

N° 4829

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

modifiant l'article 2 de la loi du 29 avril 1999
portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

* * *

*(Dépôt: le 2.8.2001)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (18.4.2001)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs et commentaire	2
4) Avis de la Chambre des Employés privés (24.4.2001)	3
5) Avis de la Chambre de Travail (11.5.2001)	4
6) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (22.5.2001).....	5
7) Avis du Conseil d'Etat (13.7.2001)	5

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Château de Fischbach, le 18 avril 2001

*La Ministre de la Famille,
de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse,*

Marie-Josée JACOBS

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique.— Le paragraphe (2) de l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti est remplacé par le texte ci-après:

„(2) La personne qui n'est pas ressortissant luxembourgeois ou d'un autre Etat membre de l'Union Européenne ou d'un Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace Economique Européen et qui n'est pas reconnue apatride sur base de l'article 23 de la Convention relative au statut des apatrides faite à New York le 28 septembre 1954, ni reconnue réfugiée politique au sens de l'article 23 de la Convention relative au statut de réfugié politique au sens de l'article 23 de la Convention relative au statut de réfugié politique, faite à Genève, le 28 juillet 1951, doit avoir résidé légalement au Grand-Duché de Luxembourg pendant cinq ans au moins au cours des vingt dernières années.“

*

EXPOSE DES MOTIFS ET COMMENTAIRE

La loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti dispose à l'article 2(1) a) que toute personne qui requiert une prestation au titre du revenu minimum garanti doit „être autorisée à résider sur le territoire du Grand-Duché, y être domiciliée et y résider effectivement“.

Suivant le paragraphe 2 de ce même article „la personne doit avoir résidé au Grand-Duché de Luxembourg pendant cinq ans au moins au cours des vingt dernières années, sauf si elle est reconnue apatride au sens de l'article 23 de la Convention relative au statut des apatrides, faite à New York, le 28 septembre 1954, ou si elle est reconnue réfugiée politique au sens de l'article 23 de la Convention relative au statut de réfugié politique, faite à Genève, le 28 juillet 1951“.

Le 26 janvier 2000, la Commission européenne a adressé au Grand-Duché de Luxembourg un avis motivé au titre de l'article 226 du traité CE instituant la Communauté européenne et concernant l'accès au droit à un revenu minimum garanti (document C(1999)5071 final).

Dans son avis motivé, la Commission arrive à la conclusion „que l'imposition d'une condition de durée de résidence au Grand-Duché (soit 10 ans en vertu de la loi¹ du 26 juillet 1986, soit de 5 ans en vertu de la nouvelle loi² du 29 avril 1999) pour l'octroi du revenu minimum garanti aux ressortissants des autres Etats membres enfreint le principe d'égalité de traitement, tel qu'inscrit à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) No 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs salariés, aussi qu'à l'article 43 du traité CE en ce qui concerne les travailleurs non salariés“.

Le 22 mars 2000, le Conseil de Gouvernement a décidé d'amender la loi du 29 avril 1999 sur le revenu minimum garanti de façon à se conformer à l'avis motivé de la Commission.

Le comité interministériel à l'action sociale, composé de représentants des Ministres de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, de la Sécurité sociale, du Travail et de l'Emploi et de l'Intérieur a analysé l'avis motivé de la Commission et a également pris position en faveur d'un changement de la législation actuelle.

Le présent projet de loi propose de modifier uniquement le paragraphe (2) de l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 actuellement en vigueur et de ne pas changer les autres dispositions de ce même article.

Il s'ensuit que tous les requérants à une prestation au titre du revenu minimum garanti doivent être autorisés, comme c'est le cas depuis le premier mars 2000, à résider sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y être domiciliés et y résider effectivement.

Seules les personnes visées au nouveau paragraphe (2) de l'article 2 doivent, en outre, apporter la preuve qu'elles étaient en séjour régulier au Grand-Duché pendant une durée de cinq ans au moins au cours des vingt dernières années qui précédaient la demande.

*

1 Loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti; b) création d'un service national d'action sociale; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

2 Loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(24.4.2001)

Par lettre du 21 mars 2001, réf. 1457/SE/ds, Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. La loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (RMG) soumet l'octroi de ce revenu à plusieurs conditions.

Une de ces exigences est que le demandeur doit avoir eu sa résidence au Luxembourg pendant cinq années au moins au cours des vingt dernières années, sauf s'il est reconnu apatride ou réfugié politique.

2. Cette condition de résidence fait l'objet de critiques de la part de la Commission européenne à Bruxelles qui voit dans le libellé actuel de la loi une discrimination des ressortissants communautaires non luxembourgeois.

3. Pour tenir compte de ces observations, le projet sous avis propose de reformuler la condition de résidence et de ne la laisser subsister que pour les demandeurs qui sont ressortissants non communautaires.

