

**N° 5802<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI**

- 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration;**
- 2) modifiant**
  - la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection;
  - le Code du travail;
  - le Code pénal;
- 3) abrogeant**
  - la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant
    - 1. l'entrée et le séjour des étrangers;**
    - 2. le contrôle médical des étrangers;**
    - 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère;**
  - la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(21.2.2008)

Par lettre du 25 octobre 2007, Monsieur Jean Asselborn, ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, a soumis le présent projet de loi à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le présent projet de loi opère la réforme de la législation luxembourgeoise sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

2. La modernisation du cadre juridique relatif à la politique de libre circulation et d'immigration s'impose sur base des contraintes découlant du droit communautaire et au vu de la vétusté des dispositions légales actuellement en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg.

3. La nécessité d'une politique d'immigration cohérente, transparente et globale résulte de l'inadéquation du cadre légal actuel, issu d'un contexte migratoire différent ayant été marqué par un recours croissant à la pratique administrative pour combler le vide ou parfaire les incertitudes, voire imprécisions de la législation datant de 1972.

4. Dans un souci de sécurité juridique, le législateur propose donc d'adopter une approche désormais plus conceptuelle de l'immigration, réglant clairement les modalités d'entrée et de séjour sur le territoire luxembourgeois des différentes catégories d'étrangers.

5. Le projet de loi distingue ainsi le régime de libre circulation applicable aux ressortissants de l'UE, de l'Espace économique européen et de la Confédération Suisse et de leurs familles de celui régissant la politique d'immigration proprement dite applicable aux ressortissants de pays tiers.

**6. La Chambre des employés privés, tout en regrettant une certaine tardivité, accueille favorablement la transposition en droit national des dispositions communautaires et salue la mise en oeuvre désormais plus facile et plus transparente des attributions et droits liés à la libre circulation des personnes tant pour le ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne et les personnes y assimilées que pour les ressortissants de pays tiers.**

**7. Dans le même ordre d'idées, notre chambre salue la consécration légale des pratiques administratives et le comblement des lacunes de la législation antérieure.**

**8. La CEP•L regrette néanmoins le choix politique opérant la dissociation entre le volet de l'immigration des étrangers et celui de leur intégration et espère que les deux réformes législatives iront de pair en vue d'une politique cohérente et structurée favorisant la cohésion sociale dans un Etat comme le Luxembourg rassemblant sur un petit territoire une population multiculturelle et hétérogène.**

#### **A. Le citoyen européen, les ressortissants de l'Espace économique européen et les ressortissants de la Confédération Suisse**

9. Les droits de ces personnes sont à l'heure actuelle essentiellement régis par le règlement grand-ducal modifié du 28 mars 1972 relatif aux conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'étrangers faisant l'objet de conventions internationales.

10. La directive communautaire 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un Etat membre supprime l'obligation pour les citoyens européens et les personnes assimilées de disposer d'une carte de séjour et prévoit, outre un allègement considérable des formalités administratives, certains nouveaux droits pour les membres de la famille ainsi qu'un droit de séjour permanent après 5 ans en faveur des citoyens européens et les personnes assimilées et pour leurs familles.

11. Ce texte européen précise en outre clairement le régime juridique des limitations aux droits de libre circulation et de séjour et contient des dispositions de protection contre l'éloignement ainsi que d'autres règles procédurales de garantie.

***Projet de loi sur la libre circulation des personnes et la politique d'immigration et règlement grand-ducal du 21 décembre 2007, relatif aux conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'étrangers, entré en vigueur le 31 décembre 2007***

12. Sous la menace d'une sanction au niveau européen pour non-transposition, respectivement pour transposition tardive des directives communautaires, le législateur luxembourgeois a décidé en toute urgence d'extraire une partie des dispositions relatives à l'entrée et le séjour de certaines catégories d'étrangers faisant l'objet de conventions internationales de la réforme plus globale de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, entraînant l'abrogation de la loi de 1972, pour opérer un certain nombre de changements imposés par les textes communautaires au niveau de la réglementation actuellement en vigueur.

13. Ainsi, le règlement grand-ducal du 28 mars 1972 est modifié et complété dans le sens que les dispositions issues de la directive 2004/38 relative au droit d'entrée, de séjour et de sortie du citoyen de l'Union, des ressortissants de l'Espace économique européen et de la Confédération Suisse et des membres de leur famille, soient d'ores et déjà intégrées dans la législation luxembourgeoise, sans préjudice quant à une reprise partielle, voire totale de ces mesures dans le texte de loi portant révision de la loi de 1972 et de ses règlements d'exécution.

**14. Se pose dans ce contexte la question préoccupante de l'interaction entre les différentes normes, dont notamment le projet de loi, abrogeant la loi de 1972, les mesures d'exécution auxquelles ledit projet de loi fait référence et l'arsenal de règlements grand-ducaux actuellement en vigueur pour la mise en application pratique de la loi de 1972.**

**15. La CEP•L déplore la non-disponibilité de la réglementation d'exécution du présent projet de loi, dont le libellé et le contenu sont absolument indispensables en vue d'une connaissance générale d'ensemble du cadre légal et réglementaire futur, censé constituer à l'avenir le régime juridique applicable à la libre circulation des étrangers et à la politique d'immigration au Luxembourg.**

16. Le nouveau règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 supprime pour un séjour inférieur à 3 mois, l'obligation de faire une déclaration d'arrivée dans le chef du citoyen de l'UE ou de celui d'un des pays assimilés (EEE, Confédération Suisse) et des membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité.

17. Pour un séjour supérieur à 3 mois de ces mêmes personnes, la carte de séjour est supprimée et remplacée par une attestation d'enregistrement à solliciter dans les 3 mois de l'arrivée au pays auprès de l'administration communale du lieu de résidence. Le règlement grand-ducal abroge en outre le contrôle policier ayant précédé la délivrance du titre de séjour.

18. Après un séjour régulier ininterrompu de 5 ans au Grand-Duché de Luxembourg, le citoyen de l'Union européenne, les ressortissants de l'Espace économique européen et les ressortissants de la Confédération suisse acquièrent un droit de séjour permanent.

19. Le règlement grand-ducal de décembre 2007 prévoit des dispositions transitoires dans la mesure où il soumet les demandes de cartes de séjour pendantes aux nouvelles dispositions réglementaires.

Les cartes de séjour délivrées avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement grand-ducal restent valables jusqu'à leur expiration et équivalent à une attestation d'enregistrement si elles ont une validité inférieure ou égale à 5 ans et valent attestation de séjour permanent si elles renseignent d'une validité supérieure à 5 ans.

**20. La CEP•L constate et déplore que son avis consultatif n'ait pas été sollicité au titre de cette nouvelle disposition réglementaire, arrêtée sur base de la transposition devenue inopinément urgente d'une directive européenne datant de 2004, dont la transposition en droit luxembourgeois était d'ailleurs engagée par le présent projet de loi.**

**21. Cette décision précipitée du gouvernement luxembourgeois de modifier le règlement grand-ducal de 1972 suscite une série d'interrogations et de préoccupations.**

**22. Tout d'abord, la CEP•L estime que lors de l'entrée en vigueur du nouveau texte de loi sur la libre circulation des étrangers, il convient d'adapter parallèlement les mesures nationales d'exécution du cadre légal actuel en vue notamment d'éviter des contradictions ou doubles emplois.**

*A défaut, afin de garantir la validité juridique des textes réglementaires actuellement en vigueur (pris sur la base légale censée être abrogée par le présent projet de loi), notre Chambre professionnelle sollicite, à l'instar du libellé du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, de prévoir explicitement dans le corps même de la nouvelle loi relative à la libre circulation des personnes et à la politique d'immigration une disposition expresse transitoire de maintien en vigueur des règlements existants jusqu'à la promulgation des règlements prévus par la nouvelle loi.*

**23. S'impose également la nécessité de se conformer au Luxembourg aux exigences issues de principes et règles constitutionnelles, soulevées d'ailleurs explicitement au niveau de l'exposé des motifs du présent projet de loi.**

*Le gouvernement reconnaît en effet que „l'abolition du règlement grand-ducal de 1972 s'avère nécessaire en présence de cette nouvelle directive (2004/38). A la lumière de l'article 111 de la Constitution, selon lequel „tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi“, il a été estimé indispensable de reprendre toute disposition sur le droit de circuler librement et séjourner dans le dispositif même de la loi et non plus dans un règlement d'exécution.“*

**24. La CEP•L s'étonne donc du choix du gouvernement de poursuivre, malgré ce constat explicite, dans cette voie critiquable de légiférer en matière de politique étrangère via règlements grand-ducaux et de modifier le règlement grand-ducal précité de 1972 en vue d'introduire en droit positif**

*luxembourgeois les exigences relatives aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de l'UE et des personnes assimilées.*

*25. Notre chambre professionnelle est d'avis qu'il convient de préconiser une assise légale (et non réglementaire) au régime juridique relatif à la libre circulation des citoyens européens, des ressortissants de l'Espace économique européen et des ressortissants de la Confédération Suisse. Il en est de même d'ailleurs, dans un souci de traitement égal des bénéficiaires concernés, pour le cadre juridique relatif à la politique d'immigration en faveur des ressortissants de pays tiers.*

*26. Ce raisonnement conduit donc notre Chambre à s'opposer formellement à la technique opérée par le gouvernement qui se base sur des règlements grand-ducaux pour encadrer des droits fondamentaux, protégés comme tels constitutionnellement comme ne pouvant être régis et limités qu'en vertu d'une loi.*

*27. Une critique s'adresse également au gouvernement pour la présentation du contenu du texte du présent projet de loi, et ce par comparaison avec le libellé de l'avant-projet de loi.*

*En effet, un bon nombre de dispositions prévues à l'origine dans le cadre de l'avant-projet de loi ont été abandonnées à des règlements grand-ducaux d'exécution.*

*Telle démarche n'est pas compatible ni avec le droit communautaire, ni avec les principes issus de la Constitution luxembourgeoise.*

