



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

Procès-verbal de la réunion du 07 novembre 2016

Ordre du jour :

1. 6992 Projet de loi portant modification
 - 1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
 - 2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;
 - 3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales
 - Rapporteur : Monsieur Marc Angel
 - Analyse du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
2. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 19 septembre et 18 octobre 2016
3. Dossiers européens: adoption de la liste des documents transmis entre le 29 octobre et le 4 novembre 2016
4. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. Gilles Baum, remplaçant de M. Berger, M. Alex Bodry, remplaçant de Mme Dall'Agnol, M. Yves Cruchten, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Marcel Oberweis, remplaçant de M. Wiseler

M. David Wagner, observateur

M. Jean-Paul Reiter, M. Tom Goeders, MAEE, Direction de l'Immigration
Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances
M. Laurent Solazzi, Mme Catherine Thill, Ministère de l'Economie

Mme Rita Brors, Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

*

*

1. 6992 **Projet de loi portant modification**
1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;
3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales

Après une introduction par le Président-Rapporteur rappelant en grandes lignes l'objet du projet de loi, la commission procède à l'analyse article par article de l'avis du Conseil d'Etat, en retenant ce qui suit.

Article I – Point 1°

Le Conseil d'Etat propose de préciser la notion de « site de continuité d'activité ». Or, la commission est d'avis que la notion en question est définie précisément sous le point i) à ajouter à l'article 3. Elle décide de maintenir le texte initial du projet de loi.

Article I – Point 2° et Point 6°

Le Conseil d'Etat a des doutes quant aux avantages réels de créer le nouvel article 44bis au vu de la gestion administrative lourde qu'il est prévu d'instaurer. Or, la commission est d'avis que les dispositions sur la continuité d'activité constituent un élément important du projet de loi. Elle décide donc de maintenir le nouvel article 44bis, en ajoutant au paragraphe (2) les dispositions suivantes :

« Les données obtenues en vertu des points b), e) et f) du présent paragraphe sont conservées par le ministre ayant dans ses attributions les affaires étrangères pour une durée ne dépassant pas la durée de validité de l'inscription de l'entité agréée au registre prévue par le paragraphe (5) augmentée de 90 jours.

Les données obtenues en vertu des points a), e) et f) du présent paragraphe sont transmises, après son accord pour l'inscription de l'entité au registre, par le ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions au ministre aux fins de contrôle du respect des conditions prévues par l'article 38 et y sont conservées pour une durée ne dépassant pas la durée de validité de l'inscription de l'entité agréée au registre prévue par le paragraphe (5) augmentée de 90 jours.

Les critères techniques relatifs aux modalités de l'obtention, de la transmission et de la conservation des données prévues par le présent paragraphe sont à définir par règlement grand-ducal. »

Le règlement grand-ducal est nécessaire afin de préciser les critères sur base desquels le traitement des données en question devra s'effectuer.

L'amendement proposé répond à la demande du Conseil d'Etat de tenir compte

de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (délibération 683/2016 du 28 juillet 2016) par rapport à l'augmentation des données à caractère personnel traitées par le Ministre dans le « fichier des étrangers » et par rapport à la création du nouveau fichier « registre des entités agréées ».

Au paragraphe (10) de l'article 44bis, il y a lieu de redresser une erreur matérielle, en omettant « (6) » dans la première phrase (« en vertu du paragraphe ~~(6)~~ (1) et qui rapporte la preuve (...) »).

Article I – Point 3°

La commission reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat au point a) de l'article 38, point 1 : « travailleur salarié visé par l'article 42, travailleur hautement qualifié (...) ».

Par ailleurs, elle donne suite à la proposition du Conseil d'Etat de placer le terme « ou » figurant in fine du point h) dans une ligne à part.

Article I – Point 4°

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'intérêt de la mesure prévue sous le point a), c'est-à-dire d'insérer, à l'article 39 (1), les termes « et sans préjudice de l'article 49bis, paragraphe (1) ». Ce renvoi est dans l'intérêt du travailleur saisonnier ne se trouvant pas sur le terrain, en ce sens que la demande peut être introduite par l'employeur. La commission décide de maintenir le texte du projet de loi.

Article I – Point 5°

Le Conseil d'Etat propose d'omettre la dernière partie de la première phrase du paragraphe (5) (« à condition d'être lié par un lien de subordination. »). L'intention des auteurs du projet de loi étant clairement de souligner le lien de subordination, la commission décide de maintenir le texte initial. Cette disposition permet, dans la pratique, de mieux pouvoir différencier entre le travailleur salarié et le travailleur indépendant.

Pour redresser une erreur matérielle, la commission décide de supprimer les termes « à l'exclusion du mandataire social prévu à l'article 51, paragraphe (2) de la présente loi. » à l'endroit du paragraphe (5), point 2 de l'article 42.

Article I – Point 11°

La commission décide d'introduire un amendement remplaçant les termes de « en vertu de l'article 47, paragraphes (4) et (5) » par les termes « en vertu de l'article 47, paragraphe (4) » dans l'article 47-1, paragraphe (1). Cette disposition ne concerne que les experts ou cadres visés par l'article 47, paragraphe (4).

Au paragraphe (2) du même article, les termes « en vertu de l'article 47, paragraphe (4) et (5) » seront remplacés par « en vertu de l'article 47, paragraphe (5) », cette disposition ne concernant que les stagiaires visés par l'article 47, paragraphe (5).

Article I – Point 12°

Le Conseil d'Etat propose de redresser une erreur rédactionnelle, en insérant aux paragraphes 1^{er}, point d) et (2), point d) de l'article 47-2 le mot « sanctionnée » au lieu de « sanctionné ». La commission s'y rallie.

Article I – Point 13°

Le Conseil d'Etat fait remarquer que la loi du 19 juin 2009, mentionnée à l'article 47-3 sous b), sera abrogée par le projet de loi no. 6893 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Il y a donc lieu d'insérer un nouveau renvoi au moment de la mise en vigueur de la loi du ... relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Article I – Point 15°

La durée maximale de séjour étant mentionnée dans l'article 47-2, paragraphe (1), point c), il est inutile de la mentionner spécialement à l'article 47-5, paragraphe (2). La commission considère qu'il est préférable de regrouper cette disposition avec les autres motifs de refus dans un renvoi élargi à l'article 47-2, paragraphe (1) en y incorporant le point c). L'article 47-5, paragraphe (2) prend ainsi la teneur suivante :

- « (2) La demande de mobilité de longue durée est refusée, en dehors des cas prévus par l'article 101 de la présente loi,
- a) si les conditions prévues au paragraphe (1) du présent article n'ont pas été respectées ;
 - ~~b) si la durée maximale de séjour visée par l'article 47-1, paragraphes (1) et (2) est atteinte ;~~
 - e) b) dans les cas prévus par l'article 47-2, paragraphe (1), points c), d), e), f) et g) ;
 - e) c) si le titre de séjour expire durant la procédure. »

Article I – Point 17°

La commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de reprendre à l'endroit des paragraphes (4) sub b) et (5) sub b) le libellé précis de la directive et de préciser que le demandeur doit présenter « la preuve qu'il disposera d'un logement adéquat ou qu'un logement adéquat lui sera fourni ».

La commission reprend le nouveau renvoi à l'article 49quater, paragraphe 1^{er} proposé par le Conseil d'Etat, le renvoi à l'article 38, point 1) n'étant pas exact.

Article I – Point 18°

Le renvoi à la loi du 19 juin 2009, abrogée par la loi du ... relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, sera remplacé par un renvoi à la nouvelle loi.

La commission suit la proposition du Conseil d'Etat d'insérer au nouvel article 49ter, paragraphe 1^{er}, point a) le terme « modifiée » à la suite du mot « loi ». Il en est de même pour le point b).

Article I – Point 20°

Le Conseil d'Etat fait remarquer que la loi modifiée du 5 mai 2006 visée à l'article 49quinquies, paragraphe (2), point i), a été abrogée et remplacée par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection

temporaire. Il y a donc lieu de remplacer ce renvoi. Il en est de même pour le renvoi à l'endroit de l'article 49quinquies, paragraphe (3), point b).

Suite à une remarque du Conseil d'Etat, le renvoi à l'article 49quinquies, paragraphe (3), à l'article 49bis, paragraphe (2), est remplacé par un renvoi à l'article 49quater, paragraphe (2).

Article I – Point 21°

Le Conseil d'Etat fait observer que l'alinéa 3 du nouvel article 50bis, tel qu'il est formulé, est superflu en ce qu'il rappelle le droit commun. Le Conseil d'Etat propose d'en faire abstraction. Or, il s'avère que cette disposition se trouve déjà telle quelle dans la loi en vigueur. La commission décide de maintenir l'alinéa 3.

