

N° 7585⁴**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**

* * *

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

(12.6.2020)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président-Rapporteur ; Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, 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, 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 19 mai 2020.

La Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) a émis son avis le 8 juin 2020.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 9 juin 2020.

Au cours de sa réunion du 10 juin 2020, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a nommé son Président, M. Yves Cruchten, Rapporteur du projet de loi. Dans la même réunion, la Commission a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'État.

Le 12 juin 2020, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet la prolongation dans le temps des effets de certaines mesures introduites 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. Dans ses articles 13 et 14, le règlement grand-ducal précité prévoit un certain nombre de mesures dérogatoires à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Ainsi, il est proposé de porter temporairement à six mois le délai accordé à certains ressortissants de pays tiers arrivés au Luxembourg depuis le 1^{er} janvier 2020 pour solliciter la délivrance de leur titre de séjour, de proroger temporairement la durée de validité des titres de séjours expirés, et de déclarer régulier le séjour de ressortissants de pays tiers dont le visa est échu ou dont le séjour vient de dépasser les 90 jours.

Par ailleurs, il est proposé d'ancrer dans la loi l'article 14 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, limitant l'entrée sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg aux ressortissants de pays tiers pour une durée déterminée, sauf exemptions et dérogations. Il est ainsi donné suite aux recommandations et communications de la Commission européenne en la matière.

*

III. INTRODUCTION

Dans sa recommandation du 16 mars 2020 sur la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, la Commission européenne proposait au Conseil européen d'agir en vue de l'adoption rapide, par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'espace Schengen ainsi que des pays associés à l'espace Schengen, d'une décision coordonnée visant à appliquer une restriction temporaire aux déplacements non essentiels en provenance de pays tiers vers la zone UE+. Le 17 mars 2020, les États susmentionnés sont convenus de mener une action coordonnée aux frontières extérieures sur le fondement de cette recommandation de la Commission. L'ensemble des États membres de l'UE (à l'exception de l'Irlande) et des pays associés à l'espace Schengen ont depuis lors pris des décisions nationales pour appliquer les restrictions en matière de déplacements.

La communication de la Commission européenne du 30 mars 2020 donnant des orientations concernant la mise en œuvre de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, la facilitation du régime de transit pour le rapatriement des citoyens de l'UE et les effets sur la politique des visas vise à aider les États membres dans la mise en œuvre des recommandations. Ces orientations ont été élaborées à partir des contributions de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC).

Dans la communication du 8 avril 2020 concernant l'évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, la Commission européenne invite les États membres de l'espace Schengen et les États associés à l'espace Schengen à prolonger, de manière coordonnée, l'application de la restriction concernant les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers à destination de la zone UE+ d'une période supplémentaire de 30 jours jusqu'au 15 mai 2020.

La communication de la Commission européenne du 8 mai 2020 concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE vient à la conclusion que l'action aux frontières extérieures ne peut être efficace que si elle est mise en œuvre par l'ensemble des États membres de l'UE et des États associés à l'espace Schengen à toutes les frontières extérieures, sa fin étant fixée à la même date, et de manière uniforme. La Commission invite les États membres de l'espace Schengen et les États associés à l'espace Schengen à prolonger l'application de la restriction concernant les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers à destination de la zone UE+ d'une période supplémentaire de 30 jours jusqu'au 15 juin 2020.

L'état de crise au Grand-Duché de Luxembourg prend fin le 24 juin 2020 au plus tard. Par le présent projet de loi, le Luxembourg met en œuvre l'action commune de l'UE aux frontières extérieures. Afin de garder la flexibilité nécessaire pour pouvoir réagir, à courte échéance, sur base notamment des recommandations de la Commission européenne, et l'évolution sanitaire sur le terrain, il est proposé d'avoir recours à un règlement grand-ducal pour définir la durée, la portée des exceptions et les modalités de normalisation relatives à l'interdiction d'entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Il est rappelé que la seule frontière extérieure de l'UE sur le territoire luxembourgeois est constituée par l'aéroport de Findel. Les mesures sont applicables lors de l'atterrissage d'avions en provenance de pays tiers et l'entrée des voyageurs dans l'espace de Schengen.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 9 juin 2020.

Notant que l'article 2 dispose que, par dérogation à l'article 34 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, les ressortissants de pays tiers ne peuvent plus

entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'État attire par la suite l'attention sur la deuxième phrase dudit article qui prévoit des exceptions pour les ressortissants d'un certain nombre de pays, à savoir les citoyens de l'Union européenne tout comme ceux du Royaume-Uni et des pays associés à l'espace Schengen. Il s'interroge sur la nécessité d'exempter ces personnes de la restriction prévue dans la première phrase de l'article, étant donné que l'article 34 de loi précitée du 29 août 2008 auquel il est prévu de déroger, ne vise que les ressortissants de pays tiers, à savoir, en application de l'article 3 de la prédite loi de 2008, « toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation ». Il s'enquiert par ailleurs des raisons pour lesquelles les auteurs du projet de loi entendent limiter le droit d'entrer sur le territoire des citoyens de l'Union européenne au seul motif de « regagner leur domicile ».

De ces faits, le Conseil d'État demande la révision de la liste des exceptions contenues dans la deuxième phrase et la suppression de la référence aux citoyens de l'Union européenne, à ceux du Royaume-Uni ainsi qu'à ceux des pays associés à l'espace Schengen. Le Conseil d'État annonce qu'il peut d'ores et déjà marquer son accord avec la suppression de cette dernière phrase dans le cas où les auteurs estiment qu'il n'est pas nécessaire de maintenir les exceptions énumérées à la deuxième phrase.

