

Projet de loi

portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Avis du Conseil d'État

(9 juin 2020)

Par dépêche du 15 mai 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Immigration et de l'Asile.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Commission consultative des droits de l'homme a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 8 juin 2020.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

La lettre de saisine indique encore qu'un traitement dans les meilleurs délais est demandé, étant donné que les dispositions visées dans le projet de loi font partie des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à prolonger, dans le temps, l'effet d'un certain nombre de mesures dérogatoires à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration introduites par les articles 13 et 14 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

Ainsi que l'indiquent les auteurs, il est proposé « de porter temporairement à six mois le délai accordé à certains ressortissants de pays tiers arrivés au Luxembourg depuis le 1^{er} janvier 2020 pour solliciter la délivrance de leur titre de séjour, de proroger temporairement la durée de validité des titres de séjour expirés, et de déclarer régulier le séjour de ressortissants de pays tiers dont le visa est échu ou dont le séjour vient de dépasser les 90 jours ».

Par ailleurs, ils entendent ancrer dans la loi l'article 14 du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, qui limite l'entrée des ressortissants

de pays tiers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée déterminée, sauf exemptions et dérogations qui pourront être précisées par règlement grand-ducal. Ils donnent ainsi suite à un certain nombre de recommandations et communications de la Commission européenne en la matière, étant donné que, ainsi que le précisent les auteurs, « l'action aux frontières extérieures ne peut être efficace que si elle est décidée et mise en œuvre par l'ensemble des États membres de l'UE et des États associés à l'espace Schengen à toutes les frontières extérieures, sa fin étant fixée à la même date, et de manière uniforme ».

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

À la première phrase, l'article sous examen dispose que, par dérogation à l'article 34 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, les ressortissants de pays tiers ne peuvent plus entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

La deuxième phrase prévoit des exceptions pour les ressortissants d'un certain nombre de pays. Or, parmi les personnes visées figurent les citoyens de l'Union européenne tout comme ceux du Royaume-Uni et des pays associés à l'espace Schengen. Le Conseil d'État ne conçoit pas pour quelles raisons il est nécessaire d'exempter ces personnes de la restriction inscrite à la première phrase, alors que l'article 34 de la loi précitée du 29 août 2008, auquel il est prévu de déroger, ne vise de toute façon que les ressortissants de pays tiers, à savoir, en application de l'article 3 de la prédite loi de 2008, « toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation ». Par ailleurs, le Conseil d'État se demande pour quelles raisons il y aurait lieu de limiter le droit d'entrer sur le territoire des citoyens de l'Union européenne au seul motif de « regagner leur domicile ». Il y a dès lors lieu de revoir la liste des exceptions inscrite à la deuxième phrase et de supprimer la référence, notamment, aux citoyens de l'Union européenne, à ceux du Royaume-Uni ainsi qu'à ceux des pays associés à l'espace Schengen.

S'il est nécessaire, au vu des dispositions de la loi précitée du 29 août 2008, du champ d'application de son article 34 ainsi que de la dérogation inscrite à la première phrase, de viser les membres de la famille de ces personnes, il y a lieu de limiter l'exception à ces seuls individus. Il incombe aux auteurs de procéder à cette analyse ; il en va de même pour ce qui est de la référence aux citoyens d'Andorre, de Monaco, de Saint-Marin, et du Vatican/Saint-Siège. Dans le cas où les auteurs estiment, au vu des observations qui précèdent et de l'état actuel de la législation, qu'il n'est pas nécessaire de maintenir les exceptions énumérées à la deuxième phrase, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec la suppression de cette dernière phrase.

À la troisième phrase de l'article sous examen, les auteurs prévoient que « la durée de l'interdiction, la portée des exceptions et les modalités de normalisation sont à fixer par règlement grand-ducal ». Et de préciser à la dernière phrase que « les dispositions du présent article cessent leurs effets le 31 décembre 2020 ».

Dans son avis du 31 janvier 2012 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité (doc. parl. n° 6316⁴, p. 8), le Conseil d'État avait proposé « à l'instar de ce qui a été fait dans d'autres lois, de retenir une date dans la loi, en disposant que les gestionnaires installent un compteur intelligent au plus tard à partir de cette date, qui peut être celle proposée du 1^{er} janvier 2014, tout en prévoyant qu'un règlement grand-ducal peut fixer une date antérieure ». Le Conseil d'État peut dès lors s'accommoder de la façon de procéder des auteurs qui consiste à fixer une date butoir au 31 décembre 2020 et à renvoyer à un règlement grand-ducal qui peut fixer une date antérieure.

À la troisième phrase, le Conseil d'État demande, au vu de l'énumération retenue par les auteurs dans le projet de règlement grand-ducal ayant fait l'objet de l'avis du Conseil d'État n° 60.223 du même jour, de viser « les catégories de personnes » au lieu de la « portée des exceptions ».

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

La forme abrégée « Art. » et le numéro d'article sont à écrire en caractères gras.

Article 1^{er}

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...). Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

À la lettre a) (point 1° selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire « à l'article 40, paragraphe 2, de la loi précitée du 29 août 2008 » et « à l'article 40, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 29 août 2008 ».

Article 2

Le Conseil d'État propose de faire référence à « la loi précitée du 29 août 2008 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 9 juin 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu