

N° 7107²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la République du Cabo Verde relatif à la gestion concertée du flux migratoire et au développement solidaire, fait à Luxembourg, le 13 octobre 2015

* * *

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

(19.6.2017)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 17 janvier 2017.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 9 mai 2017.

Au cours de sa réunion du 12 juin 2017, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé son Président Monsieur Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. Lors de cette même réunion, le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat ont été examinés.

Lors de la réunion du 19 juin 2017, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

Les relations entre la République du Cabo Verde et le Grand-Duché de Luxembourg sont encadrées par les accords entre l'Union européenne (UE) et le Cabo Verde, mais sont surtout caractérisées par des relations bilatérales très étroites en matière de coopération au développement.

Les relations de coopération qu'entretiennent le Cabo Verde et le Luxembourg datent de la fin des années 1980. En 1993, le Cabo Verde devient un pays partenaire privilégié de la coopération luxembourgeoise. Le Cabo Verde est aujourd'hui le seul pays partenaire de la coopération luxembourgeoise à bénéficier de l'appui budgétaire, signe d'une relation basée sur de bonnes expériences et sur la confiance.

Au niveau européen, les relations avec la République du Cabo Verde sont régies par l'accord de Cotonou, et complétées par l'instauration d'un partenariat spécial entre l'UE et le Cabo Verde en 2007 et d'un partenariat pour la mobilité en 2008.

L'accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) d'une part, et la Communauté européenne, et ses Etats membres, d'autre part a marqué un changement important dans la coopération entre l'UE et les pays ACP par rapport aux conventions de Yaoundé et de Lomé. Ayant mis en place un nouveau cadre pour ces relations, l'objectif principal de l'accord de Cotonou est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté grâce à une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, en tenant compte du principe du développement durable.

Le partenariat spécial entre l'UE et le Cabo Verde repose sur l'accord de Cotonou et entend approfondir et élargir la coopération entre les deux Parties, en explorant de nouvelles pistes d'échange. En ce sens, réponse a été donnée à la volonté du Cabo Verde de dépasser le cadre des relations existantes jusqu'à ce stade et d'atteindre par ce partenariat un degré significatif de coopération approfondie.

Dans le cadre du partenariat pour la mobilité, l'UE et le Cabo Verde ont signé deux accords: un accord pour faciliter la délivrance de visa de court séjour (en 2012) et un accord concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (en 2013). Les deux accords sont entrés en vigueur simultanément le 1^{er} décembre 2014. L'accord sur la facilitation de délivrance de visas a pour but de faciliter le séjour de citoyens capverdiens dans l'UE et des citoyens européens au Cabo Verde sur la base de la réciprocité. Cet accord s'applique à l'émission de visas pour des séjours de courte durée, pour un maximum de 90 jours sur une période de 180 jours. Concernant l'accord sur la réadmission des personnes en séjour irrégulier, les obligations de réadmission sont définies sur la base de la réciprocité et s'appliquent aux nationaux capverdiens, aux nationaux des pays tiers et aux apatrides. Ces deux accords en matière de visas de courte durée et de réadmission sont les premiers accords de cette sorte signés entre un pays ACP et l'Union européenne.

Dans le cadre de ce partenariat pour la mobilité, le Luxembourg et le Cabo Verde ont conclu un accord pour la mise en œuvre des dispositions relatives à la gestion des flux migratoires et du développement solidaire. Le Cabo Verde, ayant déjà conclu un accord similaire avec la France, était demandeur pour faire de même avec le Luxembourg.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l'Accord entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la République du Cabo Verde relatif à la gestion concertée du flux migratoire et au développement solidaire, fait à Luxembourg, le 13 octobre 2015.

Cet accord s'inscrit dans le cadre de l'accord de Cotonou, du prolongement du partenariat spécial entre l'UE et le Cabo Verde et du partenariat pour la mobilité. Il constitue en effet l'instrument de mise en œuvre en matière de coopération dans le cadre dudit partenariat pour la mobilité. L'accord a été conclu dans l'esprit du processus de Rabat et de la conférence Union européenne-Afrique sur la migration et le développement tenue à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006, de même que de la déclaration du quatrième sommet UE-Afrique qui s'est tenu à Bruxelles les 2 et 3 avril 2014 qui visent à faciliter la migration légale tout en combattant la traite des êtres humains et la migration irrégulière.

En effet, l'objectif principal de cet accord est de faciliter la circulation des personnes et d'encourager une migration professionnelle circulaire à caractère temporaire entre le Luxembourg et le Cabo Verde. Afin d'y parvenir, la délivrance de visas de „circulation“ à entrées multiples d'une validité d'une à cinq années, selon les critères définis dans l'accord, est facilitée. Au Luxembourg, cet accord permettra ainsi d'améliorer la qualité et l'efficacité des procédures pour les ressortissants du Cabo Verde.