*28. A part l'opposition de notre chambre quant au choix de l'instrument législatif, la CEP•L regrette de soulever des manquements itératifs du gouvernement luxembourgeois dans la transposition des dispositions communautaires.*

*Ce constat découle notamment de la comparaison entre les termes de la directive 2004/38, ceux du présent projet de loi et des dispositions du récent règlement grand-ducal du 21 décembre 2007.*

*En effet, le texte du projet de loi se retranche souvent derrière des dispositions réglementaires censées reproduire le détail des dispositions communautaires, mais force est de constater notamment au vu du libellé du récent règlement grand-ducal, que lesdites dispositions réglementaires continuent à prévoir que des stipulations vagues, ou restent même incomplètes, voire muettes par rapport au texte de la directive européenne.*

## **B. La politique d'immigration en faveur des ressortissants de pays tiers**

29. Egalement en matière de politique d'immigration, la révision législative a été rendue inévitable du fait de la désuétude des dispositions légales existantes, datant de la loi de 1972 et de ses règlements grand-ducaux d'exécution, qui ne sont plus adaptées aux évolutions migratoires des dernières années.

30. Le présent projet de loi satisfait ainsi principalement aux impératifs issus du droit communautaire, consistant dans l'obligation d'introduire en droit luxembourgeois de l'immigration plusieurs normes européennes, dont notamment les directives relatives au:

- regroupement familial,
- résidents de longue durée,
- victimes de la traite des êtres humains,
- études,
- recherche scientifique.

31. Le projet de loi innove par la substitution au système actuel de la dualité permis de travail/ autorisation de séjour d'un titre unique rassemblant à la fois l'autorisation de séjour et la fin pour laquelle le ressortissant de pays tiers requiert cette autorisation.

32. Le texte introduit donc différentes catégories de titres, qui selon les besoins de leurs bénéficiaires, leur confèrent ainsi des droits et prérogatives, respectivement des devoirs ou obligations spécifiques:

- autorisation de séjour pour travailleur salarié,

- autorisation de séjour pour travailleur hautement qualifié,
- autorisation de séjour pour travailleur indépendant,
- autorisation de séjour pour sportif,
- autorisation de séjour pour étudiant, élève, stagiaire et volontaire,
- autorisation de séjour pour chercheur,
- autorisation de séjour du membre de famille du ressortissant de pays tiers,
- autorisation de séjour du résident de longue durée.

33. *Aussi en matière de la nouvelle politique d'immigration, notre chambre professionnelle soulève et réitère ses remarques énoncées au point 23 du présent avis, relatives notamment à l'inconstitutionnalité et l'incompatibilité avec le droit communautaire de l'approche préconisée par le législateur luxembourgeois notant une nette préférence pour la procédure réglementaire.*

34. *Il en est de même du développement retraçant l'exigence de connaître le libellé et donc le contenu du règlement grand-ducal d'application du présent projet de loi ainsi que de disposer de la généralité des indications relatives aux adaptations, modifications, voire abrogations des dispositions d'exécution de la politique d'immigration en vigueur.*

### C. Commentaires de la Chambre des employés privés sur base de l'analyse plus détaillée du texte du projet de loi

35. Notre Chambre professionnelle souligne que la terminologie-clé du présent projet de loi nécessite une cohérence textuelle stricte en ce qui concerne notamment les „autorisations, titres, permis“, alors que le présent projet de loi renvoie à un TITRE unique englobant un droit de séjour, assorti selon les cas d'une finalité spécifique (travail salarié, activité indépendante, études, regroupement familial, etc.).

36. La CEP•L relève ensuite que les tableaux de correspondance des articles, annexés au présent projet de loi, se réfèrent souvent à la notion de „droit commun“ pour la transposition de certains articles prévus par les directives européennes.

Or, dans la perspective de l'abrogation de l'arsenal juridique sur la politique de libre circulation et d'immigration actuellement en vigueur, la CEP•L soutient l'utilité du maintien d'un renvoi explicite aux législations visées (exemple: article 24 (1) de la directive 2004/38, qui se rapporte au principe d'égalité de traitement).

37. La CEP•L constate que certaines dispositions des directives communautaires sont relevées dans le tableau de correspondance par un trait, laissant supposer la non-transposition desdites stipulations en droit luxembourgeois.

38. D'autres dispositions explicites du droit communautaire donnent l'impression d'être parties aux oubliettes dans le cadre du texte du projet de loi luxembourgeois.

Un exemple concret se rapporte à l'article 34 de la directive 2004/38 qui prévoit à charge des Etats membres l'obligation de „diffuser les informations concernant les droits et les obligations des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles, portant sur les matières couvertes par la présente directive, notamment par le biais de campagnes de sensibilisation dans les médias et les autres moyens de communication locaux et nationaux“.

Afin de faire preuve d'une intention politique engagée, le gouvernement luxembourgeois aurait, de l'avis de la Chambre des employés privés, pu consacrer légalement son intention à cet égard par l'inscription pure et simple du texte préconisé par la directive communautaire dans le présent projet de loi.

