

N° 7682⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**portant modification 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**
(20.4.2021)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président-Rapporteur, Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. M. Paul GALLES, Gusty GRAAS, 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 16 octobre 2020.

Le Conseil d'État a émis son avis le 17 novembre 2020.

Les avis suivants sont encore intervenus :

- L'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises le 26 novembre 2020 ;
- L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 9 décembre 2020 ;
- L'avis de la Chambre de Commerce le 10 décembre 2020 ;
- L'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme le 18 mars 2021.

Au cours de sa réunion du 8 mars 2021, 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. Au cours de la même réunion, la Commission a procédé à l'analyse du contenu du projet de loi et de l'avis du Conseil d'État.

Le 20 avril 2021, 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

D'une part, le projet de loi vise à adapter la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration aux exigences du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation.

D'autre part, le projet de loi a pour objet de transposer plusieurs parties de l'accord de coalition gouvernementale pour la période 2018 à 2023, dont des mesures de simplification administrative et la

prolongation du délai dont les bénéficiaires d'une protection internationale disposent pour introduire une demande de regroupement familial après l'octroi d'une protection internationale de 3 à 6 mois.

Finalement, le projet de loi introduit certaines adaptations prévues dans la législation européenne dans la loi modifiée du 29 août 2008.

*

III. LES AVIS

L'avis du Conseil d'Etat

L'avis du Conseil d'État est intervenu en date du 17 novembre 2020. La Haute Corporation émet quelques observations concernant les articles 2, 4 et 12 du projet de loi. Elles sont reprises dans le commentaire des articles du présent rapport. Par ailleurs, le Conseil d'État émet une série d'observations légistiques. Le texte proposé par la Commission y donne suite.

Autres avis

Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises

L'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL) est intervenu le 26 novembre 2020.

Le SYVICOL salue la suppression de l'exigence de fournir des copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille du ressortissant de pays tiers qui demande le regroupement familial et note que ceci allégera la charge administrative des communes.

Elle remarque par ailleurs qu'étant donné que certains documents de séjour sont actuellement délivrés par les administrations communales, il importe d'informer les communes et le Syndicat de gestion informatique le plus tôt que possible des modifications nécessaires qu'il faut entreprendre au niveau des systèmes informatiques communaux.

Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (CHFEP) a émis son avis en date du 9 décembre 2020.

Elle reprend ses commentaires formulés par rapport à l'article 1^{er} du projet de loi portant modification de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, soulignant qu'une extension de l'autorisation de prendre des empreintes digitales et des photographies dans le cadre de la demande protection internationale devrait aller de pair avec la mise à disposition du matériel nécessaire pour s'acquitter de ces tâches.

Elle s'interroge par ailleurs sur la formulation « dûment autorisé à cet effet » figurant au commentaire de l'article 1^{er}, étant donné qu'il n'existe pas de formation formelle en ce qui concerne la manipulation des scanners pour empreintes digitales.

Chambre de Commerce

Dans son avis du 10 décembre 2020, la Chambre de Commerce salue la décision de revoir la condition d'ancienneté ininterrompue acquise dans le même groupe d'entreprises dans le contexte d'un transfert temporaire intragroupe à 3 mois pour tous les cas de figures, à savoir le délai minimum prévu par la Directive 2014/66/UE.

Elle fait également allusion à son avis du 22 septembre 2016 dans lequel elle remet en question la mise en place de deux titres de séjour distincts sur base de la durée mobilité intragroupe. Elle considère que ceci pourrait être revu dans le projet de loi sous rubrique.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se félicite de l'allègement des formalités exigées lors d'une demande par un ressortissant de pays tiers d'un titre de séjour pour stagiaire.

La Chambre de Commerce soulève enfin deux dispositions de l'article 1^{er} concernant la prise en charge et de l'article 11 portant sur les titres de séjour des personnes victimes de la traite des êtres humains qui, aux yeux de la Chambre de Commerce, seraient source d'insécurité juridique.

Commission consultative des Droits de l'Homme

L'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) est intervenu le 18 mars 2021.

Si la CCDH salue la prorogation du délai de trois à six mois en ce qui concerne la demande pour le regroupement familial pour pouvoir être libéré des conditions y afférents, elle s'interroge cependant si cette prolongation est suffisante et remarque que plusieurs États membres de l'Union européenne sont plus flexibles à cet égard, notant que certains d'entre eux n'ont fixé aucun délai endéans lequel la demande doit être introduite. La CCDH invite le Gouvernement de prévoir aucun délai en la matière.

Dans ce contexte, elle remarque par ailleurs qu'il ne semble pas exister de politique cohérente en ce qui concerne la question de savoir quels dossiers sont à considérer comme complets. Elle recommande au Ministère de revoir son interprétation restrictive de l'article 69, paragraphe 2, de ladite loi en acceptant toutes les demandes qui sont introduites endéans le délai prévu, et non pas uniquement celles avec un dossier complet ou contenant certains documents.