En contrepartie, il comporte des dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et à la réadmission, dans le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes en situation irrégulière.

L'accord prévoit finalement de mobiliser les compétences et les ressources des migrants en faveur du développement solidaire et de mettre en œuvre des mesures incitatives concertées en vue de faciliter la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine.

Contenu de l'accord

L'article 1 définit les objectifs de l'accord qui vise notamment à favoriser la circulation des personnes par des voies légales tout en combattant l'immigration irrégulière et à mobiliser les compétences et les ressources des migrants en faveur du développement solidaire.

L'article 2 engage les Parties à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux ressortissants de l'autre Partie afin de favoriser la circulation des personnes.

L'article 3 précise les groupes de personnes visés par l'article 2 et rappelle que les dispositions s'appliquent sous réserve des impératifs de l'ordre public et de la sécurité intérieure.

L'article 4 dispose qu'un ressortissant cap-verdien qui a achevé avec succès un cycle de formation dans un établissement d'enseignement supérieur luxembourgeois peut se voir délivrer une autorisation de séjour temporaire pour travailleur salarié valable pour une durée maximale de deux ans afin d'acquérir une première expérience professionnelle en relation directe avec sa formation.

L'article 5 règle l'échange de jeunes professionnels cap-verdiens ou luxembourgeois désireux de travailler au Luxembourg ou au Cabo Verde pour une durée maximale de dix-huit mois. Les modalités de mise en œuvre de ce programme d'échange sont réglées dans l'annexe I de l'accord.

L'article 6 instaure une procédure allégée afin d'obtenir une autorisation de séjour pour travailleur salarié au Luxembourg pour exercer un des métiers figurant dans l'annexe II de l'accord. Afin de faciliter la formation professionnelle, l'accueil et l'intégration de ces travailleurs, le nombre d'autorisations susceptibles d'être délivrées annuellement est limité à 50.

L'article 7 prévoit la possibilité d'exercer des stages professionnels non rémunérés, ne dépassant pas 12 mois, sous condition de faire preuve de moyens financiers suffisants.

L'article 8 énonce que les dispositions prévues par la Convention sur la Sécurité Sociale entre les Parties sont applicables aux salariées et aux stagiaires mentionnés au présent accord.

L'article 9 règle la réadmission des personnes en situation irrégulière, dans le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes. L'annexe III de l'accord reprend les documents et procédures selon lesquels les ressortissants peuvent être identifiés et réadmis. A noter que cet article cessera d'être applicable à la date de l'entrée en vigueur de l'Accord de réadmission entre le Cabo Verde et l'Union européenne et de son Protocole d'application entre le Cabo Verde et les Etats du Benelux.

L'article 10 préconise le principe de l'intégration des ressortissants de l'une des Parties régulièrement établis sur le territoire de l'autre Partie, toute en encourageant la réinsertion des étudiants dans leur pays d'origine à la suite de l'expérience professionnelle prévue à l'article 4 de l'accord.

L'article 11 concerne des voies afin de favoriser des actions en faveur du développement économique et solidaire du Cabo Verde.

L'article 12 instaure un comité de suivi qui a pour mission d'observer les flux migratoires entre les Parties, d'évaluer les résultats des dispositions de l'accord et de formuler des propositions utiles pour en améliorer les effets.

L'article 13 règle notamment l'entrée en vigueur, la durée et les moyens de dénonciation de l'accord.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat considère que la procédure prévue par l'article 6 de l'accord, selon laquelle la liste de métiers prévue à l'annexe II peut être modifiée par échange de lettres entre les Parties, s'apparente à une clause d'approbation anticipée.

La Haute Corporation rappelle à ce sujet qu'une clause d'approbation anticipée doit être suffisamment précise pour ne pas nécessiter l'approbation de la Chambre des Députés prévue par l'article 37 de la Constitution. La clause prévue à l'article 6 est qualifiée suffisamment précise pour répondre à cette condition.

Le Conseil d'Etat tient toutefois à relever que les modifications qui seront ainsi adoptées devront être publiées au Mémorial afin de répondre aux exigences des articles 37 et 112 de la Constitution.

*

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

portant approbation de l'Accord entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la République du Cabo Verde relatif à la gestion concertée du flux migratoire et au développement solidaire, fait à Luxembourg, le 13 octobre 2015

Article unique. Est approuvé l'Accord entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la République du Cabo Verde relatif à la gestion concertée du flux migratoire et au développement solidaire, fait à Luxembourg, le 13 octobre 2015.

Luxembourg, le 19 juin 2017

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL