

N° 7585¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant introduction de certaines mesures temporaires
relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008
sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME****sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-
ducal relatif à la durée de l'interdiction et la portée des
exceptions prévues par l'article 2 de la loi du...2020 portant
introduction de certaines mesures temporaires relatives à
l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre
circulation des personnes et l'immigration****1. Introduction**

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie en date du 19 mai 2020 par le Ministre des Affaires étrangères et européennes (MAEE) pour donner son avis sur le projet de loi n°7585 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 dudit projet de loi.

Alors que la CCDH demande depuis des années de pouvoir disposer des projets de règlement grand-ducal pour pouvoir les analyser en même temps que les projets de loi, elle est satisfaite de constater qu'en l'espèce, ses critiques ont été entendues et qu'elle a été saisie du projet de règlement grand-ducal¹ en même temps que du projet de loi n°7585.

Dès le début de la crise sanitaire actuelle, le gouvernement a décidé de suivre les recommandations de la Commission européenne concernant la mise en oeuvre de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'Union européenne (UE) en limitant l'entrée sur le territoire luxembourgeois des ressortissants de pays tiers pour une durée déterminée, tout en prévoyant des exceptions et dérogations.² Ces restrictions ont été introduites pendant l'état de crise par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.³ À la fin de l'état de crise, donc au plus tard le 24 juin 2020, ce règlement grand-ducal du 18 mars 2020 sera abrogé.

Le présent projet a pour but de prolonger dans le temps et d'ancrer dans la future loi des mesures dérogatoires à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration alors que le projet de règlement grand-ducal vise à fixer la durée de l'interdiction ainsi que les exceptions et dérogations à celle-ci.

1 Voir doc. parl. 7585/00 pour le projet de règlement grand-ducal sous avis

2 COM (2020) 115 final, 16.03.2020

3 Mémorial A n°165 du 18 mars 2020

Le présent avis analysera le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal par rapport à leur impact sur les droits humains.

2. Analyse du projet de loi

La CCDH salue la décision du gouvernement de prévoir des prorogations spécifiques afin d'éviter des situations où des ressortissants de pays tiers pourraient se retrouver au Luxembourg sans titre de séjour valable.

Premièrement, les auteurs du projet de loi prévoient de porter temporairement de trois à six mois le délai accordé aux ressortissants de pays tiers ayant le droit de séjourner au Luxembourg pour une période supérieure à trois mois et qui sont arrivés entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2020 pour solliciter la délivrance de leur titre de séjour. Deuxièmement, il s'agit de proroger jusqu'au 31 août 2020 la durée de validité des titres de séjour expirés venus à échéance le 1^{er} mars 2020.

Troisièmement, le texte prévoit la régularisation jusqu'au 31 juillet 2020 du séjour de ressortissants de pays tiers, titulaires d'un visa de court séjour, et de ceux non soumis à l'obligation d'un visa et dont le séjour vient de dépasser les 90 jours après le 1^{er} mars 2020.

Comme les auteurs notent dans l'exposé des motifs, l'objectif de ces prorogations, prévues à l'**article 1^{er}** du projet de loi sous avis, est d'éviter de pénaliser les ressortissants de pays tiers qui n'arrivent pas, pour des raisons indépendantes de leur volonté, à rassembler et à présenter tous les documents normalement demandés et de permettre à la Direction de l'Immigration du MAEE de reprendre progressivement l'émission de nouveaux titres de séjours. À la fin de l'état de crise, il faut permettre aux personnes concernées de pouvoir effectuer les démarches administratives nécessaires pour régulariser leur situation ou de retourner vers leurs pays de résidence ou de séjour. Dans ce contexte, la CCDH souligne que le gouvernement devrait également prévoir des solutions pour les personnes qui veulent rentrer dans leurs pays, mais qui ne peuvent pas à cause des interdictions en place soit dans leur pays d'origine, soit dans les pays de transit.

La CCDH se demande néanmoins si ces délais de deux ou de trois mois supplémentaires suffiront pour permettre aux autorités administratives de rattraper leurs retards. La CCDH insiste vivement qu'il échet d'éviter des situations où des ressortissants de pays tiers se trouveraient au Luxembourg sans titre de séjour valable et sans pouvoir bénéficier des droits y liés.

Alors que le projet de loi prévoit une interdiction d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour les ressortissants de pays tiers jusqu'au 31 décembre 2020, la CCDH estime que dans un souci de cohérence, la période de protection pour les personnes visées par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis et qui se trouvent déjà au Luxembourg devrait être étendue pour la même période.

