie de règlement grand-ducal.

Par ailleurs, l'article 120 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui, avec l'article 10 de la loi sur l'asile, constitue la base légale de la rétention administrative, précise que le mineur non accompagné « retenu » sera placé dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. Concrètement l'hébergement du mineur non accompagné se fera dans un foyer spécialisé ou en famille d'accueil pour tenir ainsi compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

*

III. LES AVIS RELATIFS AU PRESENT PROJET DE LOI

1) L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 8 mars 2011, le Conseil d'Etat rappelle les principes généraux inclus dans la directive, notamment le respect des droits fondamentaux, l'obligation de respecter l'intérêt supérieur de l'enfant, la vie familiale, l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers, le respect du principe de non-refoulement et du principe de proportionnalité. La Haute Corporation estime que dans « *la mesure où on ne saurait contester le droit et l'obligation de tout Etat d'organiser l'entrée et le séjour sur son territoire, on ne peut pas dénier aux autorités le droit au recours - en dernière instance - à des mesures contraignantes pour faire respecter les décisions administratives ou judiciaires rendues dans des cas individuels.* » La légitimité de ce droit est toutefois limitée par le respect des droits fondamentaux, ce qui amène le Conseil d'Etat à souligner l'importance d'équiper « *les services d'immigration en moyens humains et matériels suffisants pour assurer un déroulement rapide des procédures afin de ne pas maintenir les personnes concernées sur de longues périodes dans une situation d'incertitude et d'attente* ».

Le Conseil d'Etat a approuvé la plupart des dispositions du projet de loi, respectivement a renoncé à formuler des observations particulières. Ceci n'a cependant pas empêché la Haute Corporation à formuler des suggestions que la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a décidé de reprendre pour la plus grande partie. Pour d'autres précisions concernant l'avis du Conseil d'Etat, il est renvoyé au document parlementaire y relatif et au chapitre du présent rapport concernant les travaux en commission.

2) L'avis du Collectif Réfugiés Luxembourg / Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (LFR)

Dans son avis très détaillé, publié le 22 décembre 2010, le LFR admet que le projet de loi comporte certaines améliorations dans le cadre légal applicable en matière d'immigration et d'asile, tout en soulevant l'existence de « *différents éléments de perplexité, voire même de préoccupation* ».

Le LFR se félicite de l'introduction de l'assignation à résidence, mais estime qu'une seule mesure alternative à la rétention administrative n'est pas suffisante. Le LFR propose donc de prévoir d'autres formes alternatives à la rétention telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière adéquate, la remise de documents, le placement dans un centre ouvert ou la résidence dans un centre semi-fermé.

Le LFR se prononce par ailleurs contre la prolongation de la durée de la rétention de deux mois supplémentaires, portant ainsi la durée maximale du placement en rétention à six mois. Il s'oppose également à la définition du risque de fuite qui, « *en assimilant la situation d'une personne en situation irrégulière à celle d'une personne présentant un risque de fuite,*

permet en substance la mise en rétention d'une personne sur la base de sa seule situation irrégulière ».

Le LFR, en constatant l'absence de garanties suffisantes concernant le recours à la force lors des éloignements forcés, demande notamment de prévoir l'obligation d'un rapport systématique par une autorité indépendante du déroulement de l'opération d'éloignement et la mise en place d'une surveillance, par des observateurs indépendants, non seulement du voyage de retour proprement dit, mais aussi de la phase qui précède immédiatement l'embarquement.

Finalement, le LFR critique la possibilité prévue par le projet de loi de prononcer une interdiction d'entrée sur le territoire par décision séparée postérieure et déplore qu'une assignation à résidence peut être prononcée pendant la durée du report de l'éloignement.

3) L'avis de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI)

Dans son avis du 17 décembre 2010, l'ASTI rappelle qu'elle s'était opposée à l'adoption de la directive « retour », notamment en raison de la durée de la rétention y prévue pouvant aller jusqu'à 18 mois. A l'instar du LFR, l'ASTI explique que le projet de loi comporte une « *certaine amélioration par rapport à l'ancienne version* » de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

L'ASTI estime que le délai de retour volontaire de trente jours est trop court. La « *façon trop permissive de l'utilisation du 'risque de fuite'* » est critiquée, de même que la possibilité de prononcer une interdiction d'entrée sur le territoire par décision séparée postérieure et la faculté du ministre de prendre une décision de placement en rétention orale qui doit être confirmée ultérieurement.

