

N° 6673²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

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 DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE
L'IMMIGRATION**

(5.6.2014)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Luc FRIEDEN, Gusty GRAAS, Jean-Claude JUNCKER, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre de l'Immigration et de l'Asile en date du 31 mars 2014.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 30 avril 2014.

Au cours de sa réunion du 5 mai 2014, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Monsieur Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 12 mai 2014, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le 5 juin 2014, elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Suite à une évaluation de la transposition de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite „directive retour“), les services de la Commission européenne ont conclu à la non-conformité de la législation nationale du Grand-Duché en trois points. Le présent projet de loi, en modifiant trois dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, est destiné à répondre aux observations de la Commission européenne et à éviter l'ouverture d'une procédure d'infraction telle que prévue à l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Une première modification concerne l'article 111(2) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui ne reprend pas les exemples cités par l'article 7(2) de la directive 2008/115/CE pour lesquelles une extension de la période de départ volontaire serait possible. Se référant à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 7 mai 2002 dans l'affaire C-478/99 (Commission contre Suède), la Commission européenne soutient que pour atteindre le résultat visé par la directive, les exemples énumérés ont une valeur indicative et illustrative et doivent être

transposés en droit national de façon à ce que le public puisse en prendre connaissance. Le texte du projet de loi reprend ces exemples non limitatifs, à savoir la durée du séjour, l'existence d'enfants scolarisés et d'autres liens familiaux et sociaux.

Ensuite, selon la Commission européenne, la transposition correcte de l'article 3(6) de la directive requiert que la législation nationale prévoit expressément que l'interdiction d'entrée concerne l'ensemble du territoire des Etats membres ou du moins que l'étranger à l'encontre duquel a été prise une interdiction d'entrée sur le territoire est informé qu'il fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS), conformément à l'article 24 du Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). La modification prévue de la loi modifiée du 29 août 2008 tient compte de cette demande.

Finalement, la Commission européenne a retenu que la législation luxembourgeoise ne serait pas conforme avec l'interprétation que la Cour de Justice de l'Union européenne a donnée de la directive 2008/115/CE dans l'arrêt Achughbabian (CJUE, 6 décembre 2011, affaire C-329/11) au sujet de la criminalisation du séjour irrégulier. Selon la Cour de Justice, la directive 2008/115/CE doit être interprétée en ce sens qu'elle „s'oppose à une réglementation d'un Etat membre réprimant le séjour irrégulier par des sanctions pénales, pour autant que celle-ci permet l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers qui, tout en séjournant irrégulièrement sur le territoire dudit Etat membre et n'étant pas disposé à quitter ce territoire volontairement, n'a pas été soumis aux mesures coercitives visées à l'article 8 de cette directive et n'a pas, en cas de placement en rétention en vue de la préparation et de la réalisation de son éloignement, vu expirer la durée maximale de cette rétention“. Selon la Commission, le libellé actuel de l'article 140 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration porte atteinte à l'effet utile de la directive puisque la disposition prévue est susceptible de faire échec à l'application des normes et procédures communes établies par ladite directive. La modification proposée vise à adapter l'article 140 en vue de sa conformité à la directive et prévoit une sanction pénale à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers auquel la procédure de retour a été appliquée et qui continue à séjourner irrégulièrement sur le territoire sans avoir un motif justifié de non-retour, notamment s'il ne bénéficie ni d'un report, ni d'un sursis à l'éloignement.

*

III. LES TRAVAUX EN COMMISSION

Dans sa réunion du 12 mai 2014, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a analysé le projet de loi. Au cours de la discussion, certains points ont fait l'objet de précisions. Il s'avère que le projet de loi sous rubrique ne transpose pas le volet des autorisations de séjour annoncé dans le programme gouvernemental. Il ne s'agira donc certainement pas de la dernière adaptation de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le Luxembourg s'est engagé, afin d'éviter une procédure d'infraction, à modifier aussi vite que possible la législation nationale pour réagir aux remarques de la Commission européenne faites dans le cadre de l'évaluation de la transposition de la directive 2008/115/CE, de sorte qu'il n'est pas de mise d'attendre jusqu'à ce que d'autres éléments pourront être ajoutés au projet de loi. Si cet engagement pris n'était pas respecté, le Luxembourg serait soumis à une procédure d'infraction.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis émis le 30 avril 2014, le Conseil d'Etat constate que le dispositif du projet de loi est repris sous un article unique, divisé en trois points dont chacun tend à apporter une modification à un article distinct de la loi modifiée du 29 août 2008. Afin d'assurer la clarté du texte et pour tenir compte de l'article 65 de la Constitution qui dispose qu'à la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant „sur un ou plusieurs articles de la loi“, la Haute Corporation propose de remplacer les points par des articles séparés portant chacun modification d'un article de la loi en vigueur. La commission s'y rallie.

Le Conseil d'Etat évoque, à l'endroit du point 1° (article 1er selon le Conseil d'Etat), que dans la logique du caractère normatif d'une disposition légale, il critique régulièrement l'ajout d'exemples. La

Haute Corporation comprend cependant que, pour éviter des discussions avec la Commission européenne, les auteurs du projet de loi soient obligés de compléter l'article 11, paragraphe 2, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration par les exemples cités dans la directive en question.

Au regard de la lecture que la Commission européenne donne de la législation européenne et des obligations qu'elle impose, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec la disposition proposée au point 2° (article 2 selon le Conseil d'Etat), bien que l'article 3 de la directive 2008/115/CE n'impose aucune obligation précise aux Etats membres en termes de transposition et que l'article 24 du Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) ne contient aucune règle sur l'information de la personne signalée.

Quant au point 3° (article 3 selon le Conseil d'Etat), la Haute Corporation fait remarquer que le nouveau régime, introduit pour rendre la loi modifiée du 29 août 2008 conforme à l'arrêt Achughbabian, revient à interdire une sanction pénale pendant la procédure d'éloignement, tout en permettant d'appliquer la sanction pénale en cas de refus de départ volontaire si les autorités publiques n'ont pas pu procéder à l'éloignement du ressortissant tiers en séjour irrégulier. Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'applicabilité de cette nouvelle disposition.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration 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

La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est modifiée comme suit:

Art. 1er. A l'article 111, paragraphe (2), la deuxième phrase est modifiée comme suit:

„Si nécessaire, le ministre peut accorder un délai de départ volontaire supérieur à trente jours en tenant compte des circonstances propres à chaque cas, telles que la durée du séjour, l'existence d'enfants scolarisés et d'autres liens familiaux et sociaux.“

Art. 2. L'article 112, paragraphe (1), est complété de la phrase suivante:

„Le ressortissant de pays tiers à l'encontre duquel a été prise une interdiction d'entrée sur le territoire est informé qu'il fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen, conformément à l'article 24 du Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).“

Art. 3. L'article 140 prend la teneur suivante:

„**Art. 140.** Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 1.250 euros ou d'une de ces peines seulement, le ressortissant de pays tiers qui, sans motif justifié de non-retour, séjourne irrégulièrement sur le territoire après avoir fait l'objet d'une mesure régulière de placement en rétention ou d'assignation à résidence ayant pris fin sans qu'il ait pu être procédé à son éloignement.“

Luxembourg, le 5 juin 2014

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL

