



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

Procès-verbal de la réunion du 30 septembre 2019

Ordre du jour :

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration
- Rapporteur : Monsieur Marc Angel
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 7461 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la participation à certaines élections de nationaux de chaque État résidant sur le territoire de l'autre, fait à Luxembourg, le 18 juin 2019
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
3. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 21 au 27 septembre 2019
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Carlo Back, remplaçant de Mme Djuna Bernard
M. François Benoy, remplaçant de Mme Stéphanie Empain

M. Jean-Paul Reiter, Mme Christiane Martin, MAE, Direction de l'Immigration (pour le point 1 de l'ordre du jour)
M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, Ministère d'Etat (pour le point 2 de l'ordre du jour)

Mme Sarah Brock, Mme Rita Brors, de l'Administration parlementaire

M. Eric Harsch, du groupe parlementaire LSAP

Excusés : M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, Mme Viviane Reding, M. David Wagner

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile
M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

M. Charles Goerens, M. Christophe Hansen, Mme Tilly Metz, M. Nicolas Schmit, Mme Monica Semedo, Mme Isabel Wiseler-Santos Lima, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. 7238 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration

Le Président-Rapporteur présente brièvement le contenu de son projet de rapport. Le projet de loi a pour but principal de tenir compte des observations des experts dans le cadre de l'évaluation de 2016 de l'application de l'acquis de Schengen tant dans le domaine du retour que dans celui de la gestion des frontières extérieures.

Il s'avère en guise de réponse à une question posée par M. Kartheiser que l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant la composition de la commission consultative est en cours de procédure. M. Kartheiser insiste à ce que le texte du règlement grand-ducal soit disponible avant le vote du projet de loi. Seront représentés au sein de la commission consultative la section « protection de l'enfant » du Parquet, l'OLAI respectivement l'ONA, l'Office national de l'enfance (ONE), la Direction de l'Immigration, ainsi que le tuteur et l'administrateur ad-hoc du mineur non accompagné. Il sera disposé explicitement que le mineur non accompagné a le droit d'être entendu par la commission consultative.

L'Ombudskomiteé fir d'Rechter vum Kand (ORK) en tant que médiateur ne figure pas au sein de la commission consultative, mais il a le droit d'accès aux dossiers. L'accord du mineur non accompagné pour cet accès est demandé lors de la convocation de la commission consultative traitant son cas.

Le projet de rapport est adopté avec l'abstention de M. Kartheiser.

Le Président de la Commission propose le modèle de base du temps de parole.

2. 7461 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la participation à certaines élections de nationaux de chaque État résidant sur le territoire de l'autre, fait à Luxembourg, le 18 juin 2019
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

Madame Lydia Mutsch est nommée Rapporteuse du projet de loi.

Le but du projet de loi est de pérenniser les droits actuels des ressortissants britanniques habitant au Grand-Duché du Luxembourg et des ressortissants

luxembourgeois habitant au Royaume-Uni concernant la participation, en tant qu'électeur et en tant que candidats, aux élections locales dans le cas de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. L'accord a été signé le 18 juin 2019, donc à un moment où le Parlement britannique avait refusé à plusieurs reprises l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Une sortie sans accord était devenue de plus en plus probable. Surtout la partie britannique avait insisté à la négociation d'un accord bilatéral pour maintenir les droits des citoyens. Pour la partie luxembourgeoise, il importait que les ressortissants luxembourgeois habitant au Royaume-Uni gardent les mêmes droits que les ressortissants britanniques. Le Luxembourg disposait par ailleurs déjà d'une législation permettant aux ressortissants de pays tiers de participer aux élections locales. Pour rester en ligne avec l'actuelle loi électorale, les ressortissants britanniques sont pourtant soumis à une clause de résidence au Luxembourg, tandis que ce n'est pas le cas pour les ressortissants luxembourgeois au Royaume-Uni. Dans le cas d'une modification de la loi électorale sur ce point, la partie britannique doit en être informée.

