

# **DROIT LUXEMBOURGEOIS ET EUROPÉEN DE L'ASILE**

Dirigé par

**Fatima CHAUCHE  
Jörg GERKRATH  
Janine SILGA  
Julia SINNIG  
Catherine WARIN**

**PASICRISIE  
LUXEMBOURGEOISE**

**Edité par l'a.s.b.l.**

PASICRISIE LUXEMBOURGEOISE  
Cité Judiciaire – L-2080 Luxembourg

**Dirigé par**

Fatima CHAOUCHE  
Jörg GERKRATH  
Janine SILGA  
Julia SINNIG  
Catherine WARIN

**Crédits photographiques / tous droits réservés :**

Tony Krier : Evacuation de la population du Sud. Evacués à la gare de Luxembourg-Ville (page couverture)  
Tony Krier : Evacuation de la population du Sud. Evacués à la gare de Luxembourg-Ville (page couverture)  
Inconnu : La ville de Luxembourg sous l'occupation allemande (page couverture)  
© Photothèque de la Ville de Luxembourg

**Dépôt légal :** juillet 2019

**Mise en page :** Imprimerie Centrale

**Impression et production :** Imprimerie Centrale

**ISBN :** 978-2-87978-214-0

© PASICRISIE LUXEMBOURGEOISE, 2019

Aucune partie de ce livre ne peut être reproduite ou cédée, sous quelque forme que ce soit, ou par n'importe quel moyen que ce soit (électronique, mécanique ou autre), sans l'autorisation écrite des ayants droits de l'éditeur.

**TABLE DES MATIÈRES**

Table des matières .....	1
Liste des auteurs .....	5
Liste d'abréviations.....	11
Préface.....	15
Avant-propos.....	17
Introduction générale .....	19
<i>Fatima Chaouche, Jörg Gerkrath, Janine Silga, Julia Sinnig, Catherine Warin</i>	
<b>Partie I : Présentation du cadre normatif .....</b>	<b>23</b>
Chapitre 1 : Le système commun d'asile de l'Union européenne : entre ambitions et réalité ....	25
<i>Jörg Gerkrath</i>	
Chapitre 2 : Le droit luxembourgeois de l'asile : cadre national et international.....	45
<i>Catherine Warin</i>	
Chapitre 3 : La politique d'asile : un dossier en permanente évolution, suivi de près par la Chambre des Députés .....	55
<i>Marc Angel</i>	
Chapitre 4 : Le droit d'asile au Luxembourg : un regard rétrospectif.....	63
<i>Francis Delaporte</i>	
Chapitre 5 : Le droit d'asile et la Convention Européenne des Droits de l'Homme .....	69
<i>Georges Ravarani</i>	
<b>Partie II : Éléments de procédure.....</b>	<b>83</b>
Chapitre 6 : Modalités de dépôt, d'instruction et de retrait d'une demande d'asile .....	85
<i>Julia Sinnig</i>	
Chapitre 7 : Accès à la procédure et À l'avocat : les obstacles légaux.....	97
<i>Olivier Lang</i>	

## CHAPITRE 6 : MODALITÉS DE DÉPÔT, D'INSTRUCTION ET DE RETRAIT D'UNE DEMANDE D'ASILE

JULIA SINNIG

### INTRODUCTION

Les lois du 18 décembre 2015 s'appliquent aux demandes de protection internationale, temporaire et subsidiaire présentées par les ressortissants des pays tiers ou les apatrides sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, à sa frontière et ses zones de transit<sup>1</sup>.

La demande de protection internationale ou de protection subsidiaire ouvre la procédure administrative qui mène à l'obtention du statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un État tiers ou à un apatride<sup>2</sup>. Le refus de la demande et ainsi de l'octroi de la protection internationale ou subsidiaire mène en principe au retour (volontaire ou forcé) du demandeur<sup>3</sup>.

L'autorité compétente pour traiter les demandes de protection est la Direction de l'immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes, conformément à l'article 3, par. 1, de la loi du 18 décembre 2015 relative aux protections. À titre d'exemple, 2 205 demandes de protection internationale ont été enregistrées pour l'année 2018, 2 318 en 2017, 2 036 en 2016 et 2 447 demandes en 2015 dont la majorité en provenance de Syrie en 2015 et 2016<sup>4</sup>. En 2016, la Direction de l'immigration a traité 2 319 dossiers d'après ses propres statistiques<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Article 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, *Mém. A* – n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6178 (ci-après « loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale ») ; article 1, par. 1 de la loi du 18 décembre relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, *Mém. A* – n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6201 (ci-après « loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil »). Sachant que cette dernière loi inclut d'ailleurs dans son champ d'application territorial les eaux territoriales, contrairement à la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale. Les deux lois excluent de leur champ d'application personnel les demandes d'asile diplomatique ou territoriale introduites auprès d'une représentation du Luxembourg (article 1, par. 2 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale ; article 1, par. 2 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil).

<sup>2</sup> Article 2, lettre b) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale. La protection subsidiaire vise les demandeurs de protection internationale qui n'obtiennent pas l'octroi du statut de réfugié en ne remplissant pas les critères posés par la Convention de Genève, mais qui ne peuvent pas non plus retourner dans leurs pays d'origine à cause d'une menace réelle d'y faire objet de torture, traitements inhumains ou dégradants, de peine de mort ou d'autre menace de la vie à cause de la violence non ciblée causée par un conflit armé national ou international, cf. Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI), *Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune*, février 2017, p. 6.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>4</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Rapport d'activité 2016*, p. 76.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 77.