En d'autres termes, les ressortissants communautaires, de même d'ailleurs que les ressortissants d'un Etat membre de l'Espace Economique Européen (Norvège, Liechtenstein et Islande), seront à l'avenir exemptés de la condition de résidence des cinq années. Les apatrides et les réfugiés politiques bénéficieront de la même exemption.

4. Il paraît utile à notre Chambre professionnelle de retracer les péripéties qu'a connues la condition de résidence avant son libellé définitif tel qu'il figure dans la loi du 29 avril 1999 précitée.

5. En 1996, une première version de la réforme du RMG devenant plus tard la loi de 1999, propose de libeller la condition de résidence comme suit:

„La personne qui n'est pas ressortissant luxembourgeois ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'espace économique européen et qui n'est ni reconnue apatride sur base de l'article 23 de la convention relative au statut des apatrides faite à New York le 28 septembre 1954, ni reconnue réfugié politique sur base de l'article 23 de la convention de Genève sur le statut du réfugié, doit avoir résidé au Grand-Duché de Luxembourg pendant dix ans au moins au cours des vingt dernières années.“

A l'époque, le choix de cette formulation est délibéré, car, comme il ressort de la lecture du commentaire des articles, le Gouvernement est d'avis que:

„à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen, aucune durée minimale de résidence n'est et ne peut être exigée.“

La première version de la condition de résidence est modifiée au courant de l'année 1997, le Gouvernement proposant l'abolition pure et simple de toute condition de résidence, donc également pour les ressortissants de pays tiers.

Cet amendement n'a pas rencontré l'approbation du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 20 octobre 1998, s'oppose à l'abandon de la condition de résidence. Elle propose de revenir au libellé initial, avec cependant un changement: on biffe toute référence aux ressortissants communautaires et aux ressortissants de l'Espace Economique Européen.

C'est ce texte proposé par le Conseil d'Etat qui a été intégré dans la loi du 29 avril 1999.

Face aux critiques de la Commission européenne à Bruxelles, ce texte est remis en question et le Gouvernement a donc décidé de revenir quasi textu à la première version de la condition de résidence datant de 1996.

6. Notre Chambre professionnelle marque son accord au présent projet de loi.

Luxembourg, le 24 avril 2001.

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(11.5.2001)

Par lettre en date du 21 mars 2001, Madame le Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi modifiant l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

La modification de la loi du 29 avril 1999 précitée s'est imposée suite à un avis motivé de la Commission européenne dans lequel elle arrive à la conclusion que „l'imposition d'une condition de durée de résidence au Grand-Duché de Luxembourg pour l'octroi du revenu minimum garanti aux ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne enfreint le principe d'égalité de traitement, tel qu'inscrit à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) No 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs salariés ainsi qu'à l'article 43 du traité CE en ce qui concerne les travailleurs non salariés“.

Il s'ensuit que tous les requérants à une prestation au titre du revenu minimum garanti doivent être autorisés, comme c'est le cas depuis le premier mars 2000, à résider sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y être domiciliés et y résider effectivement.

Seules les personnes visées au nouveau paragraphe 2 de l'article 2, à savoir celles qui ne sont pas ressortissantes d'un Etat de l'EEE ainsi que celles non reconnues comme apatrides ou réfugiées politiques en vertu des conventions internationales, doivent, en outre, apporter la preuve qu'elles étaient en séjour régulier au Grand-Duché pendant une durée de cinq ans au moins au cours des vingt dernières années qui précédaient la demande.

Notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Madame le Ministre, l'expression de nos sentiments très distingués.

Luxembourg, le 11 mai 2001.

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(22.5.2001)

Par dépêche du 21 mars 2001, Madame le Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a demandé, en insistant sur le „*caractère d'urgence*“ du texte, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ledit projet vise à modifier la seule condition de résidence prévue par la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti afin de la rendre conforme au droit communautaire.

L'avis des instances consultatives en la matière est donc sans importance aucune puisque le pouvoir politique exécutera de toute façon ce que la Commission européenne – qui a adressé un avis motivé en la matière au Grand-Duché – dicte à ce sujet.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'admet pas que le Gouvernement exerce pression sur elle en faisant état d'un prétendu „*caractère d'urgence*“, qui a bien du mal à se faire remarquer si l'on sait que l'initiative (du Conseil de Gouvernement) du projet sous avis remonte au 22 mars 2000 et que le projet se limite à un „*article unique*“ d'une dizaine de lignes à peine, mais qu'il n'a été transmis à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qu'avec une année de retard, soit le 21 mars 2001!

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 mai 2001.

Le Secrétaire,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(13.7.2001)

Par dépêche en date du 5 avril 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par la ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, était joint un exposé des motifs-commentaire.

L'avis de la Chambre des employés privés a été communiqué au Conseil d'Etat le 15 mai 2001, l'avis de la Chambre de travail, le 25 mai 2001, et l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics le 1er juin 2001. Au moment d'émettre le présent avis, celui des autres chambres professionnelles concernées n'est pas encore parvenu au Conseil d'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis se propose de modifier le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et de n'appliquer la condition relative à une durée de résidence de 5 ans au moins au cours des 20 dernières années qu'aux seuls ressortissants non communautaires n'ayant ni le statut d'apatride ni le statut de réfugié „politique“.