39. D'autres articles des directives communautaires n'ont fait l'objet que d'une transposition partielle.

Est notamment visé le choix du gouvernement luxembourgeois (quitte à prévoir des garanties procédurales dans le cadre de chapitres spécifiques) de ne pas procéder dans certains articles

précis du projet de loi à l'indication des références textuelles relatives au principe de proportionnalité, qui sont néanmoins explicitement citées dans les articles correspondants des directives communautaires.

Un autre exemple de transposition (à l'heure actuelle) incomplète des termes de la directive 2004/38 peut être constaté en matière de documents et pièces à produire au titre de l'article 8 (2) du projet de loi, repris par les termes du nouveau règlement grand-ducal de décembre 2007 (article 3 § 3 point 3), qui reste en défaut d'énumérer explicitement ces pièces et documents requis.

40. Face à certaines dispositions luxembourgeoises différant du libellé communautaire, se posent, en l'absence d'indications supplémentaires notamment dans le commentaire des articles, des questions quant à l'appréciation de la justification ayant conduit le législateur à opérer ce choix.

Tel est par exemple le cas de l'article 26 du projet de loi, qui prévoit un délai minimal de 6 mois pour la recherche d'un emploi, alors que la directive de référence (article 14,4. directive 2004/38) ne comporte aucune indication de délai.

41. En raison du changement d'envergure généré par la substitution du présent projet au texte de loi actuellement en vigueur, la Chambre des employés privés juge opportun de prévoir dans la nouvelle loi des dispositions explicites concernant la situation des étrangers dont les demandes en obtention d'un titre de séjour, les décisions de refus ou de renouvellement d'un tel titre, voire les décisions d'éloignement sont pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

La Chambre des employés privés est d'avis que les demandes en cours devraient être traitées sur base des dispositions applicables au moment du dépôt de la demande, sauf, le cas échéant, l'application éventuelle des dispositions plus favorables issues du présent texte et ce afin d'assurer une application concrète de la non-rétroactivité d'une loi comportant des dispositions moins favorables par rapport au régime juridique antérieur.

42. L'analyse comparative subséquente entre le droit communautaire et le projet de loi luxembourgeois se limite, dans le cadre du présent avis, principalement à l'examen détaillé de la transposition en droit luxembourgeois des dispositions européennes prévues par la directive 2004/38.

La CEP•L soulève ainsi à ce titre de manière non exhaustive certaines remarques ponctuelles, destinées, en leur qualité d'exemples révélateurs, à inciter le gouvernement luxembourgeois à reconsidérer la version actuelle du présent projet de loi.

- a. L'article 3 du projet de loi procède à la définition de „l'étranger“, du „citoyen de l'Union européenne“ et du „ressortissant de pays tiers“.

Le ressortissant de pays tiers est défini comme étant toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne.

Se pose ici la question de savoir, si l'on n'aurait pas pu faire également référence aux ressortissants de l'Espace économique européen et à ceux de la Confédération Suisse, qui, en vertu des nouvelles dispositions légales, seront assimilés au citoyen de l'Union européenne.

- b. L'article 4 du projet de loi prévoit le régime juridique de l'attestation de prise en charge pour „un *étranger*“.

La formule globale d'„*étranger*“ laisse supposer qu'une telle attestation de prise en charge peut également être établie pour le compte des citoyens de l'Union européenne et des personnes assimilées, ainsi qu'en faveur des membres de leur famille.

Se pose la question de savoir si une telle généralisation est compatible avec les termes préconisés par la directive, alors que ces personnes ont un droit d'entrée et de séjour propre soumis chacun à un régime spécifique.

La CEP•L s'interroge aussi sur la durée retenue en termes de responsabilité solidaire de l'attestant, consistant dans l'obligation de garantir le paiement des frais visés au point 1) pendant une période de 2 ans.

Cette durée (pour le cas où elle est à comprendre dans le sens de l'obligation à la dette et non pas au titre de la contribution à la dette) n'est-elle pas disproportionnée, notamment

lorsque la garantie est accordée pour des étrangers n'exerçant leur droit de circulation que pour une courte durée?

- c. Au niveau du libellé des intitulés des sections 1 et 2 du chapitre 2 du projet de loi, la CEP•L constate l'omission du législateur de mentionner expressément dans le titre relatif à ces sections les ressortissants de l'Espace économique européen et ceux de la Confédération Suisse, et ce malgré que l'article 33 du projet de loi rend applicable l'ensemble des dispositions du chapitre 2 du projet de loi à ces personnes.
- d. L'expression à l'article 3 point 3 §1 du projet de loi „dans ce cadre“ et de ce fait le rattachement indissociable de la formation professionnelle à la poursuite d'études est contraire à la directive, qui érige le droit de suivre une formation professionnelle en un droit autonome et indépendant de tout accomplissement d'études.
- e. La CEP•L constate que dans le cadre de l'article 6 § 2 du projet de loi, l'on pourrait se douter de la compatibilité de cette disposition avec la directive.

Le projet luxembourgeois prévoit que pour les citoyens de l'Union européenne, pour les personnes assimilées et leurs familles „un règlement grand-ducal précise les ressources exigées et les modalités probatoires de ces ressources“.

