



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

Procès-verbal de la réunion du 8 avril 2013

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 21 et 28 janvier, ainsi que du 4 mars 2013
2. 6507 Projet de loi portant modification :
 1. de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ;
 2. de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration- Rapporteur : Monsieur Marc Angel
- présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. Information sur le système électronique des entrées/sorties de l'espace Schengen et sur la politique de visa
4. Dossiers européens:
 - Adoption de la liste des documents transmis entre le 31 mars et le 5 avril 2013
 - Présentation de dossiers qui sont dans la compétence de la commission:
COM(2013) 141: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL. Améliorer la nutrition maternelle et infantile dans le cadre de l'aide extérieure: un cadre stratégique de l'UE
Rapporteuse: Mme Arendt

 - COM(2013) 126: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS. Préparer le scrutin européen de 2014: comment renforcer la conduite démocratique et efficace des prochaines élections au Parlement européen
Rapporteur: M. Fayot

 - 7282/13: Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2011 à décembre 2012
Rapporteur: M. Fayot
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Félix Eischen, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, Mme Martine Mergen, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis

M. Charles Goerens, membre du Parlement européen

M. Sylvain Wagner, Directeur de l'Immigration
Mme Viviane Ecker, Direction de l'Immigration

Mme Rita Brors, Administration parlementaire

Excusées : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 21 et 28 janvier, ainsi que du 4 mars 2013

Les projets de procès-verbal sont adoptés.

2. 6507 Projet de loi portant modification :
1. de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ;
2. de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Le Rapporteur présente brièvement le projet de loi qui vise à faire transposer en droit national trois directives en matière d'immigration et d'asile. Pour ce faire, une modification de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration s'avère nécessaire.

Le principal objectif de la directive 2011/51/UE est d'étendre le champ d'application de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée aux bénéficiaires d'une protection internationale.

La directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection est une refonte de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, dite « directive qualification ». L'objectif principal de cette directive est, d'une

part, d'assurer que tous les Etats membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les Etats membres.

La directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, dite « directive permis unique », établit une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établit un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre. Comme la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration a déjà introduit le permis unique pour les travailleurs salariés, la transposition de la directive ne nécessite que peu de modifications.

Sont ensuite présentées les remarques du Conseil d'Etat. Il y a lieu d'en retenir ce qui suit.

Article 1^{er}, point 3^o

Le Conseil d'Etat donne à considérer que l'article 25 actuel est aligné sur les termes de l'intitulé du chapitre 3. Le projet omet toutefois d'adapter parallèlement l'intitulé du chapitre 3. Le Conseil d'Etat propose dès lors d'accorder l'intitulé du chapitre avec la modification qu'il est proposé de donner à l'article 25 de la loi. La modification prévue dans le projet s'alignant à la directive 2011/95/UE, la commission constate qu'une erreur matérielle s'est glissée dans le texte, le contenu de la protection ne faisant pas l'objet du chapitre 3 mais du chapitre 4 de la loi. Par conséquent, le libellé de l'article 25 sera :

„Art. 25. Le présent chapitre a pour objet d'établir des normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés et les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.“

L'intitulé du chapitre 3 sera :

« Chapitre 3.- Des normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés et les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.“

La commission convient d'adresser une lettre au Conseil d'Etat pour l'informer du redressement de l'erreur matérielle.

Article 1^{er}, point 6^o

Le Conseil d'Etat constate que la loi renvoie pour la première fois au « bureau européen en matière d'asile » qui fut créé par le règlement (UE) no. 439/2010 du Parlement européen.

Article 1^{er}, point 8^o

Une modification d'ordre purement rédactionnel est apportée au premier paragraphe de l'article 31. Le Conseil d'Etat note qu'il y a lieu de procéder à une rectification, la modification suggérée figurant au paragraphe 2 de l'article

31 sous le point e) et non pas au paragraphe 1 du même article.

Article 1^{er}, point 10°

Le nouveau libellé de l'article 10, 1 d) de la directive clarifie la notion de groupe social spécifique. Il est repris à l'article 32, paragraphe 1, point d), alinéa 2 de la loi. La notion « égalité entre hommes et femmes » est remplacée par celle de « genre » qui inclut également le volet social.

Article 1^{er}, point 16°

La modification de l'article 22 de la directive relative à la langue dans laquelle les bénéficiaires d'une protection internationale doivent être informés de leurs droits et obligations est reprise par l'article 44 de la loi. Le Conseil d'Etat se rallie à l'observation de la Chambre de Commerce visant à modifier le libellé de l'article 44. La phrase se lira dès lors comme suit:

“Le ministre fournit aux bénéficiaires d'une protection internationale, dès que possible, après que le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire leur a été octroyé,…”

La commission s'y rallie.

