



## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

---

TT

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

#### Procès-verbal de la réunion du 07 novembre 2011

##### ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 7, 12 et 19 septembre 2011 ainsi que du 20 octobre 2011 (matin)
2. 6306 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration  
- Rapporteur : Monsieur Marc Angel  
- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. Présentation de dossiers européens qui sont dans la compétence de la commission:

COM(2011) 585 : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (Rapporteuse : Mme Err)

COM(2011) 588 : Rapport de la Commission : 28e Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne (2010) (Rapporteur : M. Fayot)

COM(2011) 595 : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Protection des intérêts financiers de l'Union européenne  
Lutte contre la fraude  
Rapport annuel 2010  
(Rapporteur : M. Braz)

COM(2011) 637 : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions  
Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement. Annexes. SEC(2011) 1173 et SEC(2011) 1172  
(Rapporteuse : Mme Arendt)

COM(2011) 638 : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions  
La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers  
(Rapporteuse : Mme Arendt)

COM(2011) 666 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Stratégie d'élargissement et principaux défis 2011-2012  
(Rapporteur: M. Fayot)

COM(2011) 667 : AVIS DE LA COMMISSION concernant la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par la République de Croatie  
(Rapporteur: M. Hauptert)

COM(2011) 668 : COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union  
(Rapporteur: M. Angel)

4. Adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes entre le 29 octobre et le 4 novembre 2011
5. Divers

\*

Présents : M. Marc Angel, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Eischen, Mme Lydie Err, M. Ben Fayot, M. Fernand Kartheiser, M. Marcel Oberweis (remplaçant M. Hauptert), Mme Lydie Polfer

Mme Viviane Ecker, Conseillère juridique, Direction de l'Immigration

Mme Tania Tennina, Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Félix Braz, M. Norbert Hauptert

\*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

\*

En début de réunion, le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, avec l'accord des membres de la Commission, complète l'ordre du jour par l'ajout des deux points suivants :

- Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 décembre 2007 concernant la participation du Luxembourg à la Force de l'OTAN au Kosovo (KFOR) – adoption du projet d'avis de la Conférence des Présidents

Le projet d'avis de la Conférence des Présidents est adopté à l'unanimité.

- 6313 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 – nomination d'un rapporteur

M. Marc Angel est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Ensuite, les membres de la commission reprennent l'ordre des travaux tel que défini à l'ordre du jour.

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 7, 12 et 19 septembre 2011 ainsi que du 20 octobre 2011 (matin)

Les projets de procès-verbal sont adoptés à l'unanimité.

2. 6306 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

L'avis du Conseil d'Etat concernant le projet de loi sous rubrique a été publié le 25 octobre 2011. Un avant-projet de rapport de la Commission a été soumis aux membres de la Commission. Afin d'y inclure les remarques découlant de la discussion sur l'avis du Conseil d'Etat, le projet de rapport sera soumis à adoption lors de la prochaine réunion de la Commission, le 9 novembre à 16.00 heures.

La représentante de la Direction de l'Immigration donne des explications sur le projet de loi.

Le PL6306 comporte deux volets. Le premier volet concerne la transposition de la directive 2009/50/CE<sup>1</sup> dont l'objectif est d'harmoniser les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié par la mise à disposition d'un titre de séjour appelé « carte bleue européenne », de faciliter le regroupement familial et de permettre une certaine mobilité à l'intérieur des frontières de l'UE. Les ressortissants de pays tiers peuvent également obtenir la résidence de longue durée après avoir vécu cinq années consécutives dans l'UE sans que cela ait eu lieu obligatoirement dans un seul pays.

La transposition a comme conséquence la modification de la loi du 19 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui comporte déjà des règles sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié et sur le regroupement familial. Cependant, elle ne régleme pas la mobilité à l'intérieur de l'UE. La décision tardive de la part du Gouvernement de transposer la directive repose d'ailleurs sur le fait que la loi actuelle couvre assez bien les exigences de la directive. Elle a notamment connu un franc succès chez les employeurs qui ont été encouragés à recruter du personnel hautement qualifié originaire de pays tiers.

Mais, il reste néanmoins la question du calcul du salaire qui est redéfini dans la directive. En effet, sous la loi actuelle ce calcul est déterminé par un règlement grand-ducal qui fixe l'indemnité à trois fois le salaire minimum. Avec la directive, celui-ci correspond à un seuil salarial obtenu à partir de la moyenne des salaires du pays, avec comme conséquence une indemnité salariale plus élevée.