La protection temporaire se substitue à la protection internationale en cas « d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leurs pays d'origine »<sup>6</sup>. À l'origine d'une décision du Conseil de l'Union européenne selon les articles 4 à 6 de la directive 2001/55/CE<sup>7</sup>, le régime de protection temporaire ne préjuge cependant pas la « reconnaissance du statut conféré par la protection internationale »<sup>8</sup>. La protection temporaire s'étend sur une durée d'un an, prolongeable deux fois pour une période de six mois<sup>9</sup>. Il y a lieu de préciser que les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent à tout moment demander le bénéfice de la protection internationale<sup>10</sup>. Toutefois, le statut de bénéficiaire de la protection temporaire ne peut pas être cumulé avec le statut de DPI pendant la période d'examen de la demande de protection internationale<sup>11</sup>. La demande de protection internationale introduite par un bénéficiaire de protection temporaire permet soit d'accéder à l'octroi de la protection internationale, soit à la conservation du statut de protection temporaire, qui reste acquis au bénéficiaire durant la période de validité restante<sup>12</sup>.

Le présent chapitre a pour objectif de présenter les modalités de demandes de protection internationale, subsidiaire et temporaire. Ce chapitre s'intéresse aux demandes de protection internationale et subsidiaire prévues par la loi du 18 décembre 2015 relative aux protections dont les modalités seront présentées dans une première partie (I). Une deuxième partie sera consacrée aux modalités de demandes de protection temporaire (II).

## I. Les modalités de la demande de protection internationale ou subsidiaire

Cette partie s'articule autour des différentes « phases » de la demande de protection : Après les modalités de dépôt de la demande (A), les modalités de l'examen principal de la demande de protection internationale ou subsidiaire seront présentées (B) pour ensuite détailler les étapes administratives et les conséquences juridiques du retrait d'une demande (C).

### A. Le dépôt de la demande

Avant d'aborder les délais encadrant le déroulement procédural et les effets juridiques y relatifs (2), le développement qui suit s'intéresse aux personnes admises à présenter une demande (1).

<sup>6</sup> Article 67 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>7</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JOUE L 212 du 7 août 2001, p. 12 (ci-après « directive 2001/55/CE ») ; article 69 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>8</sup> Article 68 *ibid.*

<sup>9</sup> Article 4, par. 1 de la directive 2001/55/CE.

<sup>10</sup> Article 77, par. 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>11</sup> Article 77 par. 2 *ibid.*

<sup>12</sup> Article 77 par. 4 *ibid.*, sachant toutefois que l'examen de la demande de protection internationale se termine si la protection temporaire expire avant l'achèvement de la demande de protection internationale.

## 1. Les personnes autorisées à présenter une demande

La loi du 18 décembre 2015 relative aux protections distingue différentes personnes éligibles au titre de la protection. Les demandeurs sont définis en tant que ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont présenté une demande de protection internationale, sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise par les services ministériels compétents<sup>13</sup>. La protection subsidiaire est octroyée aux personnes ressortissantes de pays tiers ou apatrides qui ne bénéficient pas du statut de réfugiés<sup>14</sup>, mais pour lesquels il y a également des motifs sérieux et avérés de croire que le renvoi de ces personnes dans leur pays d'origine (ou dans le pays de dernière résidence habituelle dans le cas des apatrides) leur ferait courir un risque réel de subir les atteintes graves définies aux articles 48<sup>15</sup> et 50, par. 1 et par. 2<sup>16</sup> de la même loi et sans que ces personnes ne puissent bénéficier de la protection du pays concerné<sup>17</sup>.

Concernant les personnes autorisées à introduire une demande de protection internationale, l'article 5 de la loi relative aux protections mentionne les personnes éligibles à une telle demande. La loi distingue le cas des personnes adultes, les mineurs non-émancipés et les mineurs non-accompagnés (MNA).

Premièrement, toute personne majeure jouissant de la pleine capacité juridique peut présenter une demande de protection internationale en son nom propre<sup>18</sup>. La loi admet également que le demandeur puisse introduire la demande pour le compte des personnes qui sont à sa charge<sup>19</sup>. Les personnes majeures à charge du demandeur doivent consentir à l'introduction de la demande au moment de l'introduction ou au plus tard au moment de l'entretien personnel entre les agents des services ministériels et le demandeur ayant introduit la demande pour les personnes qui sont à sa charge (voir *infra*). Les personnes à charge sont informées individuellement des conséquences procédurales de l'introduction de la demande et de leur droit de présenter une demande distincte<sup>20</sup>.

Ensuite, concernant les mineurs non-émancipés, quatre situations peuvent se présenter. Les parents du mineur, tout autre membre adulte de sa famille, une personne adulte exerçant l'autorité

<sup>13</sup> Article 2, lettre c) *ibid.*

<sup>14</sup> Les réfugiés étant définis par l'article 2, lettre f) *ibid.* comme « tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 45 ».

<sup>15</sup> L'article 48 *ibid.* énumère comme atteintes graves : « [...] la peine de mort ou l'exécution ; ou la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine ; ou des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. »

<sup>16</sup> L'article 50, par. 1) *ibid.* proscrie l'octroi de la protection subsidiaire aux personnes pour lesquelles ils existent des motifs sérieux d'estimer que ces personnes « [...] [ont] commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité [...] ; un crime grave de droit commun [...] [qu'ils se sont rendus] coupable[s] d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies [...] ; [qu'ils représentent] une menace pour la société ou la sécurité du Luxembourg ». Le paragraphe 2 dudit article délimite le champ d'application personnel aux personnes « instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière ».

