

Objet : Projet de loi n°7412 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. (5247NJE)

*Saisine : Ministre de l'Immigration et de l'Asile
(25 février 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis (ci-après le « projet de loi ») a pour objet de modifier la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après la « loi modifiée du 29 août 2018 ») afin d'inscrire les volets sur le droit de séjour des ressortissants britanniques et les droits des travailleurs frontaliers contenu dans l'Accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (ci-après « l'Accord ») dans la législation luxembourgeoise.

Le projet de loi accorde, après le 29 mars 2019 et sous condition que l'Accord entre en vigueur, des droits équivalents à ceux des citoyens de l'Union et de leurs familles en matière de droit de circulation et de séjour libre sur le territoire des Etats membres, en-dehors de « quelques exceptions mineures » :

- pour les ressortissants britanniques qui résident au Luxembourg, et leurs membres de famille, au moment du retrait du Royaume-Uni,
- pour les ressortissants britanniques, et leurs membres de famille, arrivant au Luxembourg après le 29 mars 2019 et avant la fin de la période de transition,
- pour les personnes qui sont membres de famille d'un ressortissant britannique arrivant au Luxembourg après la fin de la période de transition si ce ressortissant britannique réside au Luxembourg avant ou pendant la période de transition.

Considérations générales

L'avis 53.258 du Conseil d'Etat, faisant référence aux articles 127 et 185 de l'Accord, remet en cause la nécessité de l'essentiel des dispositions du projet de loi, point de vue partagé par la Chambre de Commerce. En effet, l'article 127 de l'Accord indique que « *sauf disposition contraire du présent accord, le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire pendant la période de transition* » et que « *sauf disposition contraire du présent accord, pendant la période de transition, toute référence aux Etats membres dans le droit de l'Union applicable en vertu du paragraphe 1, y compris dans sa mise en œuvre et son application par les Etats membres, s'entend comme incluant le Royaume-Uni* », tandis qu'il est précisé au sein de l'article 185 que « *la deuxième partie relative aux droits des citoyens et la troisième partie relative à la séparation ne s'appliquent qu'à compter de la fin de la période de transition* ». Les résidents britanniques seraient donc de fait considérés comme des citoyens de l'Union européenne concernant le droit de séjour au Luxembourg durant la période de transition.

Dès lors se pose la question de la pertinence de bon nombre de dispositions du projet de loi dans le cadre de la période de transition prévue par l'Accord, notamment concernant le calcul de la période de séjour, les modalités de l'octroi d'un document attestant

de la permanence du séjour, le document attestant les droits découlant de l'Accord délivré au travailleur frontalier qui le demande et le traitement des ressortissants britanniques qui ne tombent pas dans le champ de l'application de l'Accord. La Chambre de Commerce s'étonne fortement d'une telle divergence d'interprétation sur ce qui constitue le fondement de ce projet de loi. Au regard du texte de l'Accord, elle tend à soutenir la position du Conseil d'Etat et s'interroge ainsi sur le bien-fondé de la majorité des dispositions du projet de loi.

La Chambre de Commerce tient toutefois à commenter deux articles du projet de loi. L'article 1^{er} 1^o inscrit deux nouvelles définitions dans la loi modifiée du 29 août 2008, celles de « travailleur frontalier » et de « droit de garde ». Si la Chambre de Commerce n'émet aucune remarque sur la définition du « droit de garde », elle s'interroge toutefois sur les différences entre la définition du « travailleur frontalier » selon le projet de loi, à savoir « *tout travailleur qui est occupé sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et séjourne sur le territoire d'un autre Etat, où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine* » et selon l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale où il est défini comme « *toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre et qui réside dans un autre Etat membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine* ». Si la Chambre de Commerce salue l'intégration de cette définition dans la loi modifiée du 29 août 2008, qui apporte de la lisibilité au projet de loi, elle recommande de s'en tenir au texte initial du règlement (CE) n° 883/2004.

Concernant l'article 1^{er} 4^o, la Chambre de Commerce s'en tient à se rallier à la position du Conseil d'Etat en raison de la contradiction évidente entre cet article du projet de loi et l'article 185 de l'Accord.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce fait remarquer le délai très court entre l'envoi du projet de loi pour avis, l'avis rendu par le Conseil d'Etat et l'agenda législatif. La Chambre de Commerce souhaiterait que soit davantage anticipée la rédaction de textes de loi prioritaires comme ceux résultant de l'Accord.

Le projet de loi est conditionné au seul scénario d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le cadre de l'Accord. Or, à ce stade du processus de validation de l'Accord par les Britanniques, aucun scénario ne se dégage quant à la forme que prendra le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Si le texte prend en compte dans son article 2 une validation retardée de l'Accord, le scénario d'un « no-deal » est tout autant concevable. Des solutions doivent être envisagées sur la question du droit de séjour des ressortissants britanniques dans le cas d'un tel scénario. La Chambre de Commerce soutient l'instauration d'une relation entre le Luxembourg et le Royaume-Uni qui bénéficie aux deux parties, notamment sur le plan économique, et qui repose sur le principe de la réciprocité. Ainsi, elle souhaite que dans le cas d'un « no-deal », le Luxembourg et le Royaume-Uni s'entendent sur le maintien d'une libre circulation des ressortissants britanniques au Luxembourg et des ressortissants luxembourgeois au Royaume-Uni équivalente à celle existante pour les citoyens de l'Union européenne.

Enfin, la fiche financière soulève certaines interrogations, en l'absence notamment de la charge liée au transfert de 8 agents de l'Etat, de l'adaptation nécessaire de l'application informatique utilisée par la Direction de l'Immigration avant l'entrée en vigueur du projet de loi et de la formation prévue pour les agents du Service Etrangers, ces deux derniers points étant cités dans la fiche d'évaluation d'impact du projet de loi. Mais c'est davantage l'existence de frais engagés pour des dispositions qui devraient, en tout état de cause, ne pas voir le jour à court terme, qui inquiète la Chambre de Commerce. La création d'un

document attestant de la permanence du séjour pour les ressortissants britanniques n'est par exemple pas nécessaire durant la période de transition selon l'Accord. L'interprétation semble-t-il erronée de l'Accord a pourtant abouti à accorder dans ce but un renforcement temporaire à hauteur de 8 agents de l'Etat, 6 employés du groupe d'indemnité B1 et 2 employés du groupe d'indemnité C1, et à investir dans une évolution de l'application informatique utilisée par la Direction de l'Immigration.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi dans sa forme actuelle.

NJE/DJI