Article I – Point 22°

La commission suit la proposition du Conseil d'Etat d'omettre le bout de phrase introductif (« à l'exception du mandataire social visé à l'article 42, paragraphe (5) »).

Article I – Points 23° - 26°

Les points 23° à 26° concernent la création d'un titre de séjour pour investisseurs. Le Président-Rapporteur rappelle qu'actuellement, la loi en vigueur permet d'établir une autorisation de séjour pour raisons privées sous condition que le détenteur ne constitue pas de menace pour l'ordre public ou la santé publique, qu'il dispose d'une assurance-maladie, d'un logement approprié et de ressources qui lui permettent d'en vivre. La création d'une carte de séjour pour investisseurs liée à des conditions précises a pour but d'inciter l'investissement et la diversification de l'économie luxembourgeoise. L'ADEM doit être informée sur les emplois créés. Les montants fixés pour l'investissement nécessaire se trouvent en relation avec les emplois créés par l'investisseur, de sorte que l'investissement nécessaire est plus élevé dans le cas où le nombre d'emplois créés est bas. Des dispositions similaires pour investisseurs sont en vigueur dans un certain nombre d'autres Etats membres de l'Union européenne. Les auteurs du projet de loi insistent sur la condition que l'investissement soit déposé dans une seule banque pour viser spécialement les investisseurs disposant de grandes fortunes. Plusieurs membres de la commission expriment leurs doutes quant à l'utilité de cette démarche.

Selon le Conseil d'Etat, les diverses notions reprises dans l'article I, points 23° à 26°, n'ont pas de caractère normatif précis. Le Conseil d'Etat demande que le texte sous revue soit assorti d'un minimum de critères. Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère comme superflu le renvoi à l'endroit de l'article 52bis, paragraphe (6), à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Or, la commission préfère maintenir ce renvoi.

Pour répondre aux soucis du Conseil d'Etat et afin d'introduire des critères et précisions, la commission adopte les amendements suivants.

A l'article I^{er}, point 24°, l'alinéa suivant est ajouté à l'article 53bis, paragraphe (1) :

« Les secteurs de l'économie éligibles pour les investisseurs prévus sous

les points 1 et 2 du présent paragraphe sont définis par règlement grand-ducal. »

La détermination des secteurs de l'économie concernés permettra au gouvernement de diriger les finalités des investisseurs, ainsi que d'ouvrir ou de fermer certains secteurs aux investisseurs selon les besoins de l'économie.

A l'article 1^{er}, point 24°, l'article 53bis, paragraphe (8) prend la teneur suivante :
« (8) L'investissement visé au paragraphe (1), point 4 doit être composé de 100% de fonds propres. Il peut être constitué de devises ou d'instruments financiers, déposés auprès d'un seul institut financier. Le respect du seuil s'apprécie au jour du dépôt de la demande, ainsi qu'au 1^{er} jour ouvrable de chaque 12^e mois suivant l'obtention du titre de séjour, notamment sur base de la moyenne mensuelle du solde, de la valeur nette d'inventaire ou de la valeur en bourse. »

A l'article 1^{er}, point 24°, les phrases suivantes sont ajoutées à l'article 53bis, paragraphe (10) :

« Le nombre d'emplois de la structure ne peut être inférieur à 2. La structure doit être établie au Luxembourg et doit comprendre un solide dispositif de gouvernance interne, y compris des mécanismes adéquats de contrôle interne et des procédures comptables appropriées. »

Les structures d'investissement peuvent être des structures réglementées ou non-réglémentées, des sociétés à responsabilité limitée ou des sociétés anonymes, appartenant à l'investisseur.

Il est précisé que la disposition du point 24° paragraphe (2), excluant les investissements ayant à titre principal comme objet direct ou indirect l'achat et la location d'immeubles, ne vise pas l'achat d'immeubles dans le cadre de la création ou de la reprise d'une entreprise. Dans ce cas, l'achat d'immeubles ne demeure pas l'objet à titre principal.