<sup>17</sup> Article 2, lettre g) *ibid.*

<sup>18</sup> Article 5, par. 1 *ibid.*

<sup>19</sup> Article 5, par. 2 *ibid.*

<sup>20</sup> Concernant les problèmes qui peuvent naître de ce cas de figure, cf. O. LANG, « Accès à la procédure et à l'avocat : les obstacles légaux », Chapitre 7 du présent ouvrage.

parentale sur le mineur ou un administrateur *ad hoc* sont habilités à introduire la demande pour le mineur non-émancipé<sup>21</sup>.

Par contre, le MNA n'est pas autorisé à introduire une demande en son nom propre, mais peut se faire représenter par un représentant tel que défini à l'article 20<sup>22</sup> ou par un administrateur *ad hoc* assistant le MNA dans le cadre des procédures administratives si cet administrateur considère que le mineur a besoin d'une protection internationale<sup>23</sup>. Il est toutefois observé en pratique que la nomination de l'administrateur *ad hoc* exige souvent des délais supplémentaires, ce qui prolonge par conséquent la procédure de la demande d'asile vu que le MNA ne peut pas déposer de demande en l'absence de son administrateur<sup>24</sup>.

## 2. Les effets du dépôt de la demande et les délais en vigueur

Une fois la demande présentée personnellement par une des personnes énumérées dans la loi, un nombre d'effets juridiques sont à relever.

Le premier effet à la suite du dépôt d'une demande de protection internationale auprès du ministre est son enregistrement, ayant lieu, au plus tard, trois jours ouvrables après présentation de la demande<sup>25</sup>. Ce délai est prolongé de trois jours ouvrables dans le cas où la demande est présentée à un agent du service de contrôle à l'aéroport, de la police grand-ducale, du centre de rétention ou des centres pénitentiaires<sup>26</sup>. En cas de nombre élevé de demandes simultanées, le délai d'enregistrement sera porté à dix jours ouvrables<sup>27</sup>.

L'étape procédurale suivant l'enregistrement est celle de la convocation du demandeur par le ministre. Cet entretien doit se dérouler « dans les meilleurs délais »<sup>28</sup> et le demandeur introduit sa demande par présentation du formulaire prévu à cette fin<sup>29</sup>. Le ministre procède à la détermination de l'État responsable selon le règlement (UE) n° 604/2013<sup>30</sup> et le service de la police judiciaire vérifie

<sup>21</sup> Article 5, par. 3 *ibid.*

<sup>22</sup> Qui détermine comme représentant « une personne ou une organisation désignée par le juge des tutelles en tant qu'administrateur *ad hoc* ». Selon l'article 20, par. 4, al. 2 *ibid.*, en cas de doutes persistants sur la minorité, une présomption de minorité est appliquée afin de garantir la sauvegarde de protections renforcées dans le cas des mineurs. Cf. dans ce sens : Trib. adm., 3 mai 2016, n° 37604 du rôle.

<sup>23</sup> Article 5, par. 4 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>24</sup> Ceci entraîne à son tour que le MNA ne peut accéder aux bénéfices et droits des demandeurs d'asile que plus tard. Pour plus de développement relatifs aux enjeux autour de la minorité des demandeurs, cf. I. EL BOUYOUSFI, « Les incidences de la minorité sur le déroulement de la demande de protection internationale », et J. ANIBALDI et J. SILGA, « La détermination de l'âge des jeunes demandeurs de protection internationale », Chapitres 14 et 15 du présent ouvrage.

<sup>25</sup> Article 4, par. 1, al. 1 *ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.* : le délai étant alors de six jours ouvrables.

<sup>27</sup> Article 4, par. 1, al. 2 *ibid.* En pratique toutefois, les guichets administratifs seront fermés en cas d'afflux massif de demandeurs de protection, d'où ces délais ne peuvent même pas commencer à courir.

<sup>28</sup> Article 6, par. 1 *ibid.*

<sup>29</sup> Article 6, par. 2, al. 2 *ibid.*

<sup>30</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JOUE L 180 du 29 juin 2013, p. 31 (ci-après « règlement Dublin III »).

l'identité et l'itinéraire de voyage du demandeur<sup>31</sup>. Cette vérification inclut la prise d'empreintes digitales pour enregistrement et consultation dans le système « Eurodac »<sup>32</sup> ainsi que la prise de photographies du demandeur. Ces démarches sont consignées dans un rapport écrit.

Dans un délai de trois jours suivant l'introduction de la demande auprès du ministre, le demandeur reçoit un document attestant son statut de demandeur et son droit de rester sur le territoire luxembourgeois ainsi que son droit de libre circulation sur le territoire<sup>33</sup>. Le droit de rester sur le territoire du Grand-Duché est limité à la période de la procédure administrative, étant terminée par une décision du ministre<sup>34</sup>. Le document émis indique la durée de validité, qui est en principe d'un mois avec possibilité de prolongation selon les besoins temporels de la procédure administrative<sup>35</sup>. Le document n'est pas émis aux demandeurs maintenus en rétention<sup>36</sup>.

Dans les huit jours suivant l'introduction de la demande, le demandeur doit déclarer son arrivée auprès de la commune où il établit sa résidence habituelle<sup>37</sup>.

Enfin, dans les 15 jours suivant l'introduction de la demande, le demandeur est informé par écrit des avantages dont il peut bénéficier ainsi que de ses obligations, des organisations et groupes de personnes assurant l'assistance juridique spécifique en droit d'asile et des organisations de soutien concernant les conditions d'accueil<sup>38</sup>. Ce document écrit doit être rédigé dans une langue que le demandeur comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend<sup>39</sup>.