Ensuite, l'ASTI se penche sur la durée de la rétention, en demandant une durée initiale d'un mois qui pourrait être prolongée d'un mois supplémentaire, et propose : « *Si après les deux mois de rétention l'Etat se trouve dans l'impossibilité de renvoyer la personne dans son pays dont il a la nationalité, le ministre signe une autorisation de séjour à la personne.* »

L'ASTI regrette par ailleurs une terminologie trop vague et imprécise utilisée dans le projet de loi. A titre d'exemple, elle cite l'usage de la force qui ne « *devra pas dépasser les limites du raisonnable* », ou bien encore l'unité familiale avec les membres de la famille présents sur le territoire, qui est « *maintenue dans la mesure du possible* ».

Finalement, l'ASTI met l'accent sur le principe de la proportionnalité de la mesure de rétention, celle-ci correspondant à une « *atteinte à la liberté de mouvement* ». Dès lors, il conviendrait de tenir compte de la directive qui prévoit « *que les Etats membres peuvent uniquement placer en rétention lorsqu'il existe un risque de fuite, ou si la personne évite ou empêche la préparation au retour ou de la procédure d'éloignement et ce, dans le respect du principe de proportionnalité, seulement dans les cas où d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives ne peuvent pas être appliquées.* »

4) L'avis du Haut Commissariat des Nations Unies (HCR)

Dans son avis du 23 mars 2011, le HCR est préoccupé par certains risques, comme « *notamment la possibilité d'un renvoi vers le pays dont les bénéficiaires de protection complémentaire ont la nationalité et la possibilité de refoulement en chaîne de demandeurs de protection internationale notamment suite à une décision négative ne portant pas sur la substance de la demande de protection internationale* ».

Ensuite, le HCR rappelle le principe selon lequel une interdiction d'entrée sur le territoire ne peut porter préjudice au droit de protection internationale. Il s'oppose par ailleurs à toute prononciation d'une interdiction d'entrée sur le territoire à l'égard de personnes dont la demande d'asile n'aurait pas été examinée sur le fond.

Le HCR regrette l'allongement de la durée maximale de rétention administrative telle que proposé par les auteurs du projet de loi. En même temps cependant, il accueille favorablement la possibilité de recourir aux alternatives à la rétention, tout en recommandant de les développer davantage.

5) L'avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH)

La CCDH, constatant que le retour d'un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière n'est pas la seule issue envisageable dans sa situation, invite « *le législateur à réfléchir à l'opportunité d'une nouvelle régularisation par le ministre de ces demandeurs déboutés depuis un certain temps* ». Après avoir exprimé ses doutes quant au pouvoir discrétionnaire du ministre à l'article 78, lui permettant d'accorder une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité, la CCDH demande l'introduction d'une définition précise du risque de fuite ainsi que d'une précision que ce risque devra se révéler à l'examen de chaque cas particulier, selon des critères précis.

La CCDH plaide ensuite pour le maintien de l'actuel article 103 et demande, à l'instar des autres organisations ayant avisé le projet de loi sous rubrique, de renoncer à la possibilité d'ordonner oralement le placement d'une personne et de prévoir une prolongation de la durée de la rétention. Finalement, la CCDH se penche sur la situation des mineurs et des femmes.

*

IV. TRAVAUX EN COMMISSION

1) Décisions sur les propositions du Conseil d'Etat

Article 1^{er} :

Cet article regroupe les modifications à opérer dans la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le Conseil d'Etat constate qu'il a été omis de modifier l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi en ce que ce paragraphe renvoie toujours à la loi du 27 juillet 1993 alors que cette loi fut abrogée par l'article 32 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Il y a dès lors lieu de redresser ce renvoi par un nouveau point 1^o, la numérotation subséquente étant à adapter en conséquence. La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration suit le Conseil d'Etat en cette proposition.

Point 5 (Point 4 du projet de loi initial) :

Le Conseil d'Etat constate que selon le nouveau libellé de l'article 39, paragraphe (1), la demande en obtention d'une autorisation de séjour est irrecevable si, au lieu d'être adressée au ministre, elle est adressée à une autre instance publique incompétente. L'exposé des motifs permettant une autre lecture du texte selon laquelle la sanction d'irrecevabilité ne serait liée qu'à l'obligation de disposer d'une demande en obtention d'une autorisation de séjour favorablement avisée avant l'entrée au pays, le Conseil d'Etat propose de modifier le texte comme suit :

« La demande en obtention d'une autorisation de séjour visée à l'article 38.1, à l'exception des autorisations régies par les articles 78(3) et 89, doit être introduite par le ressortissant d'un pays tiers auprès du ministre et doit être favorablement avisée avant son entrée sur le territoire. La demande doit sous peine d'irrecevabilité être introduite avant l'entrée sur le territoire du ressortant d'un pays tiers. »

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Point 8 (Point 7 du projet de loi initial) :

L'autorisation de séjour pour des raisons privées pour les ressortissants de pays tiers qui font valoir des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité était déjà introduite dans la loi modifiée du 29 août 2008. Le Conseil d'Etat propose de faire remplacer l'expression « d'une exceptionnelle gravité » par le terme « grave ».