La CCDH s'interroge par ailleurs sur les raisons pouvant justifier les périodes différentes pendant lesquelles les délais seraient prolongés. En effet, il est difficilement compréhensible pourquoi les uns ont jusqu'au 31 juillet, tandis que les autres auraient jusqu'au 31 août pour régulariser leur titre de séjour.

Finalement, la CCDH note que lors de l'état de crise, il y a eu beaucoup de confusion parmi les personnes concernées en ce qui concerne les prorogations des délais et les démarches administratives à effectuer. Elle invite dès lors les autorités à veiller à informer les personnes concernées des délais et démarches exacts à respecter, notamment par une publication claire sur le site internet du MAEE et par une mise à jour régulière de celui-ci.

L'**article 2** du projet de loi sous avis prévoit que « *les ressortissants de pays tiers ne peuvent plus entrer sur le territoire du Grand-Duché du Luxembourg* » tout en précisant que la durée de l'interdiction, la portée des exceptions et les modalités de normalisation sont à fixer par règlement grand-ducal afin de pouvoir réagir plus rapidement en fonction de l'évolution de la situation au niveau national mais aussi au niveau européen en adaptant les limitations en place. Ces précisions sont prévues dans le *projet de règlement grand-ducal relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la loi du ... 2020 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration*, qui sera également avisé dans le présent avis.

Tout en saluant la volonté du gouvernement à vouloir réagir rapidement en fonction du développement de la situation, la CCDH estime néanmoins que les pouvoirs dévolus au gouvernement par le projet de loi sont trop extensifs, ce qui est contre le principe de sécurité juridique.

Les auteurs du projet de loi ont décidé d'insérer déjà une exception spécifique dans le même article 2 du projet de loi en précisant que « *Sont exempts des restrictions temporaires de voyage les citoyens de l'Union européenne, du Royaume-Uni, des pays associés à l'espace Schengen, de Saint-Marin, d'Andorre, de Monaco et du Vatican/Saint-Siège, ainsi que les membres de leur famille, dans le but de regagner leur domicile.* »

Tout d'abord, la CCDH se demande pourquoi il est prévu d'insérer cette exception, qui vise les citoyens de l'Union européenne, dans un article destiné à restreindre la liberté de circulation et d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour les ressortissants de pays tiers que la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration définit comme « *toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation* » (article 3 c)).

La CCDH estime qu'il ressort aussi bien des recommandations de la Commission européenne du 16 mars 2020⁴ sur la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et des orientations concernant la mise en œuvre de cette restriction⁵, ainsi que des communications suivantes du 8 avril⁶ et du 8 mai 2020⁷ concernant l'évaluation de l'application de cette restriction temporaire que le but des restrictions temporaires est de « *restreindre temporairement tous les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers vers l'UE+* »⁸, tout en garantissant que « *les citoyens de l'UE bloqués dans des pays tiers qui souhaitent rentrer chez eux puissent le faire* »⁹. Il s'agit ainsi de réduire le franchissement des frontières extérieures de l'UE afin de limiter la propagation du COVID-19 à l'intérieur de l'UE, ainsi que d'empêcher sa propagation de l'UE vers d'autres pays tiers.

Dans sa formulation actuelle, la deuxième phrase de l'article 2 du projet de loi permet aux citoyens de l'UE et à leurs membres de famille d'entrer sur le territoire luxembourgeois uniquement pour rentrer chez eux, s'ils se trouvent à l'extérieur de l'UE ou non. La CCDH se demande si le gouvernement compte en effet interdire tous les autres déplacements des citoyens de l'UE vers le Luxembourg. Aux yeux de la CCDH, la formulation actuelle prête non seulement à confusion, mais restreint de manière disproportionnée la liberté de circulation au sein de l'Union européenne.

Une telle disposition irait au-delà de l'objectif recherché par les recommandations de la Commission européenne et ne semble pas non plus correspondre à la position du gouvernement, qui s'est toujours exprimé contre la fermeture des frontières intérieures de l'UE et la restriction de la libre circulation des citoyens de l'UE.

Au vu de ce qui précède et dans un souci de sécurité juridique, la CCDH recommande aux auteurs du texte de modifier la disposition dans le sens de ces considérations.