Faisant référence à son avis du 31 janvier 2012 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, le Conseil d'État déclare qu'il est en mesure d'accepter la façon de procéder des auteurs consistant à fixer une date butoir au 31 décembre 2020 et à renvoyer à un règlement grand-ducal qui peut fixer une date antérieure inscrite dans la troisième phrase de l'article 2.

*

V. AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (CCDH)

L'avis de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) est intervenu le 8 juin 2020.

En ce qui concerne l'article 1^{er}, la CCDH souligne que 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 doivent être évitées à tout prix. De plus, elle invite les autorités pertinentes à informer les personnes concernées en toute clarté concernant les délais et les démarches à respecter.

En ce qui concerne l'article 2, la CCDH estime que l'approche de fixer la durée de l'interdiction, la portée des exceptions et les modalités de normalisation par règlement grand-ducal confère des pouvoirs trop extensifs au gouvernement, allant à l'encontre du principe de sécurité juridique.

À l'instar du Conseil d'État, la CCDH s'interroge sur la nécessité d'inclure l'exception ciblant les ressortissants d'un certain nombre de pays, à savoir les citoyens de l'Union européenne tout comme ceux du Royaume-Uni et des pays associés à l'espace Schengen, étant donné que l'article en question vise à restreindre la liberté de circulation et d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour les ressortissants de pays tiers.

La CCDH note par ailleurs que l'article 2 en sa forme actuelle permet aux citoyens de l'UE et à leurs membres de famille d'entrer sur le territoire luxembourgeois uniquement pour rentrer chez eux, et ce depuis l'UE ou non. Selon la CCDH, cette formulation constitue une restriction disproportionnée de la liberté de circulation au sein de l'Union européenne et ne serait pas dans l'esprit des recommandations de la Commission européenne.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à prolonger les délais pour que les ressortissants des pays tiers puissent effectuer les démarches administratives nécessaires pour régulariser leur situation ou de retourner vers leurs pays de résidence ou de séjour.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation quant à cet article.

La Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) se demande si ces délais de deux ou de trois mois supplémentaires suffiront pour permettre aux autorités administratives de rattraper leurs

retards. Elle s'interroge sur les raisons pouvant justifier les périodes différentes pendant lesquelles les délais seraient prolongés.

Lors de la réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile du 10 juin 2020, les auteurs du projet de loi ont expliqué que les dates correspondent aux différents cas de figure. Vu les retards accumulés dus à la crise sanitaire, le délai pour solliciter un titre de séjour est porté temporairement à six mois au lieu de trois. La durée de validité des titres de séjour expirés est prorogée jusqu'au 31 août 2020 pour permettre à la Direction de l'Immigration de produire les documents respectifs. Le séjour de ressortissants de pays tiers dont le visa est échu ou dont le séjour vient de dépasser les 90 jours est déclaré régulier jusqu'au 31 juillet 2020. La date choisie semble réaliste en vue des possibilités de voyager dans le cadre du déconfinement. Par ailleurs, un « visa D » pourrait être établi respectivement prolongé dans les cas où ceci s'avérerait nécessaire.

Article 2

Les dispositions fixant les délais et conditions dans lesquelles les ressortissants de pays tiers ne peuvent plus entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg s'orientent aux recommandations émis par la Commission européenne.

Certaines de ces dispositions sont à comprendre dans la logique des mesures prises en mars 2020, dont la restriction du droit d'entrer sur le territoire des citoyens de l'Union européenne au seul motif de « regagner leur domicile ». La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile suit le Conseil d'État dans sa proposition de supprimer ce bout de phrase. Par ailleurs, elle donne suite à l'avis du Conseil d'État demandant de supprimer la référence aux citoyens de l'Union européenne, du Royaume-Uni et des pays associés à l'espace Schengen ainsi qu'aux membres de leurs familles. Quant à Saint-Marin, Andorre, Monaco et Vatican/Saint-Siège, il y a lieu de maintenir la référence. La deuxième phrase de l'article 2 se lira comme suit :

« 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. »

A la troisième phrase de l'article 2, le Conseil d'Etat demande de viser « les catégories de personnes » au lieu de la « portée des exceptions ». La Commission s'y aligne.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

« 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

Art. 1^{er}. Par dérogation à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration :

- 1° le délai de trois mois prévu à l'article 40, paragraphe 2 de la loi précitée du 29 août 2008 est porté à six mois pour le ressortissant de pays tiers qui a fait une déclaration d'arrivée conformément à l'article 40, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 29 août 2008 entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 juillet 2020 ;
- 2° pour les titres de séjour venus à échéance après le 1^{er} mars 2020, la durée de validité est prorogée jusqu'au 31 août 2020 ;

3° le séjour de ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa de court séjour et de ceux non soumis à l'obligation de visa et dont le séjour vient de dépasser les 90 jours après le 1^{er} mars 2020, est régulier jusqu'au 31 juillet 2020.

Art. 2. Par dérogation à l'article 34 de la loi précitée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, les ressortissants de pays tiers ne peuvent plus entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Sont exempts des restrictions temporaires de voyage les citoyens de Saint-Marin, d'Andorre, de Monaco et du Vatican/Saint-Siège, ainsi que les membres de leur famille. La durée de l'interdiction, les catégories de personnes et les modalités de normalisation sont à fixer par règlement grand-ducal. Les dispositions du présent article cessent leurs effets le 31 décembre 2020.

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Luxembourg, le 12 juin 2020

Le Président-Rapporteur,
Yves CRUCHTEN