## B. La phase de l'examen de la demande

Afin de présenter les modalités du traitement de la demande, nous aborderons, dans un premier temps, les délais applicables à la demande (1) avant de détailler le déroulement de l'examen (2).

### 1. Les délais applicables à l'examen de la demande

Le fait de ne pas avoir présenté de demande de protection internationale dans les plus brefs délais n'exclut pas pour autant son examen. Le ministre ne saurait motiver son refus sur base de ce seul motif<sup>40</sup>.

<sup>31</sup> Article 6, par. 3 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>32</sup> OLAI, Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune, op. cit., p. 7.

<sup>33</sup> Article 7, par. 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale. Ce document, qui donne d'ailleurs droit à l'aide sociale, est appelé en langage non juridique « papier rose » ; cf. OLAI, Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune, op. cit., p. 6.

<sup>34</sup> Article 9, par. 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>35</sup> Article 7, par. 2, al. 1 *ibid.* ; OLAI, Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune, op. cit., p. 7.

<sup>36</sup> Article 7, par. 2, al. 2 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>37</sup> Article 12, par. 3, al. 1 *ibid.*

<sup>38</sup> Article 3, par. 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil.

<sup>39</sup> Article 3, par. 2 *ibid.*

<sup>40</sup> Article 10, par. 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

### a. Les délais ordinaires

Chaque demande est, en premier lieu, examinée en vertu de la protection internationale. Si le ministre estime que les conditions d'octroi du statut de réfugié ne sont pas remplies, la demande est ensuite examinée sur le fondement des dispositions relatives à la protection subsidiaire<sup>41</sup>.

L'examen approprié et exhaustif de la demande doit se terminer dans les plus brefs délais, à savoir dans une période de six mois à partir du jour de l'introduction de la demande<sup>42</sup>. Ce délai est prolongeable sans pouvoir excéder neuf mois supplémentaires dans trois cas de figure. Premièrement, le délai est prolongé si des questions factuelles ou juridiques complexes entrent en jeu<sup>43</sup>. En deuxième lieu, le délai peut être prolongé en cas de difficultés administratives (ex. un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou apatrides demandent la protection internationale simultanément)<sup>44</sup>. Troisièmement, le dépassement du délai reste sans conséquence si le retard est clairement imputable au demandeur (ex. non-respect des obligations lui incombant)<sup>45</sup>.

Le délai de clôture de la procédure peut être exceptionnellement prolongé de trois mois supplémentaires dans des circonstances « dûment justifiées » afin d'assurer un examen approprié et exhaustif de la demande<sup>46</sup>. Ainsi, en principe, le délai maximum de traitement de la demande est de neuf mois ou de 18 mois dans un des trois cas exceptionnels mentionnés ci-avant<sup>47</sup>.

Or, il y a une deuxième exception à ces deux délais énoncés, qui est notamment la situation incertaine temporaire du pays d'origine. Dans ce cas, le ministre vérifie au moins tous les six mois la situation du pays d'origine. Les demandeurs concernés sont informés des raisons du report de la procédure<sup>48</sup>. Dans les cas où l'exception de la situation incertaine du pays d'origine s'applique, le délai maximum est de vingt et un mois pour la clôture de la procédure d'examen<sup>49</sup>.

### b. Les délais de procédure prioritaire et accélérée

La voie de traitement prioritaire de la demande est ouverte aux demandes manifestement fondées et aux demandes introduites par des MNA sous certaines conditions<sup>50</sup>.

<sup>41</sup> Article 10, par. 2 *ibid.*

<sup>42</sup> Article 26, par. 1, al. 1 *ibid.* En cas de demandes soumises à la procédure du règlement Dublin III, le délai de six mois commence à courir au moment de la décision de compétence du Luxembourg sur le dossier, cf. article 26, par. 1, al. 2 *ibid.* Chaque retard dépassant le délai de six mois est à notifier au demandeur de protection internationale, qui en peut demander les raisons (article 26, par. 1, al. 3 *ibid.*).

<sup>43</sup> Article 26, par. 2, al. 1, sub a *ibid.*

<sup>44</sup> Article 26, par. 2, al. 1, sub b *ibid.*

<sup>45</sup> Article 26, par. 2, al. 1, sub c *ibid.*

<sup>46</sup> Article 26, par. 2, al. 2 *ibid.*

<sup>47</sup> En réalité toutefois, ces délais législatifs raccourcis par rapport à l'ancienne loi ne sont pas toujours bien implémentés en pratique et il y a un nombre de cas qui ont été reportés à l'Ombudsman pour cause de lenteur administrative, cf. Ombudsman, *Rapport d'Activité 2016*, p. 29 s.

<sup>48</sup> Article 26, par. 3, al. 1, sub a et b de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>49</sup> Article 26, par. 3, al. 2 *ibid.* Les délais ont été raccourcis par rapport à la loi précédente réglant les questions de la matière, cf. Ministère des Affaires étrangères et européennes du Grand-Duché de Luxembourg, *Rapport d'activité 2016*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>50</sup> Article 26, par. 4 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

Une procédure accélérée s'applique dans certains cas de « mauvaise foi » ou de fautes intentionnelles des demandeurs ou des demandes de personnes provenant de pays d'origine sûrs<sup>51</sup>. Le ministre prend la décision dans les deux mois qui suivent le jour « où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas » énumérés<sup>52</sup>. Cette procédure accélérée ne peut s'appliquer aux MNA que dans les cas où le mineur provient d'un pays d'origine sûr, s'il présente une demande ultérieure de protection internationale recevable ou si le mineur constitue un danger pour la sécurité nationale ou pour l'ordre public<sup>53</sup>.