Or, la directive interdit aux Etats membres de fixer le montant des ressources qu'ils considèrent suffisantes (article 8 § 4) et préconise un contrôle des ressources seulement par exception en cas de doute (article 14 § 2).

L'article 6 § 2 du projet de loi se réfère du moins implicitement à un montant de ressources exigées, ce qui va à l'encontre du principe de la directive.

Par ailleurs, le règlement grand-ducal de décembre 2007 ne perd mot au sujet de la disposition de la directive sur le contrôle exceptionnel du niveau des ressources.

- f. La Chambre des employés privés constate une erreur dans le libellé de l'article 7 du projet de loi.

La directive prévoit la formule „lien avec l'activité professionnelle antérieure“ et non „lien avec l'activité salarisée antérieure“, tel que repris par le texte luxembourgeois. L'activité indépendante est en effet également visée par la directive.

Par ailleurs, l'article 7 du projet de loi prévoit la durée de maintien de la qualité de travailleur et ce selon différentes formes en fonction notamment des types de contrats (CDI, CDD), de leur durée et de la date du chômage involontaire.

En principe, il s'agit d'une transposition 1/1 du texte de la directive, mais notre chambre professionnelle y décèle un risque potentiel de discrimination ainsi que des problèmes de mise en oeuvre pratique de cette disposition au vu du droit luxembourgeois sur le chômage.

Y a-t-il lieu de retenir que par la formule employée que le citoyen de l'Union européenne se retrouvant au chômage involontaire après avoir travaillé pendant plus d'un an et inscrit à l'Administration de l'Emploi en tant que demandeur d'emploi bénéficie de la conservation du statut de travailleur (bien évidemment dans le sens d'une prémisses conditionnant un droit de séjour) pour une durée illimitée, alors que le citoyen de l'Union européenne, qui subit le même sort (chômage involontaire) courant la première année de travail, ou celui devenant sans emploi suite à un contrat de travail à durée déterminée de moins de 1 an, ne bénéficie de la conservation de la qualité de travailleur que pour une durée limitée à 6 mois au maximum?

D'abord, la Chambre des employés privés soulève que la directive prévoit la conservation du statut de travailleur pour au moins six mois, le gouvernement luxembourgeois faisant de ces 6 mois un maximum.

Ensuite, cette différence de traitement, transposée en tant que telle (sous réserve de la remarque ci-avant) littéralement de la directive européenne, suscite des interrogations de principe, mais génère surtout des difficultés d'application au regard de sa mise en oeuvre concrète en relation avec la législation luxembourgeoise sur le chômage.

La CEP•L s'interroge en effet sur la compatibilité des dispositions de l'article 7 du présent projet de loi avec la législation luxembourgeoise sur le chômage sur base du raisonnement suivant:

Au Luxembourg, l'indemnisation en matière de chômage est soumise à la condition de stage de 6 mois de travail courant les 12 mois précédant le début du chômage et la durée d'indemnisation en matière de chômage est de 365 jours (1 année), prorogables par exception.

Par l'interaction des dispositions communautaires à transposer en droit luxembourgeois avec celles issues de la loi luxembourgeoise sur le chômage, cela équivaut-il à dire que les personnes sous contrat de travail à durée indéterminée, ayant perdu leur emploi après plus d'un an de travail, conservent la qualité de travailleur pour une période indéterminée (illimitée), et ce même après la fin de l'indemnisation au titre du chômage (la seule condition prévue par la directive consiste dans l'inscription en tant que demandeur d'emploi), alors que les personnes ayant perdu leur emploi avant l'écoulement d'un an seront reconnues comme travailleur pour une durée éventuellement inférieure à la période d'indemnisation pour chômage?

Les personnes précitées, disposant d'un contrat à durée déterminée ou se retrouvant en chômage involontaire avant 12 mois, seraient-elles ainsi menacées de perdre la qualité de travailleur, sans pourtant devenir une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale luxembourgeois (seule hypothèse pouvant justifier une limitation quelconque au droit de séjour d'un citoyen de l'Union européenne), alors que ces personnes continuent à percevoir une indemnisation au titre du chômage?

Ne serait-il pas plus équitable de prévoir une disposition plus favorable que le droit communautaire en retenant au paragraphe 2 de l'article 7 du projet de loi que la qualité de travailleur sera maintenue jusqu'à la fin de la prise en charge de la personne concernée au titre de l'indemnisation au sens de la loi luxembourgeoise sur le chômage?

- g. Dans la mesure où l'article 8 (2) du projet de loi prévoit que „... il devra présenter les pièces et énumérées par règlement grand-ducal“, et que le règlement grand-ducal de décembre 2007 dans son article 3 § 3 point 3 reste en défaut d'énumérer explicitement le détail des pièces que le citoyen de l'Union doit présenter en vue de la délivrance de l'attestation d'enregistrement, il y a lieu de constater à ce titre la non-transposition de la directive, qui définit explicitement les documents susceptibles d'être exigés.

Il en est de même dans le cadre de l'article 15 § 2 du projet de loi pour les pièces exigées par les membres de la famille du citoyen de l'Union européenne et par les ressortissants de pays tiers.