Article 1^{er}, point 17°

Selon le libellé de cette disposition modifiant l'article 46, les auteurs du projet de loi entendent traiter les bénéficiaires du statut de réfugié et les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire sur un pied d'égalité, y compris en ce qui concerne le regroupement familial. Cette décision avait déjà été prise en 2008 lors de la transposition en droit national de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial. Le Conseil d'Etat fait observer que cette disposition n'est pas exigée par la directive qui avait autorisé les Etats membres à conserver la possibilité de distinguer les deux statuts. De facto, il s'agit de la dernière différence entre les deux statuts.

Article 1^{er}, point 20°

Le Conseil d'Etat rejoint la Chambre des Salariés qui a relevé une transposition incomplète de la directive à l'endroit de l'article 48 (1). Par conséquent, il y a lieu de modifier le libellé de l'article 48 (1) de la loi et de remplacer l'expression “le statut de réfugié” par “la protection”. La commission s'y rallie.

Article 1^{er}, point 22°

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le caractère normatif de la formulation, reprise de l'article 28.2 de la directive, que l'Etat s'engage à « faciliter » le plein accès des bénéficiaires d'une protection internationale qui ne sont pas en mesure de fournir des preuves documentaires de leur qualification aux systèmes appropriés d'évaluation, de validation et d'accréditation de leur formation antérieure. Il estime dès lors que, pour donner plein et entier effet aux prescrits de l'article 28.2 de la directive, il y a lieu de prévoir un renvoi à la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles ; b) de la prestation temporaire des services. La commission se rallie à la proposition de l'ajout suivant au paragraphe 4 de l'article 49 :

« Les articles 4 et 5 de la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles ; b) de la prestation temporaire de service leur sont applicables. »

Article 2, point 3°

L'article 43 de la loi est adapté de façon à tenir compte des articles 6 et 7 de la directive prévoyant le permis unique pour les travailleurs salariés et l'indication concernant l'autorisation de travail sur les titres de séjour délivrés à des fins autres que l'emploi. En outre, le Gouvernement entend simplifier la procédure concernant l'emploi des ressortissants de pays tiers et ne maintient les restrictions concernant le secteur et la profession que pendant la première année de son emploi légal sur le territoire. Après le délai d'un an, le titre et l'autorisation de travail peuvent être renouvelés pour une durée maximale de trois ans si toutes les conditions prévues sont remplies, et donnent droit aux bénéficiaires d'exercer une activité salariée dans tout secteur et dans toute profession.

Pour éviter la redondance en rapport avec l'indication de la durée maximale d'une année figurant déjà à l'alinéa 1 du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant de l'alinéa 2 :

« L'autorisation de travail délivrée en vertu de l'article 42(1) est intégrée au titre de séjour, conformément à l'article 40(3). »

Or, il y a lieu de constater que d'une part l'autorisation de travail n'est pas toujours intégrée au titre de séjour (les travailleurs frontaliers ne disposant pas de titre de séjour luxembourgeois) et que d'autre part l'autorisation de travail peut être intégrée dans un titre de séjour autre que celui du travailleur salarié. Aussi, la commission maintient-elle le texte initial du projet de loi pour préciser que dans ces hypothèses l'autorisation de travail est valable pour une durée maximale d'un an. La commission convient de motiver le maintien du texte initial dans le commentaire de l'article du projet de rapport.

Le Président de la commission propose d'adopter le projet de rapport lors de la réunion du 15 avril.

3. Information sur le système électronique des entrées/sorties de l'espace Schengen et sur la politique de visa

Le Président de la commission rappelle que suite à la présentation des propositions de la Commission européenne détaillées dans les documents COM(2013) 95, COM(2013) 96 et COM(2013) 97 lors d'une récente réunion, la commission avait décidé d'inviter un représentant du Ministère de l'Immigration pour être informée des répercussions de l'instauration du système électronique des entrées/sorties de l'espace Schengen pour le Luxembourg.

Le Directeur de l'Immigration précise que le gouvernement n'a pas encore formulé une position officielle, M. le Ministre ayant été empêché à participer aux derniers Conseils JAI. Les coûts du système électronique s'élèvent à 1,1 milliards d'euros. En tenant compte des difficultés de l'installation du système SIS II et du dépassement des coûts y relatif (115 millions d'euros au lieu des 23 millions prévus initialement), il faut se demander si le contrôle exhaustif des entrées/sorties de l'espace Schengen tel que décrit dans les propositions de la Commission européenne est réalisable.

Il s'agit d'un instrument de l'immigration aux frontières extérieures. Il n'est pas encore défini quelles sont les données précises qui seront stockées à l'entrée respectivement à la sortie de l'espace Schengen. Certains Etats membres disposent déjà d'un système national pour vérifier un dépassement éventuel du délai de séjour autorisé. Etant donné que les visas sont valables pour l'espace Schengen en entier et qu'il n'y a pas de contrôles aux frontières intérieures, il est très difficile de retrouver une personne dont le délai de séjour autorisé a expiré. Il se pose dès lors la question de savoir quelles sanctions seront prises lorsque cette personne se présente à la sortie de l'espace Schengen. Le système a l'avantage que les agents douaniers n'ont plus à calculer le délai, le système électronique le faisant automatiquement. Or, il est à analyser si les avantages du système et les coûts se placent dans une relation raisonnable.

Une autre question se pose au sujet de l'utilisation des données. Est-ce que l'utilisation sera restreinte aux autorités vérifiant l'aspect de l'immigration ou bien est-ce que d'autres services auront également accès au système, tels que les forces de l'ordre ? L'interopérabilité avec d'autres agences et leurs systèmes, comme p. ex. LISA (« large information system agency »), est également à vérifier.

Il faut également tenir compte du fait que le système n'enregistre que les personnes qui se présentent légalement à un poste de contrôle, et non pas les immigrants ayant passé la frontière extérieure de manière clandestine.

La proposition de la Commission européenne prévoit que les coûts seront à charge d'un fonds européen. Or, l'alimentation de ce fonds aura pour conséquence que les moyens financiers manqueront à d'autres endroits.

Tout compte fait, il faut se poser la question de savoir si un système similaire au système américain ESTA ne serait pas plus propice à arriver au même but.

Le deuxième instrument « programme d'enregistrement des voyageurs RTP » concerne les voyageurs fréquents qui, moyennant une carte, peuvent passer plus rapidement le contrôle aux frontières extérieures.

Les deux systèmes pris dans l'ensemble ne peuvent pourtant pas substituer les contrôles p. ex. en ce qui concerne le devoir de disposer d'assez de moyens d'existence pour la durée de séjour. L'avantage de ces systèmes est un gain de temps aux points de contrôle qui se traduit par la possibilité de diminuer le personnel de contrôle. Or, pour le Luxembourg, qui ne dispose que d'un seul point de contrôle de la frontière extérieure, à savoir l'aéroport de Findel, cet avantage n'est pas très pesant.

Débat

Il ressort de la discussion que la Commission européenne prévoit une période de transition de trois ans, suivie d'une période d'évaluation de deux ans. Ce n'est qu'après cette période que le système serait utilisé de façon répressive. Une série de questions se posent dans ce contexte :

- qui aura accès aux données et à quelles fins ?
- est-ce que les agents de police seraient équipés d'un terminal portatif qui leur permettrait de vérifier la durée de séjour d'une personne lors d'un contrôle ?

Le Président de la commission constate que la proposition de règlement contient déjà beaucoup de détails et voudrait savoir à quel stade se situent les

négociations. Il ressort de la réponse que le dossier est actuellement négocié au niveau du COREPER et qu'au dernier Conseil JAI, une majorité des Etats membres se sont prononcés en faveur du système. La Grande-Bretagne n'est pas membre de l'espace Schengen, mais participera au système électronique des entrées et sorties.

La commission retient qu'elle souhaite être informée dès que possible de la position officielle du gouvernement luxembourgeois concernant l'instauration du système électronique des entrées et sorties de l'espace Schengen.

4.

Dossiers européens:

- Adoption de la liste des documents transmis entre le 31 mars et le 5 avril 2013

La liste des documents est adoptée. Sont nommés rapporteurs :

- M. Angel pour les documents COM(2013) 151 et COM(2013) 171 ;
- M. Angel, Mme Mergen, Mme Dall'Agnol et M. Oberweis pour les différents volets du document JOIN(2013) 4.

- Présentation de dossiers qui sont dans la compétence de la commission:

COM(2013) 141: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL. Améliorer la nutrition maternelle et infantile dans le cadre de l'aide extérieure: un cadre stratégique de l'UE
Rapporteuse: Mme Arendt

La présentation de ce dossier est reportée à une réunion ultérieure.

