

N° 6313¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI**relatif à la carte d'identité pour les membres des Corps diplomatique et consulaire résident et les agents de l'Union européenne et des organisations internationales ayant leur siège au Luxembourg**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.10.2011)

Le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous examen par lettre du 15 juin 2011 du Premier Ministre, Ministre d'Etat. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Affaires étrangères, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour but principal de créer un nouveau cadre juridique rendant possible l'émission d'un nouveau type de carte diplomatique et de carte de légitimation, les cartes ancien modèle ne répondant plus aux exigences de sécurité actuelles. Simultanément, cette base légale précisera le cercle des personnes ayant droit aux cartes, notamment à l'égard des conjoints et des enfants des personnes admises à se voir délivrer une carte diplomatique ou une carte de légitimation-missions diplomatiques ou encore une carte de légitimation-Institutions européennes et Organisations internationales.

Ces cartes attestent le statut de son détenteur en tant que membre d'une mission diplomatique au sens de la Convention de Vienne, de fonctionnaire ou autre agent des institutions européennes ou d'une organisation internationale. La détention de ces documents accorde aux détenteurs un seul privilège, à savoir celui de les dispenser des formalités habituelles d'immigration et de séjour des étrangers. Ne constituant pas à eux seuls un document de voyage, ils doivent être utilisés en commun avec un passeport national valable pour autoriser notamment la libre circulation dans l'Espace Schengen.

Le texte de la loi en projet est destiné à remplacer celui de l'arrêté grand-ducal du 13 mars 1954 relatif à la carte d'identité pour les membres du Corps diplomatique, mais ne peut pas abroger le texte de 1954, sauf en ne pas respectant le principe du parallélisme des formes. Le Conseil d'Etat recommande aux auteurs du projet de loi sous examen de procéder néanmoins à l'abrogation formelle du texte de 1954, soit en ayant recours à un règlement grand-ducal spécifique, soit en utilisant à cet effet le règlement grand-ducal annoncé à l'article 2, dernier tiret, du projet de loi sous avis.

Le Conseil d'Etat estime que le régime diplomatique est une fiction juridique, en ce sens que la personne qui bénéficie du régime est censée ne pas être entrée sur le territoire de l'Etat à l'égard duquel elle représente son pays d'origine ou une institution internationale. La matérialisation d'une situation découlant d'un statut international ne peut pas donner lieu à la naissance de droits au niveau interne luxembourgeois. Le régime spécial faisant l'objet du projet de loi sous examen ne peut donc en tant que tel être créateur de droits dans d'autres domaines, notamment en matière d'immigration. La présence sur le territoire luxembourgeois d'une personne bénéficiant du régime diplomatique n'est donc pas à considérer comme séjour au sens de la législation sur la libre circulation. Le détenteur de la carte d'identité spéciale ne peut pas non plus faire naître au bénéfice d'une autre personne des droits ne faisant pas partie du régime diplomatique.

La perte du droit de détenir la carte d'identité spéciale fait entrer nécessairement l'ex-détenteur dans le régime ordinaire, sans que la durée de son séjour couvert par la fiction juridique puisse être prise en considération dans d'autres matières.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Les documents préparatoires des textes normatifs au sujet desquels le Conseil d'Etat est appelé à se prononcer lui sont soumis au stade de „projet“ et non de „avant-projet“.

En sus, l'intitulé vise les agents de „l'Union européenne“, tandis que le texte cible systématiquement les agents des „Institutions européennes“, mis à part l'article 1er.

Finalement, le terme „résident“ est à remplacer par celui de „résidant“.

Au vu des observations qui précèdent, l'intitulé est à adapter en conséquence.

Articles 1er à 3

Du point de vue légistique, les tirets figurant aux articles 1er, 2 et 3 sont à remplacer par des numéros.

Le terme „résident“ à l'article 2, tiret 2, est à remplacer par celui de „résidant“.

Article 4

Afin de garder la même cohérence le long du texte, il est proposé de rédiger en fin de disposition „Institutions européennes“ et „Organisations internationales“ avec des lettres majuscules.

Article 5

Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi sous examen accorde au conjoint du titulaire de la carte diplomatique des droits exorbitants, en ce qui concerne la vie professionnelle des conjoints. En effet, le texte proposé par les auteurs du projet de loi donne au conjoint un droit à une carte du même type que celle que détient son conjoint. Or, le séjour à Luxembourg pour motifs professionnels du conjoint qui bénéficie de la carte par ricochet obéit à des règles contraignantes précises en matière de séjour et d'autorisation de travailler. Le texte de la phrase finale de l'article 10 ne semble dès lors pas constituer une règle impérative, mais plutôt un espoir qui n'aura guère de chances d'être exaucé. Le Conseil d'Etat, en se référant à l'observation formulée *in fine* de la partie introductive du présent avis, estime que la législation en matière de mobilité des travailleurs ne peut pas être écartée pour les besoins du fonctionnement de la législation en matière de statut diplomatique. Le fonctionnement parallèle et cumulé des deux législations peut et doit être garanti.

Enfin, en ce qui concerne la notion de „membres de famille“, les auteurs du texte sous examen ne peuvent pas aller au-delà du texte des traités liant le Grand-Duché, cela d'autant plus qu'ils ne prévoient pas toutes les situations qui peuvent se présenter en pratique.

Article 10

Le Conseil d'Etat constate qu'une catégorie seulement des cartes à émettre est limitée, quant à sa durée, à la durée de la mission du détenteur, tandis que les cartes des autres catégories sont émises pour une durée fixe. Il est vrai que, en vertu du paragraphe 1er de l'article 10, toutes les cartes ne sont valides que tant que le détenteur remplit les conditions d'attribution prescrites par la loi. D'éventuels abus ne seront donc prévenus que tant que les détenteurs respecteront scrupuleusement l'exigence exprimée dans le même paragraphe 1er, c'est-à-dire de retourner au Ministère des affaires étrangères les cartes lorsque ces conditions ne sont plus remplies.

Le ministre des Affaires étrangères est à rédiger avec une lettre „é“ initiale, minuscule.

Quant au paragraphe 2, l'observation faite à l'endroit des articles 1er à 3 et portant sur le remplacement des tirets par des numéros vaut également pour ce paragraphe.

Article 11

Quant à la version dactylographiée soumise au Conseil d'Etat, à l'alinéa 1er, il y a lieu d'ajouter *in fine* un „point final“.

Quant à l'alinéa 2 dont il avait été saisi, il est rappelé que les lois soumises à la Chambre des députés ne contiennent pas encore la formule de promulgation, du fait qu'elles font l'objet d'une promulgation par le Grand-Duc. Cet alinéa est dès lors à supprimer.

*

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat se demande s'il n'aurait pas mieux valu procéder à la rédaction d'un projet de règlement grand-ducal en exécution des traités, conventions et accords visés par l'article 1er du texte sous examen, règlement qui aurait donc comme fondement constitutionnel l'article 37 de la Constitution. Cette façon de procéder est d'autant plus recommandable que le texte de l'article 1er ne donne pas d'autres droits et devoirs que ceux déjà prévus dans les textes internationaux. Elle aurait encore l'avantage de permettre de tenir compte en détail des situations spécifiques résultant des diverses dispositions des textes énumérés à l'article 1er du projet de loi sous examen alors qu'au contraire cette énumération crée un amalgame qui rend impossible le respect des spécificités de chacun des textes énumérés.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 octobre 2011.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