Contenu de l'Accord

L'article 1^{er} définit les termes utilisés dans l'accord. Le corollaire des élections locales au Luxembourg est l'élection gouvernementale locale au Royaume-Uni comprenant l'élection directe du maire et des autorités combinées. Pour le terme de « nationaux du Royaume-Uni », il est renvoyé à la Déclaration du 13 décembre 2007 sur la définition du terme de « nationaux » dans le Traité de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (reprenant celle du 31 décembre 1982).

L'article 2 fixe les droits des nationaux du Luxembourg résidant légalement au Royaume-Uni et qui ne diffèrent pas des droits applicables aux nationaux britanniques. Par analogie à cet article, l'article 3 reprend les droits des nationaux britanniques résidant légalement au Luxembourg. Il contient pourtant la clause de résidence consacrée à l'article 2, point 5 de la loi électorale, prévoyant que le droit de vote et de se porter candidats est soumis, pour les nationaux de pays tiers, à la condition d'avoir résidé légalement au Luxembourg depuis au moins cinq ans. Les motifs d'exclusion du droit de vote et de se porter candidat ne peuvent diverger pour les nationaux britanniques au Luxembourg et les nationaux luxembourgeois au Royaume-Uni de ceux applicables pour les nationaux respectifs. Toute modification des conditions applicables aux nationaux luxembourgeois respectivement britanniques résidant dans l'autre Etat partie doivent être notifiés à l'autre partie par écrit, par voie diplomatique.

L'article 4 dispose que les Etats parties sont tenus à régler à l'amiable les questions relatives à l'application, l'interprétation et la mise en œuvre de l'Accord.

Selon l'article 5, les modifications de l'Accord sont faites par accord écrit entre les Etats parties et n'entrent en vigueur qu'après accomplissement des exigences nationales respectives.

L'article 6 prévoit que les Etats parties se notifient mutuellement sur l'accomplissement des exigences internes prévues dans leur droit national pour l'entrée en vigueur de l'Accord. L'Accord ne peut entrer en vigueur qu'à partir du moment où le Royaume-Uni est sorti de l'Union européenne et à condition que les Etats parties aient mis en œuvre leurs exigences internes

respectives pour l'entrée en vigueur de l'accord. Une fois ces deux conditions remplies, le moment exact de l'entrée en vigueur est fixé à la date de l'événement qui est le plus récent.

Selon l'article 7, l'Accord peut être résilié unilatéralement par chaque Etat partie en le notifiant par écrit, par voie diplomatique, à l'autre Etat partie. La résiliation ne prend effet qu'après trente jours calendriers à partir de la date à laquelle l'autre Etat partie a reçu la notification écrite.

L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 24 septembre 2019, le Conseil d'Etat s'interroge sur la raison d'être de l'Accord. Le droit de vote des résidents non nationaux ne constituerait qu'un accessoire du droit de continuer à résider sur le territoire de l'Etat d'accueil et d'y exercer une activité professionnelle. En ce qui concerne le droit de vote, l'Accord n'aura pas pour effet d'apporter des modifications aux droits actuels des personnes concernées. Selon le Conseil d'Etat, la base juridique première des droits électoraux ne résidera toutefois plus dans les lois nationales respectives, mais dans l'instrument international que constitue l'Accord.

Selon les auteurs du projet de loi, le but de conclure un Accord sur le droit de vote et de se porter candidats aux élections locales n'est pas seulement de caractère juridique, mais aussi de caractère politique et symbolique. Les droits des citoyens réciproques sont ainsi renforcés. L'Accord garantit la pérennisation des droits, dont notamment les droits des nationaux luxembourgeois habitant au Royaume-Uni. Le devoir de notification de chaque changement garanti par ailleurs que les nationaux concernés soient bien informés sur leurs droits.