### 2. Le déroulement pratique de l'examen de la demande et les droits et obligations du demandeur

Les critères selon lesquels le ministre examine une demande de protection internationale sont l'individualité, l'objectivité et l'impartialité<sup>54</sup>. Afin de garantir le traitement individuel des demandes, les agents en charge d'examiner les demandes de protection internationale doivent remplir un certain nombre de critères. Ils doivent non seulement être informés de manière précise et actuelle sur la situation générale dans les pays d'origine et de transit par des sources différentes<sup>55</sup>, mais également connaître les normes juridiques applicables en matière de droit d'asile<sup>56</sup>. En outre, les agents doivent avoir accès à des experts pour leur demander conseil sur des matières particulières telles que les « questions médicales, culturelles, religieuses ou celles liées aux enfants ou au genre »<sup>57</sup>. Les agents traitant des demandes de MNA doivent posséder les « connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs »<sup>58</sup>.

En ce qui concerne les modalités pratiques de l'examen de la demande, la communication doit se passer dans une langue que le demandeur comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend. Cette communication envisage la procédure à suivre, les droits et obligations du demandeur, les conséquences d'un non-respect ou refus de coopérer avec le ministre, le calendrier de la procédure, les moyens disponibles pour respecter ses obligations<sup>59</sup> ainsi que les conséquences du retrait de la demande<sup>60</sup>.

Le demandeur a droit à un interprète, à titre gratuit, pour avancer ses arguments dans la procédure d'examen de la demande, y compris pendant l'entretien personnel mentionné ci-dessous, ainsi que

<sup>51</sup> Selon l'article 30, par. 2 *ibid.*, un règlement grand-ducal peut désigner des pays considérés comme étant sûrs. Néanmoins, le paragraphe 2 de cette même provision exige un examen individuel dans chaque situation. D'ailleurs, ces cas visés dans le cadre de la procédure accélérée sont énumérés à l'article 27, par. 1 *ibid.*

<sup>52</sup> Article 27, par. 2 *ibid.* Toutefois, si l'examen approprié et exhaustif requiert un dépassement de ce délai, ceci est possible à condition de respecter les délais de l'article 26 *ibid.*

<sup>53</sup> Article 21, par. 1 *ibid.*

<sup>54</sup> Article 10, par. 3, sub a et article 26, par. 1, al. 1 *ibid.*

<sup>55</sup> Telles que le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR).

<sup>56</sup> Article 10, par. 3, sub b et c de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>57</sup> Article 10, par. 3, sub d *ibid.*

<sup>58</sup> Article 3, par. 2, al. 3 *ibid.*

<sup>59</sup> Notamment celle de présenter les éléments nécessaires pour le traitement de sa demande, tel que l'âge, le passé et les autres éléments énumérés à l'article 37 *ibid.*

<sup>60</sup> Article 11, par. 1 *ibid.*

pour les éventuels recours juridiques, s'il n'est pas possible de garantir une communication adéquate à défaut d'interprète<sup>61</sup>. En outre, le demandeur peut se faire assister par des organisations d'assistance visées par l'article 24 de la loi relative aux protections et par un avocat à ses frais<sup>62</sup>.

Le demandeur de protection internationale dispose d'un certain nombre de droits concernant l'examen de sa demande. D'ailleurs, il est en droit d'exposer ses arguments par rapport à la recevabilité et au fond de sa demande par voie d'un entretien personnel avec un agent ministériel<sup>63</sup>. Cet entretien n'est cependant pas toujours obligatoire. L'entretien ne peut pas avoir lieu dans deux cas précis (et rares) : soit le ministre peut prendre une décision positive sur base des preuves disponibles, soit le ministre estime que le demandeur n'est pas en mesure d'être interrogé en raison de « circonstances durables indépendantes de sa volonté »<sup>64</sup>. En outre, l'absence d'entretien n'empêche pas le ministre de prendre une décision par rapport à la demande de protection internationale<sup>65</sup>.

L'entretien personnel se déroule dans des conditions de confidentialité et en général en l'absence d'autres membres de la famille du demandeur<sup>66</sup>. L'agent en charge de l'entretien doit être compétent pour mener l'entretien, notamment par rapport à certains aspects sensibles touchant à la situation du demandeur. Dans la mesure du possible, l'agent est du même sexe que le demandeur si le demandeur le souhaite<sup>67</sup>. Les agents menant les entretiens avec les mineurs doivent avoir des connaissances nécessaires des besoins des mineurs<sup>68</sup>. L'agent ne porte pas d'uniforme militaire ou d'uniforme des services répressifs<sup>69</sup>.

Afin de garantir une procédure équitable, le demandeur est en droit d'accéder aux informations prises en compte pour la décision du ministre<sup>70</sup>. En outre, il existe certaines garanties procédurales ouvertes à l'endroit de certains demandeurs en raison de leur âge, sexe, orientation sexuelle, identité de genre, handicap, maladie grave, troubles mentaux, conséquences de tortures, viols, et autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle<sup>71</sup>. Ces garanties procédurales permettent aux DPI de recevoir un « soutien adéquat », incluant une période supplémentaire pour motiver leur demande, ce qui peut empêcher qu'une procédure accélérée soit appliquée<sup>72</sup>.