- h. A l'article 8 § 4 du projet de loi, la CEP•L propose de remplacer la formule „*cette attestation n'établit pas un droit au séjour ...*“ par le texte suivant: „*Cette attestation constitue un moyen de preuve du droit de séjour et sa possession ne saurait en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou à l'accomplissement d'une autre formalité administrative*“.
- i. En ce qui concerne l'article 9 § 3 du projet de loi, notre chambre professionnelle s'interroge sur la motivation du gouvernement luxembourgeois ayant consisté dans l'échange des termes de la directive qui prévoit dans l'article 16 § 4 que le droit de séjour *ne se perd que ...* pour retenir l'expression affirmative suivante: „une fois acquis, le droit de séjour permanent *se perd* par des absences d'une durée supérieure à deux ans consécutifs sur le terrain“.
- j. La même interrogation quant à la motivation se pose dans le cadre de l'article 10 § 1 pt 2 et 3 du projet de loi, où le texte luxembourgeois substitue le terme „*ininterrompu*“ à celui de „*continu*“ prévu par la directive.
- k. L'article 11 du projet de loi prévoit que les modalités de délivrance et de contenu de l'attestation relative au séjour permanent seront arrêtées par règlement grand-ducal. A l'instar de ce qui a déjà été soulevé dans le cadre de l'article 8 § 4, il conviendrait de prévoir une formulation quant à la valeur juridique de cette attestation.
- l. Dans le cadre de l'article 14 § 2 du projet de loi, par comparaison avec l'article 7 § 1 c) de la directive, se pose la question de savoir qu'adviennent les ascendants à charge d'une personne, qui suit une formation professionnelle et qui n'est pas étudiant au sens strict du terme?
- m. Quel est, en vertu du texte préconisé par l'article 14 § 3 du projet de loi, le sort des personnes qui viendront à charge du citoyen de l'Union européenne, à un moment donné, en raison de circonstances diverses? Seront-elles exclues? Ces questions se basent sur la formulation du projet de loi dans le passé, alors que la directive s'articule dans le présent.

- n. A l'article 14 § 4 du projet de loi, la Chambre des employés privés constate que l'obligation prévue par la directive consistant dans la *motivation de toute décision de refus* n'a pas fait l'objet d'une transposition en droit luxembourgeois par le présent article.
- o. L'article 15 § 1 du projet de loi fait référence à un règlement grand-ducal d'exécution pour les modalités de délivrance de l'attestation d'enregistrement ou de la carte de séjour.
- Par ailleurs, le § 2 de cet article 15 du projet renvoie aux soins d'un règlement grand-ducal pour établir la liste des documents qui doivent être produits.
- Comme pour l'article 8 (2) du projet de loi, il y a lieu de constater actuellement la non-transposition de la directive, qui elle définit explicitement les documents susceptibles d'être exigés.
- p. En matière de *droit de séjour permanent*, que les articles 9, 18, 20 et 21 du projet de loi sont censés transposer en droit luxembourgeois à partir de l'article 16 de la directive, la Chambre des employés privés se pose la question de savoir, comment, en cas de cumul par exemple d'un droit dérivé (qualité de membre de la famille) et d'un droit propre (p. ex. exercice d'une activité salariée), le présent projet de loi permet à un membre de la famille ressortissant de pays tiers d'acquérir le droit de séjour permanent.
- Ce membre de famille ressortissant de pays tiers peut-il additionner les durées respectives pour bénéficier au terme de 5 ans du droit de séjour permanent, et ce indépendamment de la durée de séjour en commun avec le regroupant?
- q. Au niveau de l'article 22 du projet de loi, la CEP•L constate une contradiction avec la directive, qui vise une activité lucrative à titre *salarié ou non-salarié*, alors que le projet luxembourgeois se limite à ne retenir que l'activité salariée.
- r. A l'article 23 du projet de loi, la Chambre des employés privés note une mauvaise transposition de l'article 5 § 4 de la directive.
- Le projet luxembourgeois parle d'„*éloignement*“, alors que la directive communautaire emploie le terme de „*refoulement*“.
- Par ailleurs, notre chambre met en cause la concordance, à ce même article 23 du projet luxembourgeois, entre la formulation „*délai raisonnable*“ et celle retenue par la directive dans son article 5 § 2, qui préconise la délivrance des visas „*sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée*“.
- s. Notre Chambre professionnelle se questionne sur la définition et le contenu que le gouvernement luxembourgeois entend conférer à la notion prévue à l'article 24 du projet de loi traitant de la charge *déraisonnable* pour le système d'assistance sociale.
- t. Dans le cadre de l'article 25 du projet de loi se pose la question de savoir si, – comme les décisions de refus de séjour, de refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour ou d'un retrait de celle-ci, respectivement les décisions d'éloignement, doivent être soumises à de réelles *garanties* (exprimées via le principe de proportionnalité) –, il ne serait pas préférable de prévoir également une référence explicite aux paragraphes 3 et 4 de cet article 24, qui contiennent certains encadrements protecteurs.
- La référence à l'article 24 du projet aux seuls paragraphes 1 et 2 et dans ce contexte à la charge *déraisonnable* pour le système d'assistance sociale, laisse l'existence d'une protection adéquate – au vu notamment du critère de proportionnalité tel qu'il est prévu par la directive – dans le vague.
- Pour ce faire, une simple *suppression des mots „paragraphes (1) et (2)“* de la première ligne de l'article 25 du projet de loi suffirait.
- u. A l'article 26 du projet de loi, la Chambre des employés privés constate que le texte luxembourgeois prévoit un délai minimal de *6 mois* pour le séjour en vue de la recherche d'un emploi, alors que la directive ne contient aucune limitation de durée.
- Par ailleurs, la directive prévoit que le citoyen ne peut *en aucun cas* être éloigné, ce que le projet luxembourgeois ne transpose pas textuellement.
- v. D'après le tableau de correspondance, l'article 30 (1) et (2) du projet de loi transpose les articles 28 (2) et (3) de la directive 2004/38.