La CCDH se félicite de la simplification administrative découlant de la suppression de la nécessité d'inclure des copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille du ressortissant de pays tiers qui demande le regroupement familial.

La CCDH insiste finalement qu'étant donné que la faculté de prendre des empreintes digitales dans le cadre de la procédure de la demande de protection internationale est désormais conférée à l'ensemble du cadre policier, « tous les policiers, qu'ils soient stagiaires ou assermentés, soient formés et sensibilisés adéquatement en matière de droits de l'Homme et plus particulièrement en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux des migrants ».

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Les modifications apportées par le 1^{er} article du projet de loi à l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 concernent l'attestation de prise en charge d'un ressortissant d'un pays tiers. Il sera clarifié qu'une personne de nationalité luxembourgeoise doit avoir son domicile habituel au Luxembourg pour déclarer une telle prise en charge. La durée de prise en charge ne peut excéder la durée de séjour maximale (trois mois respectivement un an) et le preneur en charge doit disposer de ressources suffisantes sans avoir recours au système d'aide sociale. La prise en charge engendre une responsabilité solidaire pendant deux ans en ce qui concerne le remboursement des frais avancés par l'État. Ce délai commence dès que le ressortissant d'un pays tiers entre dans l'espace Schengen.

Article 2

L'article 2 du projet de loi modifie le paragraphe 3 de l'article 8 de la loi modifiée du 29 août 2008. Cet article stipule qu'une attestation d'enregistrement doit être demandée auprès de la commune dans un délai de trois mois. Le règlement européen (UE) 2019/1157 modifiant la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres fixe les mentions devant être incluses dans cette attestation. Il est proposé d'introduire à l'article 8(3) de la loi modifiée du 29 août 2008 un renvoi à un règlement grand-ducal reprenant les dispositions du règlement (UE) 2019/1157.

Dans son avis du 17 novembre 2020, le Conseil d'État émet une observation concernant le pouvoir réglementaire. Il s'avère que les modifications ne sont qu'une précision des données reprises dans l'attestation, mais n'y ajoutent pas d'éléments nouveaux.

Article 3

La disposition de l'article 3 du projet de loi modifiant l'article 12(2) de la loi modifiée du 29 août 2008 est une adaptation du texte à la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Article 4

L'article 4 du projet de loi modifie l'article 15 de la loi modifiée du 29 août 2008 en ce qui concerne les indications à apporter sur la carte de séjour des membres de la famille, régies par le règlement européen UE 2019/1157. Il est proposé de préciser que les modalités de la carte de séjour sont déterminées par règlement grand-ducal, lequel renvoie à son tour au règlement UE 2019/1157. Le Conseil d'État émet la même observation qu'à l'article 2 du projet de loi. Or, il ne s'agit que de précisions à apporter sur la carte de séjour, et non pas d'ajouts qui seraient susceptibles à figurer dans la loi même.

Article 5

L'article 5 du projet de loi porte modification à l'article 40(2) de la loi modifiée du 29 août 2008 disposant que le ressortissant d'un pays tiers doit annexer la copie de sa carte de séjour à une demande de prolongation de l'autorisation de séjour. Les auteurs du projet de loi sont d'avis que ceci n'est plus adapté aux procédures actuelles, la copie de la carte de séjour se trouvant de toute façon dans le dossier. L'article 5 du projet de loi constitue ainsi une mesure de simplification administrative.

Article 6

L'article 6 du projet de loi modifie l'article 47(4) de la loi modifiée du 29 août 2008 en ce qui concerne l'ancienneté d'un travailleur soumis à un transfert intragroupe. En conformité avec la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe, il sera introduit un délai plus favorable de 3 mois au minimum pour toutes les catégories de travailleurs.

Article 7

L'article 7 du projet de loi propose une disposition moins restrictive quant à l'autorisation de séjour des stagiaires régie par l'article 61 de la loi modifiée du 29 août 2008. Il s'agit ici d'une adaptation à la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair. Par ailleurs, il est envisagé d'alléger la charge administrative des entités d'accueil.

Article 8

L'article 8 redresse une erreur matérielle à l'article 63 de la loi modifiée du 29 août 2008.

Article 9

La modification de l'article 69 de la loi modifiée du 29 août 2008 apportée par l'article 9 du projet de loi transpose un engagement pris par l'accord de coalition. Il s'agit de prolonger le délai pendant lequel un bénéficiaire de protection internationale peut apporter des preuves dans le cadre du regroupement familial de 3 à 6 mois.

Article 10

Une autre mesure de simplification administrative est proposée à l'article 10 du projet de loi. Il ne sera plus nécessaire de produire des copies conformes des documents de voyage des membres de la famille dans le cadre d'un regroupement familial, mais il suffira de joindre une copie intégrale.