Par ailleurs, il y a un certain nombre d'obligations qui incombent aux DPI. De prime abord, le demandeur est obligé de coopérer avec le ministre dans les meilleurs délais afin d'établir son identité et les autres éléments énumérés à l'article 37, par. 2, de la loi relative aux protections concernant sa

<sup>61</sup> Article 11, par. 2 et article 14, par. 3, sub e *ibid.*

<sup>62</sup> Article 11, par. 3 *ibid.*

<sup>63</sup> Article 13, par. 1 et 2, article 14, par. 3 *ibid.* Un avocat peut assister le demandeur pendant cet entretien. En cas de demande introduite au nom de personnes à charge, chaque personne majeure à charge est en droit d'assister également à l'entretien et d'y participer activement (article 13, par. 3 *ibid.*).

<sup>64</sup> Article 13, par. 4 *ibid.*

<sup>65</sup> Article 13, par. 5, al. 1 *ibid.*

<sup>66</sup> Article 14, par. 1 et 2 *ibid.*

<sup>67</sup> Article 14, par. 3, sub a et b *ibid.*

<sup>68</sup> Article 14, par. 3, sub c *ibid.*

<sup>69</sup> Article 14, par. 3, sub d *ibid.*

<sup>70</sup> Article 11, par. 4 *ibid.*

<sup>71</sup> Article 19, par. 1 *ibid.* Cf. C. ADÉLAÏDE et C. RUSTOM, « La notion de vulnérabilité », Chapitre 13 du présent ouvrage.

<sup>72</sup> Article 19, par. 3 *ibid.*

situation personnelle<sup>73</sup>. Il est aussi tenu de présenter dans les plus brefs délais tous les autres éléments nécessaires pour étayer sa demande<sup>74</sup>. Ces éléments comprennent les informations par rapport à l'âge du DPI, à son passé et à celui de ses parents, à son identité, à sa ou ses nationalité(s), aux pays ou lieux de résidence précédents, à ses demandes d'asile précédentes, à son itinéraire, à ses titres de voyages et aux raisons justifiant la demande du demandeur<sup>75</sup>.

De plus, le demandeur est tenu de répondre personnellement aux convocations du ministre<sup>76</sup>. Il peut également être soumis à un test linguistique et être obligé à une prise de photographies<sup>77</sup>. En cas de nécessité, une fouille corporelle peut être exécutée par le service de la police judiciaire, ayant pour conséquence que les objets utiles à l'examen de la demande de protection internationale peuvent être retenus<sup>78</sup>.

Pendant toute la procédure, le demandeur est tenu de rester sur le territoire luxembourgeois<sup>79</sup>.

### C. Le retrait de la demande

Cette partie détaille le cadre juridique du retrait de la demande de protection internationale et temporaire en distinguant le retrait explicite (1) du retrait implicite (2).

#### 1. Le retrait explicite

Le demandeur peut à tout moment retirer sa demande de manière explicite. Dans ce cas, l'examen est clôturé par le ministre sans qu'une décision sur le fond de la demande ne soit prise. La clôture de l'examen de la demande est mentionnée dans le dossier du demandeur.

#### 2. Le retrait implicite

Dans certains cas, le ministre doit constater que le demandeur a retiré sa demande de manière implicite. En général, la demande peut être retirée « lorsqu'il existe un motif sérieux de penser qu'un demandeur a retiré implicitement sa demande ou y a renoncé implicitement »<sup>80</sup>. Dans ces cas et si le ministre estime que la demande est infondée après un examen approprié, il peut la rejeter au lieu de clore l'examen<sup>81</sup>.

En outre, la loi prévoit trois situations qui mènent à la clôture du dossier sur base d'un retrait implicite de la demande.

<sup>73</sup> Article 12, par. 1, al. 1 *ibid.*

<sup>74</sup> Article 37, par. 1 *ibid.*

<sup>75</sup> Article 37, par. 2 *ibid.*

<sup>76</sup> Article 12, par. 2, al. 1 *ibid.*

<sup>77</sup> Article 12, par. 2, al. 2 *ibid.*

<sup>78</sup> Article 12, par. 5 *ibid.*

<sup>79</sup> Article 12, par. 4 *ibid.*

<sup>80</sup> Article 23, par. 2, al. 1 *ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

### a. Le manque de coopération dans la procédure administrative et l'omission de se présenter au ministre

Le premier cas de figure envisage la situation où le demandeur n'a pas répondu aux invitations du ministre à fournir les informations essentielles pour sa demande ou s'il ne s'est pas présenté à l'entretien personnel (cf. *supra*)<sup>82</sup>. Ceci étant une présomption simple, le demandeur peut pendant les huit jours suivant son absence prouver que son absence a été indépendante de sa volonté. En outre, si le demandeur ne se présente pas auprès du service ministériel compétent dans le mois qui suit son arrivée, sa demande est également retirée ; sauf dans le cas où le demandeur prouve que son absence est due à des circonstances qui ne lui sont pas imputables<sup>83</sup>.

En 2016, le Ministère des Affaires étrangères a constaté 391 retraits implicites pour cause de non-présentation des demandeurs auprès du ministre<sup>84</sup>.

### b. L'abandon du lieu assigné

Dans le deuxième cas, le retrait implicite est lié au fait que le demandeur a quitté le lieu assigné de résidence sans autorisation<sup>85</sup>. Ce cas comprend également la situation où le demandeur placé en rétention quitte ce lieu. S'agissant à nouveau d'une présomption simple, le demandeur est en droit de contacter le ministre pendant les vingt-quatre heures suivant l'abandon du lieu assigné afin d'éviter un retrait implicite de sa demande<sup>86</sup>.

