



Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Procès-verbal de la réunion du 11 mars 2019

Ordre du jour :

1. 7412 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
2. **Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 2 au 8 mars 2019**
3. **Divers**

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer, Mme Viviane Reding, M. Marc Spautz, M. David Wagner, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Sylvie Prommenschenkel, M. Jonathan Pereira Neves, MAE, Direction de l'Immigration

Mme Rita Brors, Mme Fabiola Cavallini, de l'Administration parlementaire
Mme Dijana Cucukovic, Stagiaire auprès de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Georges Bach, Mme Mady Delvaux-Stehres, M. Frank Engel, M. Charles Goerens, M. Christophe Hansen, Mme Tilly Metz, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. 7412 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

- **Désignation d'un rapporteur**
- **Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat**

M. Marc Angel est nommé rapporteur du projet de loi.

Mme Prommenschenkel présente le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le projet de loi a pour objet de transposer certaines dispositions du chapitre II (droits des citoyens) de l'accord de retrait du Royaume Uni de l'Union européenne dans la législation nationale. L'accord de retrait prévoit une phase de transition jusqu'au 31 décembre 2020 pendant laquelle les citoyens britanniques jouissent aux droits similaires aux citoyens européens. Les citoyens britanniques déjà domiciliés dans un Etat membre de l'UE continueront à bénéficier du droit de séjour même après écoulement de cette phase transitoire. Ceci vaut également pour leurs membres de famille déjà installés ou arrivant après la phase de transition. Le droit de séjour sera pourtant limité à l'Etat membre dans lequel ils sont domiciliés. Aux Britanniques arrivant après le 31 décembre 2020 sera appliqué le régime de ressortissant de pays tiers si aucun autre accord bilatéral ou multilatéral serait mis en vigueur avant cette date.

Les dispositions de l'accord de sortie seront d'application directe dès sa ratification. Jusqu'à présent, le parlement britannique n'a pas encore ratifié l'accord. Comme l'accord de retrait prévoit différentes options, le gouvernement luxembourgeois a déposé un projet de loi spécifiant les dispositions choisies. La procédure mise en place par l'accord de retrait peut comporter soit un enregistrement obligatoire, soit l'établissement d'un document de séjour sur demande. Le gouvernement a opté pour l'enregistrement obligatoire qui est aussi en vigueur pour les citoyens européens. Les citoyens britanniques domiciliés au Grand-Duché pendant la période de transition se verront remettre un document de séjour différent de celui des citoyens européens. L'article 19 de l'accord de retrait prévoit que ce document de séjour peut déjà être établi pendant la période de transition pour être valable dès le 1^{er} janvier 2021. Les autorités luxembourgeoises étant dans l'obligation de remplacer, d'ici le 31 décembre 2020, environ 4.600 documents de séjour, le projet de loi vise à autoriser l'établissement des documents de séjour respectifs déjà pendant la période de transition. Il serait donc de mise que ces dispositions entrent en vigueur au début de la période de transition.

Le projet de loi vise, en outre, à incorporer d'autres éléments de l'accord de retrait dans la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration pour améliorer la lisibilité des textes. Ceci concerne, par exemple, le droit de séjour permanent. Tandis que les citoyens européens peuvent s'absenter pendant 2 ans sans perdre le droit de séjour permanent obtenu après cinq ans de résidence, l'accord de retrait prévoit une période pouvant aller jusqu'à cinq ans.

Le projet de loi prévoit par ailleurs que certains aspects procéduraux soient fixés par règlement grand-ducal.