Après discussion, et en considérant que le changement de terminologie pourrait donner lieu à un revirement d'une jurisprudence bien établie, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration décide de maintenir le terme initial « d'une exceptionnelle gravité ».

La commission parlementaire partage les soucis du Conseil d'Etat, mais se doit de constater que le texte initial plus restrictif, en vigueur depuis 2008, n'a jusqu'ici pas provoqué de problèmes.

Point 14 (Point 13 du projet de loi initial) :

Pour mettre fin aux incertitudes engendrées par le libellé actuel, il est proposé de modifier le premier paragraphe qui en fait visait à mettre la législation nationale en conformité avec l'article 12 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Le nouveau libellé réduit la portée de ce paragraphe, qui se limite dorénavant à la seule transposition en droit national de l'article 12 de cette directive.

Dans la mesure où le paragraphe 1^{er} de l'article 103 ne concerne plus que des résidents de longue durée, le Conseil d'Etat suggère d'intégrer ce paragraphe comme paragraphe 2 dans l'article 84, le texte actuel de cet article devenant le paragraphe 1^{er}. La commission se rallie à cette proposition du Conseil d'Etat.

Point 16 (Point 15 du projet de loi initial) :

L'article 111 tel que modifié par le projet de loi introduit le délai maximal prévu par la directive pour le retour volontaire, à savoir trente jours. Ce délai peut être prolongé par le ministre à titre exceptionnel. Selon le paragraphe (3), la décision de retour est exécutée sans délai dans les hypothèses y évoquées, dont le risque de fuite.

Le Conseil d'Etat, constatant notamment que les présomptions du risque de fuite sont rigoureuses, estime qu'il découle de la définition du risque de fuite telle que contenue dans la directive, que celui-ci doit être analysé au cas par cas et non exclusivement sur base des critères objectifs définis dans la loi.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration se rallie aux propositions de texte du Conseil d'Etat concernant le risque de fuite en ajoutant :

- *in fine* du paragraphe 3 la phrase suivante : « Le risque de fuite est apprécié au cas par cas. »
- en omettant la notion de « garantie suffisante » reprise au point 6 sous l'article 111 (3) c) et d'introduire le point 6 comme suit : « Si l'étranger ne peut justifier de la possession de ... »
- le changement du libellé de la phrase introductive de l'article 111 (3) c) comme suit : « c) s'il existe un risque de fuite dans le chef de l'étranger. Le risque de fuite est présumé ... ».

Point 19 (Point 18 du projet de loi initial) :

L'article 120, paragraphe (2), qui n'est pas modifié par le projet de loi sous rubrique, précise que « lorsque le ministre se trouve dans l'impossibilité matérielle de prendre une décision de placement en rétention par écrit, l'étranger peut être retenu sur décision orale du ministre, sous condition de confirmation par écrit de la décision au plus tard dans les 48 heures qui suivent ». Le Conseil d'Etat propose dans ce contexte de remplacer ce paragraphe par le libellé de l'article 15, paragraphe (2), de la directive qui dispose que « la rétention est ordonnée par écrit, en indiquant les motifs de fait et de droit ».

Le texte initial étant compatible avec la directive et la proposition de texte du Conseil d'Etat en ce sens que de toute façon, la décision de placement en rétention sera ordonnée par écrit, la commission décide de maintenir le texte initial du projet de loi prévoyant explicitement que le ministre peut prendre une décision orale sous condition expresse de confirmation par écrit au plus tard dans les 48 heures qui suivent.

Point 21 (Point 20 du projet de loi initial) :

Ce point introduit la mesure de l'assignation à résidence qui peut remplacer le placement en rétention. Le Conseil d'Etat propose de considérer une obligation supplémentaire, à savoir celle de séjourner de fait dans le lieu de résidence entre minuit et six heures du matin par exemple. Or, cette obligation très stricte paraît excessive pour des raisons de divers ordres, par exemple le travail de nuit.

La commission décide de ne pas reprendre cette proposition. Le texte initial du projet de loi sera donc maintenu.

Point 22 (Point 21 du projet de loi initial) :

Un nouvel article 125bis introduit la possibilité pour le ministre de reporter l'éloignement dans le cas où l'étranger peut justifier qu'il ne lui est pas possible de quitter le territoire pour des raisons indépendantes de sa volonté ou s'il ne peut ni regagner son pays d'origine, ni se rendre dans aucun autre pays conformément à l'article 129. Cet étranger bénéficiera d'un droit de se maintenir sur le territoire sans autorisation de séjour et jouira des mêmes droits que la personne soumise actuellement au régime de tolérance.