### c. Vice formel

Le troisième cas entraînant une clôture d'examen pour cause de retrait implicite est celui de l'omission du demandeur d'introduire sa demande par voie du formulaire envisagé à l'article 6, par. 2, de la loi relative aux protections<sup>87</sup>.

## 3. Conséquences du retrait

Tel que mentionné ci-avant, le retrait explicite ou implicite a pour conséquence la clôture de l'examen. Cependant, cette clôture n'est définitive qu'après l'écoulement d'un délai de neuf mois, commençant à courir à partir de la décision de clôture<sup>88</sup>.

<sup>82</sup> Article 23, par. 2, sub a *ibid.*

<sup>83</sup> Article 23, par. 2, sub b *ibid.*

<sup>84</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes du Grand-Duché de Luxembourg, *Rapport d'activité 2016*, *op. cit.*, p. 77.

<sup>85</sup> Sur la problématique de l'assignation à résidence cf. I. EL BOUYOUSFI, « Mesures moins coercitives : l'assignation à résidence », Chapitre 12 du présent ouvrage.

<sup>86</sup> Article 23, par. 2, sub b de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

<sup>87</sup> Article 6, par. 2, al. 3 *ibid.*

<sup>88</sup> Article 23, par. 1, al. 1 et 3 *ibid.* : chaque demande intervenant après l'achèvement des neuf mois est traitée comme nouvelle demande selon les règles posées par l'article 32 *ibid.*

Pendant ce délai, le demandeur a le droit de solliciter la réouverture du dossier ou de présenter une nouvelle demande, ce qui oblige le ministre à reprendre l'examen au stade où il se trouvait au moment de la décision de clôture<sup>89</sup>. Toutefois, cette réouverture ne peut faire l'objet que d'une seule demande<sup>90</sup>.

Dans le cas où une deuxième demande est introduite, cette demande sera considérée comme une nouvelle demande<sup>91</sup>. Sous peine d'irrecevabilité, la nouvelle demande doit remplir trois conditions : le demandeur doit présenter des éléments ou faits nouveaux, ces éléments doivent augmenter de manière significative la probabilité que le demandeur satisfait les conditions pour obtenir la protection internationale et le demandeur doit également avoir été dans l'impossibilité, sans qu'aucune faute ne puisse lui être imputée, de faire valoir les nouveaux éléments lors de sa première demande, phase contentieuse incluse<sup>92</sup>. Il n'est pas suffisant d'indiquer les motifs exposés à l'appui de la première demande afin d'obtenir le statut de protection internationale.

## II. Les spécificités de la protection temporaire

Conformément aux articles 67 et 69 de la loi relative aux protections, le régime de protection temporaire s'applique à la suite de la décision du Conseil de l'Union européenne en cas d'afflux massif de personnes provenant de pays tiers qui sont dans l'impossibilité de retourner dans leurs pays d'origine<sup>93</sup>. Ce statut constitue une forme de « troisième statut exceptionnel » qui s'ajoute au statut de réfugié et au statut conféré par la protection subsidiaire<sup>94</sup>. Ce régime spécifique prévoit une procédure différente, mais n'est pas déclenché automatiquement par un afflux de personnes arrivant dans les pays européens, comme on pouvait le supposer en lisant le terme « afflux massif »<sup>95</sup>.

Étant donné que les États déterminent les groupes de personnes spécifiques auxquels s'applique la protection<sup>96</sup> et que l'afflux massif de demandeurs pourrait prolonger le déroulement de la procédure administrative ordinaire, le ministre délivre directement une attestation aux bénéficiaires du régime qui leur permet de demeurer sur le territoire luxembourgeois sans toutefois leur conférer un droit de séjour<sup>97</sup>.

Le bénéficiaire de la protection subsidiaire est obligé de faire une déclaration d'arrivée auprès de la commune de sa résidence habituelle selon l'article 72, par. 3, de la loi relative aux protections. Tout changement de résidence habituelle, soit à l'intérieur de la même commune, soit vers une commune différente, doit être notifié par le bénéficiaire à la commune de la nouvelle résidence selon cette même disposition.

<sup>89</sup> Article 23, par. 3, al. 1 *ibid.*

<sup>90</sup> Article 23, par. 3, al. 2 *ibid.*

<sup>91</sup> Article 32, par. 1 *ibid.*

<sup>92</sup> Article 28, par. 2, sub d *ibid.* Pour des applications concrètes, cf. par exemple : Trib. adm., 21 décembre 2016, n° 38676 du rôle ; Trib. adm., 20 octobre 2016, n° 38457 du rôle ; Trib. adm., 13 février 2017, n° 38898 du rôle ; Trib. adm., 7 février 2017, n° 38851 du rôle ; Trib. adm., 5 octobre 2017, n° 40084 du rôle.

<sup>93</sup> Dans le cadre des articles 4 à 6 de la directive 2001/55/CE, cf. *supra*.

<sup>94</sup> OLAJ, *Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>95</sup> J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Larcier 2016, p. 456.

<sup>96</sup> Article 5, par. 2, sub a de la directive 2001/55 CE.

<sup>97</sup> Article 72, al. 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

Les dispositions relatives à la protection temporaire sont fournies aux bénéficiaires du régime dans un document traduit dans une langue qu'ils sont susceptibles de comprendre<sup>98</sup>.