En vertu de la directive, les seuls motifs justifiant, à l'égard d'un citoyen de l'Union européenne ou des membres de sa famille disposant d'un droit de séjour permanent, une décision d'éloignement sont les raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique.

Les citoyens de l'Union européenne ayant séjourné pendant plus de 10 ans dans l'Etat d'accueil ou les citoyens de l'Union européenne mineurs sont encore davantage protégés, pour ne pouvoir faire l'objet d'une mesure d'éloignement qu'en cas de décision fondée sur des *motifs graves de sécurité publique, définis par les Etats membres*.

Reste à voir comment le Luxembourg procédera à la transposition des termes de la directive relatifs à la définition et à la mise en oeuvre pratique desdits motifs graves de sécurité publique.

43. Des remarques ou suggestions d'un genre similaire à celles qui précèdent sont susceptibles d'être soulevées par notre chambre professionnelle à titre subsidiaire au sujet de la transposition en droit luxembourgeois par le présent projet de loi des autres directives communautaires.

- a. Notre Chambre professionnelle se demande si l'article 34 (2) point 2 du projet de loi en relation avec le point 4 du même article tient compte de la jurisprudence de la Cour de Justice.

En effet, la CJCE a décidé dans son arrêt du 31 janvier 2006, C-503/03, *Commission c./Royaume d'Espagne, qu'*, en refusant l'entrée sur le territoire des Etats parties à l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé le 14 juin 1985 à Schengen, à M. Farid ainsi que la délivrance d'un visa aux fins d'entrer sur ce territoire à MM. Farid et Bouchair (tous les deux ressortissants algériens), conjoints de ressortissants d'un Etat membre, au seul motif qu'ils étaient signalés dans le système d'information de Schengen aux fins de non-admission, sans avoir au préalable vérifié si la présence de ces personnes constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1er à 3 de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique“.

- b. Par la comparaison des articles 28, 37 et 41 du projet de loi, notre Chambre constate de multiples *différences de traitement* entre les citoyens de l'Union européenne et les personnes assimilées d'un côté, et, les ressortissants de pays tiers de l'autre côté.

En vertu du projet de loi, un régime moins favorable pour les ressortissants de pays tiers vaut tant pour l'examen médical en vue d'un court séjour, que pour celui conditionnant un séjour supérieur à trois mois.

Quant aux *maladies ou infirmités* pouvant être décelées et motiver le cas échéant une décision de refus d'entrée ou de séjour, les ressortissants de pays tiers sont abandonnés aux soins d'un futur règlement grand-ducal (voir également l'article 102 du projet de loi) dont le contenu ne connaît aucun point de départ (cadre protecteur maladies potentiellement épidémiques OMS, autres maladies infectieuses contagieuses) ancré dans la loi.

Par ailleurs, le projet de loi retient que les frais de *l'examen médical* sont à charge du ressortissant de pays tiers. Telle stipulation est de nature discriminatoire en comparaison avec le traitement des citoyens de l'Union européenne, pour lesquels l'examen médical est financièrement supporté par l'Etat.

Notre Chambre propose de rechercher une égalité de traitement et d'aligner le régime applicable aux ressortissants de pays tiers à celui des citoyens de l'Union européenne et des personnes assimilées prévu par l'article 28 du projet de loi.

- c. L'article 40 (2) du projet de loi instaure le principe de prélèvement d'une *taxe* de délivrance en vue de l'obtention du titre de séjour que pour les ressortissants de pays tiers. Telle approche est susceptible de revêtir un caractère discriminatoire, alors que les citoyens de l'Union européenne ne sont pas redevables d'une telle taxe pour la délivrance de leur attestation d'enregistrement (article 8 du projet).
- d. Dans le cadre de l'article 43 du projet de loi et en vue d'un réel allègement des formalités administratives et d'un raccourcissement des délais d'attente, la Chambre des employés privés propose de dispenser de *l'avis automatique* de la *Commission* prévue à l'article 153

toute demande de *renouvellement* d'un titre de séjour, sauf bien évidemment en cas d'exceptions justifiées par des raisons impérieuses.