COM(2013) 126: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS. Préparer le scrutin européen de 2014: comment renforcer la conduite démocratique et efficace des prochaines élections au Parlement européen
Rapporteur: M. Fayot

Comme la participation aux dernières élections du Parlement européen était très basse (moins de 50%) dans plusieurs Etats membres, la Commission européenne a procédé à des analyses et consultations pour trouver des moyens pour renforcer la conduite démocratique et efficace des prochaines élections au Parlement européen.

Le poids du Parlement européen ayant augmenté par rapport au Conseil par les dispositions du traité de Lisbonne, la Commission européenne constate que les citoyens de l'Union européenne sont intéressés à faire un choix politique sur les options politiques européennes qui ont un impact direct sur leur vie. Les élections du Parlement européen ont un caractère national, les partis politiques nationaux étant déconnectés avec les partis paneuropéens. Il est donc recommandé d'accroître la visibilité des partis politiques européens pendant l'ensemble du processus électoral. Une autre recommandation est de fixer un seul jour de vote et une même heure de fermeture des bureaux de vote dans l'ensemble de l'Union européenne.

Selon l'article 17 du Traité sur l'Union européenne, le Conseil européen propose au Parlement européen un candidat à la fonction de Président de la

Commission européenne qui est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Le choix du candidat devant tenir compte du résultat des élections du Parlement européen, la Commission européenne propose que les partis européens s'accordent à un candidat à cette fonction.

Les citoyens de l'Union européenne ont le droit de vote dans leur pays d'origine ou leur pays de résidence. Sur la demande du Luxembourg, le traité de Maastricht a prévu une exception pour les pays où le seuil des résidents non originaires du pays est supérieur à 20% (ce qui est actuellement le cas uniquement pour le Luxembourg). L'article 22 du Traité a repris cette exception et dispose que les Etats membres concernés peuvent introduire des dispositions spéciales dans leurs lois électorales. Il ressort de la communication que le nombre de citoyens européens en âge de voter se chiffre à 383.485 au 31 août 2012 au Luxembourg. 151.126 citoyens européens résident au Luxembourg sans avoir la nationalité, ce qui correspond à 39,41%. La Commission européenne recommande en outre qu'un échange d'informations sur la participation des citoyens européens qui n'ont pas la nationalité du pays de résidence se fasse par déclaration du citoyen, conformément à la directive 2013/1/UE publiée le 26 janvier 2013 au Journal officiel, disposant que les candidats ne doivent plus prouver qu'ils sont échus du droit de vote dans leur pays origine.

Débat

Un membre de la commission constate que la directive 2013/1/UE doit être transposée en droit national. Il exprime ses doutes sur la faisabilité de cet échange d'informations pour le Luxembourg. Il est précisé que la directive a trait à l'éligibilité des citoyens européens dans un Etat membre non originaire, et ne concerne donc que les candidats aux élections européennes.

Le représentant de la sensibilité politique ADR s'exprime contre l'obligation de fixer une date et des heures de fermeture des bureaux électoraux communes dans tous les Etats membres et précise qu'il ne voit pas d'intérêt à présenter des candidats communs.

7282/13: Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2011 à décembre 2012

Rapporteur: M. Fayot

Le rapport émis par le secrétariat général du Conseil étant très technique, il est proposé d'inviter le représentant luxembourgeois du COSI (Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure) à une réunion ultérieure de la commission.

5. Divers

Le Président de la commission fait les communications suivantes :

- le traité sur le commerce des armes vient d'être adopté à New York ; il est proposé d'inviter le Ministre des Affaires étrangères dans une prochaine réunion de la commission pour être informé sur les détails du traité ;
- une conférence interparlementaire sur le développement organisée par le Parlement européen aura lieu le 23 avril 2013 à Bruxelles. M. Angel et Mme Mergen sont intéressés à y participer ;

- une lettre du groupe de travail ECPAT sur les abus sexuels sur des enfants commis dans le cadre de voyages et du tourisme sera transmise aux membres de la commission par le système interne de courrier électronique, le groupe de travail demandant qu'un représentant de la commission soit désigné pour adhérer au groupe.

Le Président de la commission rend en outre attentif au dernier Bulletin de Bruxelles et à une note de la Secrétaire générale adjointe concernant la prochaine réunion des Présidents des Parlements de l'UE en Chypre. Un sujet de cette réunion est l'article 13 du traité de stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), sujet débattu à une récente conférence à Copenhague à laquelle a participé le Président de la commission.

Luxembourg, le 2 mai 2013

La secrétaire,
Rita Brors

Le Président,
Ben Fayot