---

<sup>1</sup> Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié

Le deuxième volet repose sur une évaluation de la loi de 2008 par rapport à la directive 2004/38/CE<sup>2</sup>. Il s'agit de la deuxième évaluation qui a conduit la Commission européenne (CE) à présenter au Gouvernement toute une série de remarques et d'adaptations à faire. Compte tenu des modifications qui s'ensuivent pour la loi de 2008, le Gouvernement a décidé de déposer un projet de loi portant modification de la loi de 2008. Les recommandations formulées par la Commission européenne n'ont pas été publiées et sont à caractère interne.

Lors de l'élaboration de la loi de 2008, un point de discordance entre la CE et le Gouvernement luxembourgeois fut la notion de « relation durable » que ce dernier avait refusé d'inclure dans la loi. A travers cette référence, la CE comptait faciliter l'entrée de membres de famille de partenaires d'une relation durable. Le Luxembourg s'en était tenu à la reconnaissance du mariage et du partenariat. Par contre, le Gouvernement ne s'opposait pas à l'entrée d'un membre de famille d'une relation durable à condition que le demandeur signe une prise en charge, avec comme conséquence que cette personne ne puisse bénéficier des aides sociales nationales qu'après un séjour de cinq ans. La CE a retenu cependant que cette omission pouvait donner lieu à une mise en demeure suivie d'une condamnation. En conséquence, pour éviter des poursuites judiciaires le Gouvernement luxembourgeois a décidé d'inclure la notion de « relation durable » dans la loi modifiée. Concrètement, le membre de famille rejoignant la personne séjournant au Luxembourg pourra prétendre à bénéficier des aides sociales trois mois après son arrivée.

Un membre de la commission s'inquiète des conséquences de l'introduction de la notion de « relation durable » qui risque d'encourager l'apparition d'un tourisme social. Même si elle est synonyme d'ouverture et marque la fin de la discrimination entre les différentes formes de partenariats. Dans ce contexte, il faudra probablement songer à revoir les critères d'obtention des aides sociales.

#### Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

- La Commission constate la présence de plusieurs erreurs matérielles dans le texte publié le 4 août 2011 :
  - Dans l'intitulé, « 19 août » est à remplacer par « 29 août ».
  - Point 15° de l'article unique : à l'article 45-3. (1), à la dernière phrase, « l'article 45, paragraphe (3) » est à remplacer par « l'article 45-1, paragraphe (3) ».
  - Afin de tenir compte du Traité de Lisbonne, il y a lieu, pour désigner le statut de résident de longue durée, de remplacer le terme « CE » par « UE » dans tout le texte.

La Commission veillera à ce que le Conseil d'Etat en soit informé par lettre écrite.

- Point 3 du nouvel article 45, paragraphe 1<sup>er</sup> : le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme « montant » par « seuil salarial ». La directive stipule que le salaire annuel brut résulte d'un seuil salarial. Il y a lieu de noter que le terme « seuil salarial » peut être considéré dans l'optique de la comptabilité nationale, incluant les charges patronales, ou dans la simple optique d'un salaire brut. La différence entre les deux montants étant non négligeable.

La Commission suit l'avis du Conseil d'Etat.

---

<sup>2</sup> 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, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE

- Article 45, paragraphe 4, alinéa 3 : le Conseil d'Etat suggère de supprimer le bout de phrase « conformément à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif », dans la mesure où il s'agit d'une simple procédure de droit commun. La Commission européenne exige que cette mention soit faite et l'exigera aussi à l'avenir.

La Commission suit l'avis du Conseil d'Etat.

- Article 45-1, paragraphe 1<sup>er</sup> : le Conseil d'Etat note que l'exigence d'une preuve de l'existence préalable d'un « logement approprié » n'est pas prévue dans la directive, l'article 5.2. disposant seulement que les Etats membres peuvent exiger la preuve d'une adresse sur leur territoire. Selon la représentante du Gouvernement, le Conseil d'Etat n'a pas interprété le terme « adresse » comme étant égal à un « logement approprié ». En effet, la directive exige que lors de l'introduction d'une autorisation de séjour, le demandeur soit obligé d'indiquer une adresse dans le pays. Au Luxembourg cette exigence n'est appliquée qu'au moment où le demandeur introduit une demande de titre de séjour qui intervient à trois mois de son arrivée dans le pays. La Commission est d'avis que cette disposition n'est pas contraire à la directive.

La Commission ne suit pas l'avis du Conseil d'Etat et décide de ne pas amender le texte.

- Article 45-1, paragraphe 2 : la carte bleue est valable pour la durée de deux ans sinon pour la durée du contrat de travail plus trois mois, alors que l'article 7.2. de la directive permet de fixer une durée de validité entre un an et quatre ans. Le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons qui ont amené le Gouvernement à retenir une durée de validité relativement courte. La représentante du Gouvernement explique que jusqu'ici la loi prévoyait une validité de trois ans. Cependant, la directive introduit plus d'étapes dans la procédure d'obtention du titre de séjour, à savoir l'octroi de droits supplémentaires après deux ans. D'où l'alignement de la loi sur la directive.

La Commission ne suit pas l'avis du Conseil d'Etat et décide de garder la durée de deux ans.

- Article 45-4 (1) : le Conseil d'Etat propose une nouvelle formulation.

La Commission suit l'avis du Conseil d'Etat.

## Discussion

Un membre de la Commission demande à avoir des précisions sur les notions de « relation durable » et de « relation rompue » et la prolongation du titre de séjour y rattachée. Il fait notamment référence au point 23, article 76.

La représentante du Gouvernement donne les explications suivantes :

- Point 23, article 76. Cet article se réfère exclusivement aux relations dans les Etats tiers. Les ressortissants des pays tiers n'ont droit qu'à la reconnaissance du mariage ou du partenariat légal.
- Le terme « relation durable » apparaît dans la première partie de la loi sur la libre circulation des personnes qui se réfère à la directive 2004/38 et qui définit les membres de famille. Ceci ne s'applique qu'aux membres de famille des ressortissants d'un Etat membre de l'UE et figure dans la loi de 2008 dans le chapitre

« regroupement familial ». Jusqu'ici n'étaient pris en compte que le mariage ou le partenariat légal conclu dans un Etat membre ou dans un pays tiers. Entretemps la loi sur le partenariat légal a été amendée et les conditions de reconnaissance d'un partenariat légal ont été redéfinies. D'où l'application aussi aux critères de reconnaissance dans le cadre de la loi de 2008 sur l'immigration. S'y ajoute aussi en référence à la directive la notion de « relation durable » qui est définie au point 2 du projet de loi. La personne membre de famille a le droit à une carte de séjour « membre de famille UE ».

La notion de « relation durable » n'a été introduite que très tardivement dans le projet de directive sur demande de quelques Etats membres. Le Luxembourg s'y était opposé et avait proposé d'interpréter le terme « favoriser » comme n'ayant pas de valeur normative. Le Conseil d'Etat était d'ailleurs du même avis. Cependant, la Cour européenne de Justice en a décidé autrement en déclarant que le terme « favoriser » obligeait à reconnaître les personnes proches dans le cadre d'une relation durable en tant que membre de famille.

Cette discussion soulève plus généralement la question de l'intervention de la Commission européenne dans les relations de partenariat dans les différents Etats membres.

3. Présentation de dossiers européens qui sont dans la compétence de la commission:

COM(2011) 585 : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (Rapporteuse : Mme Err)

Il s'agit d'une évaluation de la directive 2003/109/CE. De grandes disparités d'appréciation sont constatées dans les différents pays. L'objectif de la directive est de favoriser la mobilité des citoyens ressortissants de pays tiers à l'intérieur de l'UE et en même temps de permettre une migration circulaire. Le rapport constate que ces objectifs n'ont pas encore été atteints et que des adaptations sont absolument indispensables dans les domaines de la mobilité interne à l'UE et de la promotion du statut des résidents de longue durée dans les différents Etats membres et dans les pays tiers concernés. D'où la nécessité de corriger la transposition de la directive en question.

COM(2011) 588 : Rapport de la Commission : 28e Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne (2010) (Rapporteur : M. Fayot)

Le rapporteur est dans l'attente des renseignements qu'il a sollicités auprès du Ministère des Affaires étrangères et en informera la Commission dès réception.

COM(2011) 595 : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Protection des intérêts financiers de l'Union européenne  
Lutte contre la fraude  
Rapport annuel 2010  
(Rapporteur : M. Braz)

L'examen de ce document est reporté en l'absence de son rapporteur.

COM(2011) 637 : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions  
Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement. Annexes. SEC(2011) 1173 et SEC(2011) 1172  
(Rapporteuse : Mme Arendt)

L'examen de ce document est reporté en l'absence de sa rapporteure.

COM(2011) 638 : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions  
La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers  
(Rapporteuse : Mme Arendt)

L'examen de ce document est reporté en l'absence de sa rapporteure.

COM(2011) 666 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Stratégie d'élargissement et principaux défis 2011-2012  
(Rapporteur: M. Fayot)

En guise de remarque générale, il y a lieu de retenir que les pays des Balkans, hormis la Croatie, sont des candidats potentiels à l'UE.