Ce faisant, le projet entend se conformer à l'avis motivé que la Commission européenne a adressé en date du 26 janvier 2000 au Grand-Duché de Luxembourg au titre de l'article 226 du traité CE concernant l'accès au droit à un revenu minimum garanti.

En effet, la Commission considère que l'imposition d'une condition de durée de résidence au Grand-Duché pour l'octroi du revenu minimum garanti aux ressortissants des autres Etats membres enfreint le principe d'égalité de traitement tel qu'inscrit à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) No 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, ainsi qu'à l'article 43 du traité CE en ce qui concerne les travailleurs non salariés.

L'avis rappelle la jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes selon laquelle le droit à un revenu minimum garanti constitue un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) No 1612/68 précité.

*

EXAMEN DU TEXTE

Par application du règlement (CEE) No 1612/68 sont inclus, dans le cercle des bénéficiaires d'un avantage social, les ressortissants communautaires qui font usage de leur mobilité en leur qualité de travailleurs salariés ou non salariés.

Sur base des articles 7 et 10 dudit règlement, le membre de la famille à charge du travailleur migrant peut également prétendre au bénéfice d'un avantage social par application de la règle de l'égalité de traitement entre ressortissants communautaires dans le cadre de la réalisation de l'objectif de la liberté de circulation la plus complète des travailleurs.

Le Conseil d'Etat approuve la démarche des auteurs du projet visant à étendre le bénéfice au revenu minimum garanti à tous les citoyens européens sans référence à la notion de travailleur.

Ils suivent ainsi le courant de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes dégagé dans l'arrêt *Martinez Sala* (C-85/96) qui a ouvert un nouveau champ d'application pour le droit communautaire en considérant le principe de non-discrimination comme un droit appartenant au citoyen en tant que personne et non plus lié à une activité économique.

Cependant il se déduit de l'article 10.1 du règlement (CEE) No 1612/68 que le membre de la famille du travailleur migrant, à savoir son conjoint, leurs descendants de moins de vingt et un ans ou à charge, les ascendants du travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge, pourrait avoir la nationalité d'un Etat tiers.

Comme la rédaction actuelle du texte proposé ne permet pas une telle interprétation, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est indiqué de compléter le libellé du paragraphe 2 de l'article 2 en conséquence.

Il faut souligner qu'une évolution sociale d'ordre général devrait justifier une interprétation extensive de cette notion.

In fine de l'article 2, paragraphe 2, le texte nouveau ajoute à la condition de résidence déjà prévue dans l'ancien texte, le terme „légale“.

Tout en précisant que le projet de loi n'entend pas changer les autres dispositions de l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 actuellement en vigueur, de sorte que les requérants à une prestation au titre du revenu minimum garanti doivent être autorisés à résider sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y être domiciliés et y résider effectivement, les auteurs renforcent la condition de résidence pour les non-communautaires visés au nouveau paragraphe 2 de l'article 2 en ajoutant qu'ils doivent apporter la preuve d'un séjour régulier au Grand-Duché pendant une durée de cinq ans au moins au cours des vingt dernières années qui précédaient la demande, sans pour autant motiver ce changement dans le texte.

Le Conseil d'Etat estime que l'ajout d'une condition supplémentaire ne se justifie pas et propose de maintenir le texte actuel de la loi sur ce point.

Le texte proposé reprend dans son libellé le terme impropre de réfugié „politique“ tout en se référant à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 alors que cette convention a trait au statut des réfugiés et que le terme de „réfugié“ s'applique non seulement à des personnes persécutées pour leurs opinions politiques, mais encore du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité ou de leur appartenance à un groupe social.

Le Conseil d'Etat propose donc la radiation du terme „politique“.

Compte tenu des développements qui précèdent et de certaines adaptations formelles, le Conseil d'Etat propose de libeller le texte du projet sous examen comme suit:

„**Article unique.**– L'article 2, paragraphe 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti est remplacé par le texte ci-après:

„(2) La personne qui n'est pas ressortissant du Grand-Duché de Luxembourg ou d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen et qui n'est pas reconnue apatriote sur base de la Convention relative au statut des apatrides faite à New York le 28 septembre 1954, ni reconnue

réfugiée au sens de la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève, le 28 juillet 1951, doit avoir résidé au Grand-Duché de Luxembourg pendant cinq ans au mois au cours des vingt dernières années.

Si une personne est dispensée de cette condition de durée de résidence, cette dispense d'étend

- a) à son conjoint et leurs descendants de moins de vingt et un ans ou à charge,
- b) aux ascendants de cette personne et de son conjoint qui sont à sa charge.“ “

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 juillet 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