Article 11

L'article 11 du projet de loi dispose que le titre de séjour d'une victime de la traite de l'être humain peut être prolongé à chaque fois d'une nouvelle période de six mois si la procédure est toujours en cours.

Article 12

À l'instar de la disposition introduite dans le projet de loi no. 7681, l'article 100(3) de la loi modifiée sera adapté par l'article 12 du projet de loi pour permettre aux agents de la Police grand-ducale de prendre des empreintes d'une personne dans le cadre de la procédure.

À l'instar du projet de loi no. 7681, la formulation proposée par le Conseil d'État est reprise (« des membres du cadre policier de la Police grand-ducale »).

Article 13

L'article 13 du projet de loi redresse une erreur matérielle.

*

VI. 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 modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Art. 1^{er}. L'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit :

« (1) Au sens de la présente loi, on entend par attestation de prise en charge l'engagement pris par une personne physique qui possède la nationalité luxembourgeoise et réside au Grand-Duché de Luxembourg ou qui est autorisée à séjourner au Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'au moins un an, à l'égard d'un étranger et de l'État luxembourgeois de prendre en charge les frais de séjour, y compris les frais de santé, et de retour de l'étranger pour une durée déterminée qui ne peut pas dépasser une durée de quatre-vingt-dix jours en cas d'un séjour allant jusqu'à quatre-vingt-dix jours et une durée d'un an en cas d'un séjour supérieur à trois mois. L'engagement peut être renouvelé. » ;

2° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

- a) À la première phrase, les termes « sans avoir recours au système d'assistance sociale » sont ajoutés après ceux de « ressources stables, régulières et suffisantes, » ;
- b) À la deuxième phrase, les termes « à partir de l'entrée de l'étranger sur le territoire de l'Espace Schengen » sont insérés après les termes « de deux ans » ;

3° Le paragraphe 3 est abrogé.

Art. 2. L'article 8, paragraphe 3, de la même loi est modifié comme suit :

1° À la première phrase, les termes « et d'après les modalités à déterminer par règlement grand-ducal » sont ajoutés après celui de « immédiatement » ;

2° La deuxième phrase est supprimée.

Art. 3. L'article 12, paragraphe 2, point 1, de la même loi est modifié comme suit :

«1. dans le pays de provenance, il est à charge ou fait partie du ménage du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal; ».

Art. 4. L'article 15 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 3 est modifié comme suit :

- a) À la première phrase, les termes « et d'après les modalités à déterminer par règlement grand-ducal » sont ajoutés après ceux de « inférieure à cinq ans » ;
- b) La deuxième phrase est supprimée.

Art. 5. À l'article 40, paragraphe 2, de la même loi, sont supprimés les termes « une copie de l'autorisation de séjour ».

Art. 6. À l'article 47, paragraphe 4, lettre b), de la même loi, sont supprimés les termes « à douze » et les termes « à six ».

Art. 7. L'article 61 de la même loi, est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1^{er}, point 2, les termes «, dans les deux ans qui précèdent la date de la demande, un titre de formation inscrit au registre des titres de formation, section de l'enseignement supérieur, visé à l'article 68 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, et correspondant à un niveau 5 à 8 du cadre luxembourgeois des qualifications visé à l'article 69 de la loi précitée ou qu'il suit un cycle d'études menant à l'obtention d'un diplôme d'un tel titre de formation » sont remplacés par les termes « un diplôme de l'enseignement supérieur dans les deux ans qui précèdent la date de la demande ou qu'il suit un cycle d'études menant à l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur »;
- 2° Au paragraphe 2, les termes « l'entité d'accueil fournit » sont remplacés par ceux de « le ministre peut demander à l'entité d'accueil de fournir ».

Art. 8. À l'article 63, paragraphe 3, lettre a), de la même loi, les termes « d'étudiant » sont remplacés par les termes « de chercheur ».

Art. 9. À l'article 69, paragraphe 3, de la même loi, le terme « trois » est remplacé par celui de « six ».

Art. 10. À l'article 73, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les termes « certifiées conformes » sont remplacés par celui de « intégrales ».

Art. 11. À l'article 95, paragraphe 2, de la même loi, la deuxième phrase est modifiée comme suit :
« Il est renouvelable pendant toute la durée de la procédure judiciaire, sous réserve que les conditions fixées au paragraphe (1) restent remplies. »

Art. 12. A l'article 100, paragraphe 3 de la même loi, les termes « le service de police judiciaire » sont remplacés par ceux de « des membres du cadre policier de la Police grand-ducale ».

Art. 13. A l'article 111, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi, le terme « propre » est remplacé par celui de « propres ». »

Luxembourg, le 20 avril 2021

Le Président-Rapporteur,
Yves CRUCHTEN