- Croatie

Le rapport sur la Croatie, pays candidat, présente un bilan relativement positif. Cependant, quelques problèmes persistent, notamment en matière de corruption et dans les relations avec les minorités serbes et roms. En conclusion, la CE estime que la Croatie est prête à adhérer à l'UE.

- Kosovo

Le Kosovo a conclu un accord avec le FMI (Fonds monétaire international) qui lui garantit une assistance macro-financière sous certaines conditions. Or, cette aide lui a été refusée en 2010 en raison du non respect de celles-ci.

De sérieux déficits démocratiques ont été constatés. Ainsi, lors des dernières élections législatives de 2010 où des problèmes de fraude sont apparus. En effet, 502 personnes ont été accusées de fraude électorale, mais seulement 18 d'entre elles ont été jugées. Par ailleurs, l'élection présidentielle qui a eu lieu en février 2010 a été déclarée comme étant non constitutionnelle par la Cour constitutionnelle. Une nouvelle élection a du être organisée.

Malgré l'existence de tensions avec les différentes communautés minoritaires serbes, croates, turques, roms, bosniaques, égyptiennes et askali, le Gouvernement kosovar compte parmi ses membres des personnes issues de ces minorités. Malgré cela, de grands efforts restent à faire pour leur intégration, notamment dans les écoles.

Concernant le système judiciaire, les salaires des juges et des procureurs ont été augmentés en 2010 pour leur assurer une plus grande indépendance. Par contre, un chiffre énorme de dossiers est en attente de traitement, ce qui témoigne d'un appareil judiciaire faible et mal organisé. S'y ajoute le fait que les lois ne sont pas correctement appliquées dans le nord du pays en raison d'un

manque de juges et de procureurs dans la région.

Les personnes graciées par le Président sont le plus souvent des personnes ayant commis des crimes sérieux.

Un poste de médiateur a été mis en place, mais celui-ci n'a qu'un très faible pouvoir en raison de l'absence de soutien politique.

Au niveau des droits de l'homme, les libertés de pensée, de conscience et de religion sont bafouées. Afin de garantir la liberté de religion, le Gouvernement a récemment demandé aux communautés religieuses de se constituer en ONG.

Concernant l'égalité de traitement entre hommes et femmes, les femmes sont nettement sous-représentées sur le marché du travail.

L'année 2010 a connu le plus haut taux de retour des personnes issues des minorités au Kosovo. Cette tendance a diminué au début 2011 en raison des difficultés économiques.

L'analyse de la situation économique met en évidence un budget qui a enregistré une hausse en 2009 et 2010. En même temps le secteur public a connu un développement soutenu, alors que le secteur économique a plutôt stagné. Les investissements étrangers vont prioritairement dans le secteur des services. En 2009, le taux de chômage atteignait 45,4%. Les salaires des fonctionnaires de l'Etat ont subi une hausse variant entre 30 et 50 %.

Le Kosovo est aussi confronté à d'autres problèmes latents, dont, notamment le trafic d'êtres humains.

La Bosnie et l'Albanie présentent un même bilan désespérant. En Bosnie, les nouveaux élus ont des difficultés à présenter une vue d'ensemble pour le futur développement du pays. La Macédoine, le Monténégro et la Serbie s'en tirent un peu mieux.

### Discussion

Etant donné que ces pays sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE, il y a lieu de mener une discussion plus approfondie sur les perspectives d'élargissement de l'UE avec le Ministre des Affaires étrangères.

Un membre de la Commission met en garde devant la reconnaissance trop hâtive d'entités étatiques dysfonctionnelles, telles que le Kosovo ou la Bosnie-Herzégovine, car cela ne leur garantit pas un développement démocratique. La même question se posera dans le futur pour les territoires palestiniens.

COM(2011) 667 : AVIS DE LA COMMISSION concernant la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par la République de Croatie  
(Rapporteur: M. Hauptert)

L'examen de ce document est reporté en l'absence de son rapporteur.

COM(2011) 668 : COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Commission Opinion on

Serbia's application for membership of the European Union  
(Rapporteur: M. Angel)

L'examen de ce document est reporté.

4. Adoption de la liste des documents transmis par les institutions européennes entre le 29 octobre et le 4 novembre 2011

Le document COM (2011) 688 est à classer B et à renvoyer à la Commission du Développement durable. La liste ainsi modifiée est adoptée.

5. Divers

Ce point de l'ordre du jour ne suscite aucune remarque.

Luxembourg, le 15 novembre 2011

La secrétaire,  
Tania Tennina

Le Président,  
Ben Fayot