La commission propose par ailleurs de remplacer à l'article 1^{er}, point 24°, le terme « est » par les termes « peut être » à l'endroit de l'article 53bis, paragraphe (1) :

« 24° Après l'article 53, il est inséré un article 53bis nouveau, qui prend la teneur suivante:

„**Art. 53bis.** (1) L'autorisation de séjour pour „investisseur“ ~~est~~ peut être accordée par le ministre au ressortissant de pays tiers, si les conditions suivantes sont remplies:

(...) »

Cette disposition donne plus de souplesse et de marge de manœuvre au Ministre ayant l'immigration dans ses attributions en matière d'autorisation de séjour pour « investisseur », ceci par exemple pour pouvoir réagir dans le cas d'un doute concernant l'honorabilité de l'investisseur. Ce cas de figure est par ailleurs visé par les articles 34 et 38 de la loi en vigueur. Selon le libellé actuel, l'investisseur aurait un droit absolu à se faire accorder une autorisation de séjour. La nouvelle formulation se trouve en analogie à la disposition introduite par le nouvel article 44bis, paragraphe (1) à l'article I, point 6° du projet de loi, disposant qu'une autorisation de séjour *peut* être délivrée au travailleur ressortissant de pays tiers affecté temporairement sur le site de continuité d'activité situé au Grand-Duché de Luxembourg.

Pour redresser une erreur matérielle mentionnée par le Conseil d'Etat, le mot « modifiée » est ajouté après le mot « loi » dans l'article 53bis, paragraphe (5), point b).

Un membre de la commission propose d'insérer à l'article 53quater (point 26° du projet de loi) un automatisme de retrait de l'autorisation de séjour dans le cas où les conditions ne seraient plus remplies. Or, il s'avère que dans le cadre de la création d'une entreprise, il y a lieu de garder une certaine souplesse.

Article II

Le Conseil d'Etat considère cet article comme étant superflu. Or, la commission estime que l'article II, comportant une disposition transitoire, apporte une clarification importante augmentant la sécurité juridique. Elle retient de maintenir l'article II.

Article III

Le Conseil d'Etat souligne que seules des raisons impérieuses qui sont extérieures aux contraintes des autorités publiques sauraient justifier un placement d'une durée de sept jours de mineurs et familles au centre de rétention.

Les auteurs du projet de loi font savoir que la directive « retours » ne prévoit pas cette limitation à 72 heures. Par ailleurs, dans le cadre d'une évaluation Schengen faite en janvier 2016, le Luxembourg a été critiqué comme étant le seul Etat membre de l'Union européenne à avoir introduit cette restriction qui, dans la pratique, mène à des difficultés à procéder aux retours de demandeurs de protection internationale déboutés. L'article III introduit donc une marge de sept jours pour pouvoir organiser de manière adéquate les vols destinés aux retours. Il va de soi que la durée de la rétention est tenue au minimum nécessaire pour chaque cas. Compte tenu de ces explications, la commission décide de maintenir l'article III.

Article IV

Par respect des dispositions en matière de protection des données, la commission propose d'amender l'article IV comme suit :

Les termes « aux fins de vérification de la catégorie et de la durée de validité du titre de séjour dont est titulaire le demandeur. » sont ajoutés à l'article 32, paragraphe (2), point i) :

« i) le fichier des étrangers tenu pour le compte du service des étrangers du ministre ayant l'immigration dans ses attributions aux fins de vérification de la catégorie et de la durée de validité du titre de séjour dont est titulaire le demandeur. »

* * *

Il est retenu que le secrétariat de la commission prépare une lettre d'amendement adressée au Conseil d'Etat, contenant les amendements adoptés par la commission au cours de la présente réunion. Cette lettre d'amendement est communiquée aux membres de la commission avant la

signature par le Président de la Chambre des Députés.

Il est rappelé que le projet de loi revêt un caractère d'urgence.

La commission souhaite disposer des avant-projets de règlements grand-ducaux afférents avant le vote du projet de loi.

2. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 19 septembre et 18 octobre 2016

Les procès-verbaux sont adoptés.

3. Dossiers européens: adoption de la liste des documents transmis entre le 29 octobre et le 4 novembre 2016

La liste des documents est adoptée. M. Yves Cruchten est nommé rapporteur du document COM(2016)670.

4. Divers

Il s'avère qu'aucun membre de la commission n'est disponible pour participer à une réunion interparlementaire organisée par la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen le mardi 8 novembre 2016 à Bruxelles.

Un membre de la commission demande à ce qu'une prochaine réunion de la commission soit consacrée au sujet des retours des demandeurs de protection internationale déboutés, et que tous les Ministres concernés y soient invités. Il propose d'inviter dans la même réunion le Ministre du Travail pour informer sur la situation des réfugiés sur le marché du travail.

Luxembourg, le 8 novembre 2016

La Secrétaire-administratrice,
Rita Brors

Le Président,
Marc Angel