Le Conseil d'Etat remarque à juste titre que l'assignation à résidence dans le cadre de cet article 125bis n'est pas limitée dans le temps et propose d'inclure la clause limitative suivante: « La décision de report de l'éloignement peut être assortie d'une assignation à résidence dans les conditions de l'article 125 (1). »

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que le renvoi à l'article 26 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale est erroné et doit être remplacé par le renvoi à l'article 27 de la même loi.

La commission se rallie à ces propositions du Conseil d'Etat.

Point 23 (Point 22 du projet de loi initial)

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler à l'égard de la modification prévue de l'article 132, paragraphe (2).

La commission se doit cependant de constater que ce point, en disposant que « *l'attestation confère au bénéficiaire un secours humanitaire tel que défini à l'article 26 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale* », contient le même renvoi erroné qu'au point

précédent. Dès lors, à l'instar du point qui précède, la commission décide de redresser cette erreur et de faire en sorte que le Conseil d'Etat en soit informé.

Article 2 :

Cet article modifie la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection dans le but d'une transposition correcte de la directive 2008/115/CE.

Le Conseil d'Etat propose de saisir l'occasion pour adopter la loi modifiée du 5 mai 2006 en ce que cette loi prévoit le recours à un tuteur à l'endroit des articles 12 et 52 au lieu d'un administrateur *ad hoc*, à l'instar des dispositions comparables figurant aux articles 119 (5) et 122 de la loi du 29 août 2008 précitée et sous l'article 1^{er}, 13^o du projet sous rubrique.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration se rallie à cette proposition du Conseil d'Etat.

2) Discussion de quelques objections et recommandations de la part du LFR, de l'ASTI et de la CCDH

Durée de rétention : De façon générale, le législateur est invité à supprimer la possibilité de prolonger la durée de rétention de deux mois supplémentaires, portant de ce fait la durée maximale du placement en rétention à six mois. L'ASTI demande la fixation de la durée de rétention à un mois avec la possibilité d'une reconduction d'un mois, avant de proposer l'ajout suivant : « *Si après les deux mois de rétention l'Etat se trouve dans l'impossibilité de renvoyer la personne dans son pays dont il a la nationalité, le ministre signe une autorisation de séjour à la personne.* »

La directive prévoit la possibilité d'une prolongation de la rétention pour une durée de douze mois supplémentaires en cas de manque de coopération de la personne concernée ou de retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires. Or, le projet de loi se limite à une prolongation du placement en rétention de deux mois supplémentaires. En effet, en cas d'inactivité des gouvernements des pays originaires, il peut s'avérer nécessaire de prolonger la durée de la rétention. Comme les autorités de certains pays ne coopèrent qu'en cas de retour volontaire, mais restent inactives si le demandeur débouté ne coopère pas, le renoncement à la prolongation de la durée de la rétention serait une invitation aux autorités de pays tiers de procéder de cette manière pour que leurs ressortissants puissent, comme ils le désirent, rester au pays d'accueil même sans y être autorisé.

Alternatives au placement en rétention : De façon générale, un manque de mesures alternatives au placement en rétention est constaté. A l'instar du Conseil d'Etat, il convient de noter que l'assignation à résidence comporte plusieurs obligations, dont l'astreinte de résider dans les lieux fixés par le ministre, l'obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre et la rétention des documents de voyage de l'étranger. Ce faisant, cette mesure intègre d'ores et déjà une partie des mesures alternatives proposées.

Rappelons en outre que l'introduction de mesures alternatives peut impliquer une réglementation plus complexe quant à leur application, raison pour laquelle il ne convient pas de procéder à leur multiplication de façon précipitée et incontrôlée. Répétons au sujet du bracelet électronique, dont l'introduction est à examiner, que cette méthode fait l'objet de contestations, certains pays estimant que le bracelet électronique est un instrument relevant du domaine pénal, dont le port serait contraire au principe de la dignité humaine.

Pour ce qui est du dépôt d'une caution telle que proposée par les ONG, cette proposition paraît injuste et discriminatoire à votre rapporteure qui la rejette pour cette raison.

Observation de l'éloignement : Le projet de loi précise que les « mesures coercitives pour procéder à l'éloignement du territoire d'un étranger qui s'y oppose devront être proportionnées et l'usage de la force ne devra pas dépasser les limites du raisonnable. Ces mesures sont appliquées conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la dignité de la personne concernée. » Les ONG sont préoccupées par le recours à des mesures coercitives, d'autant plus que la présence d'un observateur n'est assurée qu'à « partir du départ de l'aéroport jusqu'à l'arrivée à destination ». Le LFR souligne l'importance de la présence d'un observateur indépendant lors du transfert jusqu'à l'aéroport, de même que lors du transfert de retour en cas d'échec de l'opération d'éloignement : « L'expérience a montré en effet que des actes d'intimidation de la part des forces de l'ordre ont pu se produire dans les fourgons de police dans les instants qui ont précédé l'arrivée à l'aéroport, à la faveur de l'absence de témoins. De la même façon, il convient de souligner que certaines expulsions ratées ont donné lieu à des controverses quant à l'attitude des forces de police au cours du trajet de retour vers le lieu de rétention administrative, alors qu'aucun observateur n'était présent pour constater d'éventuelles violences de la part de la personne expulsée ou des membres de l'escorte. Ces moments qui précèdent immédiatement l'accès à l'avion ou qui font suite à l'échec de l'embarquement devraient être particulièrement surveillés comme propices aux abus et sujets à controverse. »

La revendication d'une observation plus complète est compréhensible, mais difficile à mettre en œuvre. Les personnes étant transférées vers l'aéroport dans un véhicule de police, la présence d'observateurs est difficile. Une méthode alternative pourrait consister à filmer l'opération d'éloignement lors du transfert de la personne à l'aéroport. Il convient d'examiner si une extension de l'observation de l'opération d'éloignement est opportune et, le cas échéant, faisable en pratique.

Mais il y a lieu également de tenir compte des considérations du Conseil d'Etat : « Le Conseil d'Etat est également d'avis que le projet sous avis n'est pas le cadre adéquat pour régler les conditions spécifiques et les modalités dans lesquelles les forces de l'ordre sont habilitées à recourir à la force. Les dispositions régissant cette matière très sensible doivent être identiques pour toutes les interventions policières et pour toute personne susceptible d'être confrontée à une exécution forcée. Elles doivent dès lors résulter de la législation générale applicable aux forces de l'ordre. Il est renvoyé dans ce contexte à l'article 257 du Code pénal réprimant la violence envers les personnes dont a usé, sans motif légitime, un agent de la police, et à la jurisprudence de la Cour de cassation à ce sujet (arrêt du 26 juin 1980 Pasicrisie n° 25, page 11). En cas de résistance, les agents ont le droit d'user des moyens de contrainte appropriés, à condition que ces moyens ne dépassent pas les strictes limites de la nécessité. »

L'assignation à résidence pendant la durée du report de l'éloignement : Le report de l'éloignement ne modifie pas la décision d'éloignement, de sorte que l'étranger doit rester disponible à tout moment pour un éloignement si ce dernier devient possible.

Présomption de risque de fuite lorsque l'étranger réside plus de trois mois dans le pays : le point 2 de la disposition c) du paragraphe (3) de l'article 111 pose effectivement problème, le lien causal entre le dépassement du délai et le risque de fuite paraissant exagéré. Il n'est pourtant pas possible de rayer les points 1 à 6 comme il est proposé, la directive exigeant la définition des cas dans lesquels le risque de fuite est donné. Le risque de fuite est présumé dans le cas du dépassement de délai pour assurer que l'étranger ne se déplace pas dans un autre Etat membre pour y recommencer la procédure d'asile dès le début.

Régularisation des « demandeurs déboutés depuis un certain temps » : En raison du nombre de personnes concernées, il est peu réaliste de procéder à une nouvelle régularisation collective. Une régularisation générale est d'ailleurs exclue par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, qui ne permet que des régularisations au cas par cas. Notons finalement que l'article 89 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration représente une perspective de régularisation individuelle pour les personnes en séjour irrégulier prolongé.

Instauration d'un mécanisme d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant : Les compétences de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) s'étendant à tous les mineurs sur le territoire du Grand-Duché, cette recommandation semble superfétatoire.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection

Art. 1er. La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est modifiée comme suit:

1° L'article 1^{er}, paragraphe (2) aura la teneur suivante :

„Sans préjudice des dispositions plus spécifiques de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, elle a également comme objet de promouvoir l'intégration des étrangers en vue de favoriser la cohésion sociale sur base des valeurs constitutionnelles et de permettre aux étrangers en séjour régulier et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle.“

2° Le deuxième alinéa du paragraphe (1) de l'article 2 est modifié comme suit:

„Elles ne s'appliquent pas non plus aux demandeurs d'une protection internationale et aux bénéficiaires d'une protection temporaire qui tombent sous le champ d'application de la loi du 5 mai 2006 précitée.“

3° L'article 3, point c) est modifié comme suit:

„c) ressortissant de pays tiers: toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation;“

4° A l'article 3, un nouveau point h) est inséré qui prend la teneur suivante:

„h) décision de retour: toute décision du ministre déclarant illégal le séjour d'un ressortissant de pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de quitter le territoire.“

5° A l'article 39, paragraphe (1), la première phrase est modifiée comme suit:

„La demande en obtention d'une autorisation de séjour visée à l'article 38, point 1, à l'exception des autorisations régies par les articles 78, paragraphe (3) et 89, doit être introduite par le ressortissant

d'un pays tiers auprès du ministre et doit être favorablement avisée avant son entrée sur le territoire. La demande doit sous peine d'irrecevabilité être introduite avant l'entrée sur le territoire du ressortissant d'un pays tiers."