L'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'application des règles prévues dans l'accord de retrait ne requiert pas systématiquement et dans tous les cas l'adoption

d'un dispositif national particulier de mise en œuvre. Par ailleurs, le Conseil d'Etat émet, dans son avis du 5 mars 2019, trois oppositions formelles au projet de loi. Sous le point 1° de l'article 1^{er} du projet de loi sont définies les notions de « travailleur frontalier » et du « droit de garde ». Le Conseil d'Etat relève que la notion de « droit de garde » ne figure plus dans le Code civil luxembourgeois qui consacre le concept d'autorité parentale. Il s'oppose formellement à cette disposition pour des raisons d'incohérence des dispositifs légaux, source d'insécurité juridique. Quant à la notion de « travailleur frontalier », le Conseil d'Etat renvoie à la définition du règlement (CE) no. 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, directement applicable, et demande, sous peine d'opposition formelle, d'omettre le dispositif sous examen.

Les auteurs du projet de loi proposent de suivre l'avis du Conseil d'Etat en omettant le point 1°. Les définitions pourront être reprises dans la codification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévue dans le programme gouvernemental.

En ce qui concerne l'exception de l'article 19, le Conseil d'Etat ne saurait admettre un raisonnement des auteurs du projet de loi qui consiste à soumettre, dès l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, les ressortissants britanniques à une obligation qui aux termes de l'accord de retrait, ne s'impose qu'à l'issue de la période de transition.

Soulignant qu'il s'agit ici d'une option prévue dans l'accord de retrait et non pas d'une obligation, les auteurs du projet de loi proposent une formulation moins ambiguë à l'endroit de l'article 1^{er}, point 4°, du texte initial. Le texte se lirait comme suit :

« Dans le chapitre 2bis nouveau de la même loi, est introduit un article 33bis nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 33bis.

(1) Sans préjudice des articles 8 et 15, les ressortissants britanniques tombant sous le champ d'application de l'Accord et les membres de famille, qui sont eux-mêmes ressortissants britanniques, sont tenus de solliciter, **dès la fin de la période de transition telle que définie à l'article 126 de l'Accord**, la délivrance d'un document de séjour auprès du ministre, dans les cas de figure suivants:

1. en remplacement de l'attestation d'enregistrement, **délivrée avant la fin de la période de transition précitée**, en application des articles 8, paragraphe 1^{er} et 15, paragraphe 1^{er};
2. dans un délai de trois mois suivant leur arrivée.

Les demandes afférentes au point 1 du présent paragraphe peuvent être présentées auprès du ministre avant la fin de la période de transition précitée.

(2) Sans préjudice de l'article 15, les membres de famille d'un ressortissant britannique tombant sous le champ d'application de l'Accord, qui sont eux-mêmes ressortissants de pays tiers, sont tenus de solliciter, **dès la fin de la période de transition telle que définie à l'article 126 de l'Accord**, la délivrance d'un document de séjour auprès du ministre, dans les cas de figure suivants:

1. en remplacement de la carte de séjour, délivrée **avant la fin de la période de transition précitée**, en application de l'article 15, paragraphe 1^{er};
2. dans un délai de trois mois suivant leur arrivée.

Les demandes afférentes au point 1 du présent paragraphe peuvent être présentées auprès du ministre avant la fin de la période de transition précitée.

(3) Les modalités de délivrance des documents de séjour prévus sous cet article sont déterminées par règlement grand-ducal. »

Le Président-Rapporteur propose de reprendre cette formulation et d'amender le texte du projet de loi en conséquence.

Discussion

En guise de réponse à une question de M. Angel, Mme Prommenschenkel explique que pour le cas d'absence d'un accord de retrait (« no deal »), le Conseil de Gouvernement a déjà pris la décision, en janvier 2019, de prolonger la jouissance des droits actuels des citoyens britanniques domiciliés au Luxembourg pendant un an après la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne. Cette période permettrait aux citoyens britanniques d'insérer leur demande respective, et aux autorités d'organiser la délivrance de titres de séjour. Cette mesure est en ligne avec l'approche de la Commission européenne dans le cas d'un « no deal ».