3. Analyse du projet de règlement grand-ducal relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 du projet de loi n° 7585

L'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal précise que l'interdiction d'entrée pour les ressortissants de pays tiers est limitée jusqu'au 15 juin 2020, telle que recommandée par la Commission européenne dans sa *communication au Parlement européen et au Conseil concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE* du 8 mai 2020. Avant l'échéance de ce délai, et en suivant les recommandations européennes, le gouvernement décidera de proroger cette interdiction ou pas.

L'article 2 énonce une série de ressortissants de pays tiers auxquels cette interdiction ne s'applique pas et qui sont autorisés à entrer sur le territoire du Grand-duché de Luxembourg. Il s'agit des :

- a) Ressortissants de pays tiers qui possèdent le statut de résident de longue durée conformément à la Directive européenne 2003/109/CE relative aux résidents de longue durée, ainsi que toute autre

4 COM (2020) 115 final, 16.03.2020

5 COM (2020) 102, 30.03.2020

6 COM(2020) 148 final, 08.04.2020

7 COM(2020) 222 final, 08.05.2020

8 COM (2020) 102

9 *ibid.*

personne disposant d'un droit de séjour conformément aux directives européennes ainsi qu'au droit national au Grand-Duché de Luxembourg ou un des pays limitrophes ;

- b) Professionnels de santé, chercheurs dans le domaine de la santé et professionnels des soins pour personnes âgées ;
- c) Chercheurs et experts qui fournissent conseil dans le cadre de la pandémie du Covid-19 ;
- d) Travailleurs frontaliers ;
- e) Travailleurs saisonniers ;
- f) Personnes occupées dans le secteur des transports des marchandises et autres personnes occupées dans le secteur des transports de biens et de personnes, y compris le personnel des compagnies aériennes ;
- g) Membres du corps diplomatique, personnel des organisations internationales, militaires, personnel du domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions respectives ;
- h) Passagers en transit ;
- i) Ressortissants de pays tiers rapatriés dans le cadre des opérations de rapatriement relevant du mécanisme de protection civile de l'Union européenne dans le but de regagner leur lieu de résidence situé en dehors du territoire des Etats membres, des pays associés à l'espace Schengen, du Royaume-Uni, de Saint-Marin, d'Andorre, de Monaco et du Vatican/Saint-Siège ;
- j) Passagers voyageant pour des raisons familiales urgentes et dûment justifiées ;
- k) Personnes désirant solliciter la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg ou pour d'autres raisons humanitaires.

La CCDH note que la plupart des exceptions prévues sur cette liste ont été reprises des recommandations explicites de la Commission européenne. En comparant cette liste avec la liste des ressortissants de pays tiers énumérés à l'article 14 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020¹⁰, il échet de noter que les points c), e) et i) sont nouveaux et ont été repris des recommandations publiées par la Commission en date du 30 mars 2020¹¹.

En ce qui concerne le point j), on peut se demander comment la notion de « *raisons familiales urgentes et dûment justifiées* » sera interprétée dans la pratique. La CCDH invite les autorités à adopter une interprétation la plus large possible de la notion de famille afin d'éviter des discriminations non justifiées.

Quant au point k), la CCDH salue la décision du gouvernement luxembourgeois de ne pas suivre certains États membres de l'Union européenne et d'avoir permis durant l'état de crise, ainsi que dans le cadre de ce projet, aux personnes désirant solliciter une protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg ou pour d'autres raisons humanitaires l'accès au territoire luxembourgeois. Elle rappelle que le droit de demander l'asile est un droit fondamental, reconnu par la Convention de Genève et l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et doit être garanti même en état de crise internationale. La CCDH se demande néanmoins quelles situations tombent sous la notion d'« *autres raisons humanitaires* ». On peut ainsi se poser la question de savoir si cette disposition couvre également les patients du COVID-19 issus de pays tiers de l'UE dont le système de soins est incapable de leur fournir des soins adéquats et que le Luxembourg accueille, dans un esprit de solidarité, pour être soigné ici. Il en va de même des membres de famille dont le regroupement familial a déjà été accordé avant l'état de crise, mais qui n'ont pas encore été capables de rejoindre leurs proches au Luxembourg.

En outre, la CCDH note que la seule disposition qui n'a pas été reprise de l'article 13 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 est celle prévoyant la prolongation des attestations de dépôt d'une demande de protection internationale. Dans la mesure où on devrait toujours limiter des déplacements des personnes pour éviter la propagation du virus, la CCDH se demande pourquoi ces attestations ne peuvent pas être prolongées au-delà de la fin de l'état de crise.

¹⁰ Mémorial A n°165 du 18 mars 2020

¹¹ COM (2020) 102