6° A l'article 78, paragraphe (1), le point d) est supprimé.

7° Le paragraphe (2) de l'article 78 se lira comme suit:

„(2) Les personnes visées au paragraphe (1) qui précède doivent justifier disposer de ressources suffisantes telles que définies par règlement grand-ducal.“

8° A l'article 78 est inséré un nouveau paragraphe (3) qui prend la teneur suivante:

„(3) A condition que leur présence ne constitue pas de menace pour l'ordre public, la santé ou la sécurité publiques, le ministre peut accorder une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité au ressortissant de pays tiers. La demande est irrecevable si elle se base sur des motifs invoqués au cours d'une demande antérieure qui a été rejetée par le ministre. En cas d'octroi d'une autorisation de séjour telle que visée ci-dessus, une décision de retour prise antérieurement est annulée.“

9° Au paragraphe (1) de l'article 79, les termes „valable pour une durée maximale d'un an“ sont remplacés par ceux de „valable pour une durée qui ne peut excéder trois ans“.

10° Le paragraphe (3) de l'article 79 prend la teneur suivante:

„(3) Les personnes visées au paragraphe (1), points b) et c) et au paragraphe (3) de l'article 78 peuvent solliciter la délivrance d'un titre de séjour pour travailleur salarié si elles s'adonnent à titre principal à une activité salariée et remplissent les conditions de l'article 42, paragraphe (1), points 3 et 4.“

11° A l'article 96 est inséré un nouveau paragraphe (3) dont la teneur est la suivante:

„(3) La décision d'éloignement n'est pas assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire, sauf si la personne concernée n'a pas respecté l'obligation de retour dans le délai imparti ou si elle représente un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.“

12° L'article 100 est modifié comme suit:

„(1) Est considéré comme séjour irrégulier sur le territoire donnant lieu à une décision de retour, la présence d'un ressortissant de pays tiers:

a) qui ne remplit pas ou plus les conditions fixées à l'article 34;

b) qui se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, au-delà de la durée de trois mois à compter de son entrée sur le territoire;

c) qui n'est pas en possession d'une autorisation de séjour valable pour une durée supérieure à trois mois ou d'une autorisation de travail si cette dernière est requise;

d) qui relève de l'article 117.

(2) Les étrangers en séjour irrégulier sur le territoire luxembourgeois qui sont titulaires d'un titre de séjour valable ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour délivrés par un autre Etat membre sont tenus de se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre Etat membre. En cas de non-respect de cette obligation ou lorsque le départ immédiat est requis pour des motifs relevant de l'ordre public ou de la sécurité nationale, une décision de retour est prise.“

13° L'article 101 est complété d'un paragraphe (3) libellé comme suit:

„(3) Tant qu'elle est pendante, une demande de renouvellement d'un titre de séjour fait obstacle à la prise d'une décision de retour, sans préjudice de l'article 111.“

14° L'article 103 est modifié comme suit:

„Aucune décision de retour ne peut être prise contre un mineur non accompagné d'un représentant légal, à l'exception de celle qui se fonde sur des motifs graves de sécurité publique, sauf si l'éloignement est nécessaire dans son intérêt. Le mineur non accompagné est assisté par un administrateur ad hoc dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à l'entrée et le séjour sur le territoire.“

A l'article 84 est ajouté un paragraphe (2) qui aura la teneur suivante, le texte actuel de cet article devenant le paragraphe (1) :

« (2) Avant de prendre une décision de retour à l'encontre d'un résident de longue durée, le ministre prend en compte la durée de la résidence sur le territoire, l'âge de la personne concernée, les conséquences pour elle et pour les membres de sa famille, les liens avec le pays de résidence ou l'absence de liens avec le pays d'origine. »

15° L'article 110 est complété d'un paragraphe (3) dont la teneur est la suivante:

„(3) Sur demande de l'intéressé, les principaux éléments des décisions notifiées en application du paragraphe (1) qui précède lui sont communiqués dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend.“

16° L'article 111 prend la teneur suivante :

„**Art. 111.** (1) Les décisions de refus visées aux articles 100, 101 et 102, déclarant illégal le séjour d'un étranger, sont assorties d'une obligation de quitter le territoire pour l'étranger qui s'y trouve, comportant l'indication du délai imparti pour quitter volontairement le territoire, ainsi que le pays à destination duquel l'étranger sera renvoyé en cas d'exécution d'office.

(2) Sauf en cas d'urgence dûment motivée, l'étranger dispose d'un délai de trente jours à compter de la notification de la décision de retour pour satisfaire volontairement à l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire et il peut solliciter à cet effet un dispositif d'aide au retour. Si nécessaire, eu égard à la situation personnelle de l'étranger, le ministre peut accorder, à titre exceptionnel, un délai de départ volontaire supérieur à trente jours.