Le Conseil d'Etat s'interroge par ailleurs sur la cohérence du dispositif conventionnel. La garantie de l'égalité de traitement serait affaiblie par la possibilité d'une modification unilatérale des conditions en prévoyant, dans ce cas, une notification par voie diplomatique. Selon le Conseil d'Etat, « *la notification prévue ne peut viser que les conditions générales du droit de vote et d'éligibilité valant tant pour les nationaux que pour les ressortissants de l'autre partie contractante* ». Les auteurs du projet de loi s'y alignent, l'Accord n'ayant aucune influence sur la loi électorale nationale.

Finalement, le Conseil d'Etat constate que l'Accord n'entrera en vigueur qu'après que le Royaume-Uni est effectivement sorti de l'Union européenne sans distinguer entre le cas de figure d'une sortie avec accord et celui d'une sortie sans accord. Le Conseil d'Etat ne saisit pas la portée de l'Accord pendant la période transitoire prévue dans l'accord de sortie. Or, d'après les auteurs du projet de loi, il n'était pas possible, à la date de la conclusion de l'accord, de prévoir des dispositions spécifiques uniquement pour le cas d'une sortie sans accord, cette éventualité ayant été exclue par le parlement britannique. Par ailleurs, l'Accord ne touche en aucun point les compétences exclusives de l'Union européenne, de sorte qu'une distinction entre les différents cas de figure ne s'impose pas.

Discussion

Les éléments suivants peuvent être retenus du débat.

En guise de réponse à une intervention de M. Graas, il est précisé que le terme « maire » se réfère à la partie britannique. Au Luxembourg, le terme correspondant est celui de « bourgmestre ». Contrairement au Luxembourg, le maire britannique est élu directement.

Dans le cas d'une modification de la loi électorale luxembourgeoise rendant la clause de résidence plus favorable (c'est-à-dire moins élevée), le Royaume-Uni n'a pas lieu de s'y opposer. Si, par contre, la durée de résidence nécessaire pour obtenir le droit de vote sera augmentée, le Royaume-Uni pourrait résilier unilatéralement l'Accord, conformément à l'article 7.

Des accords similaires ont été conclus ou sont en cours de se conclure notamment avec l'Espagne, la Slovaquie et le Portugal.

En ce moment, le gouvernement luxembourgeois n'a pas connaissance d'un élu local de nationalité luxembourgeoise au Royaume-Uni. Pourtant, l'Accord a pour but de maintenir cette possibilité.

M. Wiseler souligne que les dispositions de l'Accord concernant la partie luxembourgeoise sont, de toute façon, fixées dans la loi électorale. Or, l'Accord n'exclut pas des modifications qui seraient à notifier à l'autre Etat partie par voie diplomatique. Il s'avère en réponse à cette intervention que des modifications de la loi électorale restent toujours possibles et que, dans ce cas, l'autre Etat partie de l'Accord doit en être informé. Une autre intervention de M. Wiseler concerne le droit de résidence des ressortissants luxembourgeois au Royaume-Uni. Or, cette matière revient des compétences de l'Union européenne, tandis que les dispositions sur les élections locales sont dans la compétence exclusive des Etats membres.

Il s'avère que les réticences initiales du Ministère des Affaires étrangères reposent sur le fait qu'en décembre 2018, il n'était pas encore opportun de conclure des accords bilatéraux avec le Royaume-Uni. A ce moment, la probabilité que l'accord de retrait négocié avec l'Union européenne entre en vigueur était encore beaucoup plus grande qu'en juin 2019.

M. Kartheiser s'interroge sur la procédure de ratification de l'Accord au Royaume-Uni. Par ailleurs, il demande si l'Accord bilatéral prévaut à la loi nationale. Des réponses à ces deux questions seront fournis ultérieurement par le Ministère des Affaires étrangères.

3. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes du 21 au 27 septembre 2019

La liste des documents est adoptée.

4. Divers

Le Président de la Commission informe sur une entrevue qu'il aura le vendredi 4 octobre 2019 à 14.00 heures avec le publiciste israélien M. Gideon Levy dans le cadre de la discussion sur l'antisémitisme. Il invite les membres de la Commission à s'y joindre. M. Kartheiser prie de l'excuser à ce rendez-vous.

Luxembourg, le 30 septembre 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