La protection temporaire prend fin soit par l'expiration de la période définie par le Conseil de l'Union européenne, soit au moment où le bénéficiaire décide volontairement de retourner dans son pays d'origine<sup>99</sup>. Dans le premier cas de figure, le ministre invite les bénéficiaires à retourner volontairement dans leurs pays d'origine, sous peine de retour forcé<sup>100</sup>. Le retour ne peut intervenir qu'après l'information préalable du demandeur et peut être organisé au sein d'un programme de retour en coopération avec les organisations internationales compétentes<sup>101</sup>.

Il est à mentionner que jusqu'à présent, le Conseil de l'Union européenne n'a jamais recouru à la procédure de la protection temporaire<sup>102</sup>.

## CONCLUSION

Le but de la procédure de la demande de protection internationale est certes l'obtention d'une décision rapide sur l'octroi du statut de bénéficiaire de protection internationale. D'ailleurs, la grande technicité de la procédure vise à assurer la prévisibilité et les droits procéduraux et substantiels des demandeurs de protection internationale. Or, cette complexité rend la procédure également très abstraite et souvent incompréhensible pour les DPI qui sont contraints de recourir à l'assistance juridique.

Les décisions administratives ne sont généralement pas attaquées pour cause de violation des règles procédurales ou de non-respect des délais prescrits par la loi. Il y a du reste des lacunes dans la loi, où des délais stricts ne sont pas prévus ; tel étant le cas notamment pour la convocation à l'entretien, qui est censé se passer « dans les meilleurs délais »<sup>103</sup>. Une pratique d'attaque de la lenteur administrative devant l'Ombudsman s'affirme toutefois et pourrait mener à une évolution de la pratique administrative.

<sup>98</sup> Article 73 *ibid.*

<sup>99</sup> Article 79, par. 1 *ibid.*

<sup>100</sup> Article 79, par. 2, 5 à 7 *ibid.*

<sup>101</sup> Article 79, par. 3 et 4 *ibid.*

<sup>102</sup> European Commission, « Temporary protection », 15 mai 2018, publié en ligne : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en) (dernier accès : 15 mai 2018). Les raisons pour cette non-application pratique de la procédure ont été discutées par la presse : H. TRETTER, « Flüchtlingskrise: Vorübergehender Schutz als möglicher Ausweg », *Die Presse*, 31 janvier 2016, publié en ligne : [https://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/4915957/Fluechtlingskrise\\_Voruebergender-Schutz-als-moeglicher-Ausweg](https://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/4915957/Fluechtlingskrise_Voruebergender-Schutz-als-moeglicher-Ausweg) (dernier accès : 15 mai 2018) ; M. TISSIER-RAFFIN, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à hauteur de ses ambitions », *La Revue des Droits de l'Homme – Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux* 2015, n° 8, publié en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/1519?lang=es#tocto3n5> (dernier accès : 15 mai 2018).

<sup>103</sup> Article 6, par. 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale.

## CHAPITRE 7 : ACCÈS À LA PROCÉDURE ET À L'AVOCAT : LES OBSTACLES LÉGAUX

OLIVIER LANG

### INTRODUCTION

Les demandeurs de protection internationale comptent parmi les justiciables les plus vulnérables. En quittant leur pays pour échapper aux persécutions, ils ont non seulement renoncé à tous les acquis qu'ils pouvaient y avoir, fruits pour certains d'une vie de travail, à leur maison, à leurs amis, à leur famille, à tous les espoirs et tous les projets qu'ils avaient pu y nourrir, mais aussi à leurs racines et à leur citoyenneté. Le déchirement que peut représenter la fuite de son pays pour la seule raison de vouloir rester en vie peut s'avérer d'autant plus douloureux qu'il est définitif. Le lien juridique avec le pays est rompu et n'a, *a priori*, pas vocation à être rétabli, tandis que le lien affectif lui, ne disparaît pratiquement jamais.

Ainsi, pour l'écrasante majorité, lorsqu'ils arrivent, ils n'ont plus rien ni plus aucun repère. Désorientés, ils n'ont souvent pas idée du gouffre qui peut les séparer de la culture occidentale dans laquelle ils sont soudainement propulsés et les représentations qu'ils s'en font sont souvent loin de la réalité. Totalement démunis et perdus, ils sont donc aussi totalement dépendants de la prise en charge que l'État d'accueil déploiera pour eux. Réussir au mieux cette prise en charge est un défi de tous les instants. Une procédure impartiale d'examen de leur demande de protection internationale et les garanties nécessaires qui s'y attachent, ainsi que des conditions matérielles d'accueil répondant aux exigences des standards minimums européens, sont ici d'impérieuses nécessités. Elles le sont au regard des engagements du Luxembourg en la matière et de notre attachement aux droits fondamentaux, en particulier au droit à la dignité humaine et à celui de trouver asile face à la persécution.

Au vu de l'état d'extrême vulnérabilité et de dépendance de ces personnes, il est donc nécessaire de leur assurer un accès rapide à la procédure, sans lequel leur prise en charge ne peut débuter. Mais il est tout autant nécessaire, en considérant les conséquences qu'une erreur procédurale peut avoir sur le sort de leur demande, donc sur leur vie, d'être très attentif, dès leur arrivée sur le territoire et leurs premiers contacts avec les autorités, afin de réduire toute marge d'erreur au maximum. L'instant de l'accès à la procédure, celui auquel on remet aux demandeurs dans une relative précipitation tout un ensemble de documents, à lire et /ou à signer, peut s'avérer très propice aux erreurs. Il semble important à l'auteur de s'arrêter dans une première partie de ces réflexions sur deux situations qu'il a pu observer à cet instant de la procédure, qui lui semblent susceptibles d'être à l'origine d'erreurs potentielles, et qu'il serait le cas échéant salvateur de redresser.