(3) L'étranger est obligé de quitter le territoire sans délai:

a) si son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale;

b) si une demande en obtention d'une autorisation de séjour ou d'un titre de séjour a été rejetée au motif qu'elle était manifestement irrecevable, non fondée ou frauduleuse;

c) s'il existe un risque de fuite dans le chef de l'étranger. Le risque de fuite est présumé dans les cas suivants:

1. si l'étranger ne remplit pas ou plus les conditions de l'article 34;

2. si l'étranger se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, au-delà de la durée de trois mois à compter de son entrée sur le territoire;

3. si l'étranger s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement;

4. si une décision d'expulsion conformément à l'article 116 est prise contre l'étranger;

5. si l'étranger a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage;

6. si l'étranger ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ou qu'il a dissimulé des éléments de son identité, ou qu'il n'a pas déclaré le lieu de sa résidence effective, ou qu'il s'est soustrait aux obligations prévues aux articles 111 et 125.

Le risque de fuite est apprécié au cas par cas.

(4) L'étranger qui est obligé de quitter le territoire est renvoyé:

a) à destination du pays dont il a la nationalité, sauf si le statut de réfugié politique lui a été reconnu ou s'il n'a pas encore été statué sur sa demande de protection internationale, ou

b) à destination d'un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux, ou

c) à destination du pays qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité, ou

d) à destination d'un autre pays dans lequel il est autorisé à séjourner.“

17° L'article 112 est modifié comme suit:

„**Art. 112.** (1) Les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq ans prononcée soit simultanément à la décision de retour, soit par décision séparée postérieure. Le ministre prend en considération les circonstances propres à chaque cas. Le délai de l'interdiction d'entrée sur le territoire peut être supérieur à cinq ans si l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

(2) La personne faisant l'objet d'une décision comportant une interdiction d'entrée sur le territoire, peut introduire une demande de levée de cette interdiction après un délai raisonnable, en fonction des circonstances, et en tout cas après trois ans à compter de l'éloignement du territoire en invoquant des moyens à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à son encontre. Le ministre statue dans les six mois.“

18° Le paragraphe (3) de l'article 116 est modifié comme suit:

„(3) La décision d'expulsion comporte une interdiction d'entrée sur le territoire prononcée conformément à l'article 112.“

19° L'article 120 est modifié comme suit:

„**Art. 120.** (1) Afin de préparer l'exécution d'une mesure d'éloignement en application des articles 111, 116 à 118 ou d'une demande de transit par voie aérienne en vertu de l'article 127 ou lorsque le maintien en zone d'attente dépasse la durée de quarante-huit heures prévue à l'article 119, l'étranger peut, sur décision du ministre, être placé en rétention dans une structure fermée, à moins qu'il ne soit assigné à résidence en application de l'article 125, paragraphe (1). Une décision de placement en rétention est prise contre l'étranger en particulier s'il existe un risque de fuite ou si la personne concernée évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. Le mineur non accompagné peut être placé en rétention dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

(2) Lorsque le ministre se trouve dans l'impossibilité matérielle de prendre une décision de placement en rétention par écrit, l'étranger peut être retenu sur décision orale du ministre, sous condition de confirmation par écrit de la décision au plus tard dans les quarante-huit heures qui suivent.

(3) La durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Elle peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois si les conditions énoncées au paragraphe (1) qui précède sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien. Si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire.

(4) Il est procédé à une prise de photographies. Une prise d'empreintes digitales peut être effectuée, si elle est impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité de l'étranger retenu ou à la délivrance d'un document de voyage.“

20° Le paragraphe (1) de l'article 124 est modifié comme suit:

„(1) Les décisions de retour qui comportent pour l'étranger un délai tel que prévu à l'article 111, paragraphe (2) pour satisfaire volontairement à une obligation de quitter le territoire ne peuvent être exécutées qu'après expiration du délai imparti, à moins que, au cours de celui-ci, un risque de fuite tel que visé à l'article 111, paragraphe (3), point c) apparaisse. Si l'étranger ne satisfait pas à l'obligation de quitter le territoire dans le délai lui imparti, l'ordre de quitter le territoire peut être exécuté d'office et l'étranger peut être éloigné du territoire par la contrainte. Les mesures coercitives pour procéder à l'éloignement du territoire d'un étranger qui s'y oppose devront être proportionnées et l'usage de la force ne devra pas dépasser les limites du raisonnable. Ces mesures sont appliquées conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la dignité de la personne concernée. Au cours de l'exécution de l'éloignement, il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant de pays tiers et du principe de non-refoulement, sans préjudice des articles 129 et 130.“

21° Le paragraphe (1) de l'article 125 est modifié comme suit:

„(1) Dans les cas prévus à l'article 120, le ministre peut également prendre une décision d'assignation à résidence à l'égard de l'étranger pour lequel l'exécution de l'obligation de quitter le territoire, tout en demeurant une perspective raisonnable, n'est reportée que pour des motifs techniques et qui présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite tel que prévu à l'article 111, paragraphe (3). La décision d'assignation à résidence peut être prise pour une durée maximale de six mois. Elle est prise et notifiée dans les formes prévues aux articles 109 et 110. L'article 123 est applicable. L'étranger astreint à résider dans les lieux qui lui sont fixés par le ministre, doit répondre personnellement aux convocations du ministre. L'original des documents de voyage de l'étranger sont retenus. La décision d'assignation à résidence est reportée si l'étranger ne remplit pas les conditions fixées par le ministre ou s'il existe un risque de fuite.“

22° Entre les articles 125 et 126 est inséré un nouvel article 125bis dont la teneur est la suivante :

„**Art. 125bis.** (1) Si l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire pour des raisons indépendantes de sa volonté ou s'il ne peut ni regagner son pays d'origine, ni se rendre dans aucun autre pays conformément à l'article 129, le ministre peut reporter l'éloignement de l'étranger pour une durée déterminée selon les circonstances propres à chaque cas et jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation. L'étranger peut se maintenir provisoirement sur

le territoire, sans y être autorisé à séjourner. La décision de report de l'éloignement peut être assortie d'une assignation à résidence dans les conditions de l'article 125 (1).

(2) Au cours de la période pendant laquelle l'éloignement a été reporté, l'étranger bénéficie d'un secours humanitaire tel que défini à l'article 27 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Les mineurs d'âge ont accès au système éducatif de base en fonction de la durée de leur séjour. L'unité familiale avec les membres de la famille présents sur le territoire est maintenue dans la mesure du possible. Les besoins spécifiques des personnes vulnérables, à savoir les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, sont pris en compte.

(3) Le ministre peut accorder au bénéficiaire de la décision de report qui le demande, une autorisation d'occupation temporaire pour la durée du report de l'éloignement. L'octroi de l'autorisation d'occupation temporaire est soumis aux conditions de l'article 42. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire travaille auprès d'un employeur ou dans une profession autres que ceux prévus dans son autorisation ou lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir."

23° La première phrase du paragraphe (2) de l'article 132 prend la teneur suivante:

„L'attestation confère au bénéficiaire un secours humanitaire tel que défini à l'article 27 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.“

Art. 2. La loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection est modifiée comme suit:

1° L'article 2 est complété comme suit:

„o) „décision de retour“, la décision négative du ministre déclarant illégal le séjour et imposant l'ordre de quitter le territoire.“

2° L'article 16 est complété comme suit:

„(10) La décision d'irrecevabilité vaut décision de retour. L'ordre de quitter le territoire y prononcé comporte l'indication du délai pour quitter le territoire, ainsi que le pays à destination duquel le demandeur sera renvoyé en cas d'exécution d'office.“

3° La dernière phrase du premier paragraphe de l'article 19 est modifiée comme suit:

„Une décision négative du ministre vaut décision de retour. L'ordre de quitter le territoire y prononcé comporte l'indication du délai pour quitter le territoire, ainsi que le pays à destination duquel le demandeur sera renvoyé en cas d'exécution d'office.“

4° La dernière phrase du paragraphe (2) de l'article 20 est modifiée comme suit:

„Une décision négative du ministre vaut décision de retour. L'ordre de quitter le territoire y prononcé comporte l'indication du délai pour quitter le territoire, ainsi que le pays à destination duquel le demandeur sera renvoyé en cas d'exécution d'office.“

5° L'article 22 est modifié de la façon suivante:

„(1) Pour satisfaire à l'obligation de quitter le territoire conformément aux articles 16, 19 et 20 qui précèdent, le demandeur dispose d'un délai de trente jours à compter du jour où la décision de retour sera devenue définitive et il peut solliciter à cet effet un dispositif d'aide au retour. Le demandeur est obligé de quitter le territoire sans délai à compter du jour où la décision de retour sera devenue définitive si son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

(2) Si nécessaire, eu égard à la situation personnelle de l'étranger, le ministre peut accorder, à titre exceptionnel, un délai de départ volontaire supérieur à trente jours.

(3) Les articles 103, 111, paragraphe (5), 111, paragraphe (6), 112, 116, 117, 118 et 120 à 132 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration sont applicables.“

6° Les articles 12 et 52 sont modifiés de la façon suivante : le terme de „tuteur“ est remplacé par „administrateur ad hoc“.

Luxembourg, le 16. 5. 2011

La Rapporteuse
Lydie Err

Le Président
Ben Fayot