M. Graas se réfère au projet de loi no. 7406 déterminant les modalités de maintien au service de la fonction publique des ressortissants britanniques. Les dérogations prévues dans ce cadre ne s'aligneraient pas forcément à celles prévues dans le domaine de l'immigration dans le cas d'un « no deal ». Le projet de loi 7406 prend en considération les deux cas de figure d'un accord de retrait, respectivement d'un « no deal ». Mme Prommenschenkel explique que ceci est le cas parce que dans la fonction publique, une perte de la citoyenneté européenne mènerait automatiquement à la démission d'office s'il n'y aurait pas d'autres dispositions légales.

Mme Mutsch s'interroge sur l'avenir des fonctionnaires britanniques étant dans le service des institutions européennes. M. Angel répond que lors de sa récente visite à la Chambre des Députés, le négociateur en chef Michel Barnier a expliqué que ces personnes seront toutes maintenues dans le service, à l'exception du représentant britannique de la Cour des comptes européenne. Mme Prommenschenkel ajoute que les fonctionnaires garderont leur carte de légitimation aussi longtemps qu'ils restent en service.

M. Clement demande d'avoir des précisions sur les différents cas de figure. Il s'avère que le projet de loi sous examen ne pourra être voté que dans le cas de la ratification, par les deux parties, de l'accord de sortie entre le Royaume Uni et l'Union européenne. Une mise en vigueur rapide des dispositions du projet de loi serait alors souhaitable.

Dans le cas d'un « no deal », le projet de loi est obsolète. Mme Prommenschenkel précise qu'en cas de « no deal », la décision du Conseil de Gouvernement de janvier 2019 prévoit que les documents de séjour des ressortissants britanniques restent valables pendant un an après le retrait. M. Wiseler donne à considérer que, dans ce cas, les dispositions légales pour le maintien en vigueur des documents ne sont plus données. Il demande si une simple décision du Conseil de Gouvernement est suffisante pour servir comme base légale. Mme Prommenschenkel répond que la décision du Conseil de Gouvernement sera publiée au Mémorial et que cette démarche s'inspire à celles entreprises dans le cadre des accords d'adhésion de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie qui contenaient des options concernant l'entrée sur le marché du travail. Légiférer pour le cas d'un « no deal » aurait été possible, mais il a été estimé que ceci ne serait pas nécessaire, vu que la décision du Conseil de Gouvernement est en faveur des personnes intéressées. Mme Polfer donne à considérer qu'un projet législatif prenant des dispositions dans le cas d'un « no deal » augmenterait la sécurité

juridique. M. Kartheiser s'y aligne. M. Mosar rappelle que plusieurs projets de loi déposés à la Chambre des Députés et couvrant d'autres domaines spécifiques prévoient justement de prendre des dispositions dans le cas d'un « no deal ». Or, en l'absence d'une décision britannique, le laps de temps pour préparer le vote de ces projets de loi devient constamment plus court. M. Angel souligne que la Chambre des Députés devra être flexible pour assurer la mise en vigueur des projets de loi dans les délais.

M. Kartheiser demande si le Royaume Uni a aussi prévu un délai pour les ressortissants du Grand-Duché de Luxembourg domiciliés en Grande Bretagne. Mme Prommenschenkel répond que les autorités britanniques ont annoncé d'appliquer les dispositions de l'accord de sortie même dans le cas d'un « no deal ». M. Wiseler fait remarquer que les dispositions prises par le Grand-Duché seraient difficiles à expliquer aux citoyens s'il n'y aurait pas de réciprocité.

La Commission adopte les amendements proposés.

2. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 2 au 8 mars 2019

La liste des documents est adoptée.

3. Divers

M. Angel informe sur deux conférences interparlementaires ayant lieu dans le cadre de la Présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne le 2 avril 2019 à Bruxelles respectivement du 1^{er} au 2 avril 2019 à Bucarest. Les détails peuvent être consultés sur le site IPEX.

Luxembourg, le 11 mars 2019

La Secrétaire-administratrice,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères
et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et
de l'Asile,
Marc Angel