- e. Au niveau de l'article 45 du projet de loi, il y a lieu d'attendre le détail du *règlement d'exécution* quant au *niveau de rémunération* et, le cas échéant, quant à la définition à pourvoir à la notion de „logement approprié“.
- f. Notre chambre professionnelle propose de prévoir au point 2 de l'article 46 du projet de loi la stipulation suivante: „2. il ne dispose pas de ressources personnelles telles que prévues à l'article 34, paragraphe (2), point 5 pendant ...“.
- g. A l'article 53 du projet de loi, outre la remarque relative aux „ressources personnelles, telles que prévues à l'article 34“, la Chambre des employés privés s'interroge sur la motivation tant du législateur communautaire que luxembourgeois de prévoir des *régimes distincts* en termes de *durée* (2 respectivement 3 ans) applicables aux salariés en comparaison avec les personnes exerçant une activité indépendante.
- h. La Chambre des employés privés note avec satisfaction la volonté du législateur luxembourgeois consistant à ouvrir aux étudiants, ressortissants de pays tiers, l'accès au marché luxembourgeois du travail (article 57 du projet de loi). Elle se pose néanmoins la question de savoir, si cette ouverture se limite aux seules *activités salariées*, par opposition à la formulation du dispositif de la directive correspondante, qui vise également l'activité *indépendante* (article 17 de la directive 2004/114).
- i. Dans le cadre de l'article 69 (1) point 1 du projet de loi, notre chambre professionnelle réitère ses attentes relatives au contenu du règlement grand-ducal d'exécution quant au niveau de rémunération et, le cas échéant, quant à la définition à pourvoir à la notion de „logement approprié“.
- j. A l'article 70 du projet de loi, notre Chambre se demande s'il n'y a pas lieu de se *référer* à l'article 69 (et non pas à l'article 68) du même projet pour les conditions à remplir dans le chef du regroupant?
- k. Dans un souci d'égalité de traitement des membres de la famille, ressortissants de pays tiers, disposant d'un *droit de séjour dérivé*, notre chambre demande à ce qu'en cas de rupture de la vie commune suite au *décès du regroupant*, à aligner le régime prévu à l'article 76 (a) du présent projet de loi sur celui valant dans le cadre de l'article 17 du même texte dans la même hypothèse au bénéfice des membres de la famille, ressortissants tiers, d'un citoyen de l'Union européenne et des personnes assimilées.
- l. L'article 82 (1) du projet de loi continue actuellement à renvoyer à un *règlement grand-ducal* en vue de déterminer les formalités et modalités attachées à une demande en obtention du statut de résident de longue durée.

Le paragraphe (2) de cet article 82 du projet de loi introduit au bénéfice des ressortissants de pays tiers un „permis de séjour de résident de longue durée-CE“.

Quelle est l'explication du recours au terme „*permis*“, par comparaison aux formulations choisies au titre du *document (à définir par règlement grand-ducal)* établissant le droit de séjour permanent en faveur du citoyen de l'Union européenne et des personnes assimilées (article 11 du projet de loi) et celui se rapportant au droit de séjour permanent des membres de leur famille et ce quelle que soit leur nationalité (article 21 du projet de loi)?

- m. A l'*article 87* du projet de loi, il y a lieu de préciser la nature, c'est à dire la *finalité* à laquelle est rattachée cette autorisation de séjour, respectivement le titre de séjour à délivrer au ressortissant de pays tiers ayant obtenu le statut de résident de longue durée dans un autre Etat membre de l'Union européenne.
- n. L'article 102 du projet de loi se réfère à une *liste d'infirmités et de maladies* (à établir par règlement grand-ducal) dont peuvent être victimes les ressortissants de pays tiers. Faute de connaître à l'heure actuelle le contenu exact de cette liste, notre chambre professionnelle souligne la nécessité absolue de veiller dans ce contexte à la garantie du principe de l'égalité de traitement (voir encadrement légal protecteur de l'article 28 du projet de loi en faveur des citoyens de l'Union européenne et des ressortissants de l'Espace économique européen et des ressortissants de la Confédération Suisse).

- o. Sur base de l'article 106 (en relation avec les articles 108, 150 et 151) du projet de loi, transposant en droit luxembourgeois l'obligation des transporteurs de communiquer les *données relatives aux passagers* en provenance d'un pays non membre de l'Union européenne, issue de la directive 2004/82 du 29 avril 2004, la Chambre des employés privés souligne l'importance réservée au traitement de ces données, dont notamment la confidentialité et la protection des données à caractère privé.

Ces droits fondamentaux ainsi que les garanties procédurales y attachées doivent effectivement être maintenus dans le futur dispositif législatif, soit légal, soit réglementaire.

- p. L'article 120 du présent projet de loi suscite certaines interrogations de la part de notre Chambre professionnelle, alors que le nouveau texte est susceptible de porter atteinte aux droits et libertés fondamentales des personnes en *aggravant notablement la situation des étrangers* si l'on compare le régime juridique actuellement en vigueur avec le régime préconisé par le présent texte notamment en ce qui concerne:

- le délai butoir de la confirmation écrite quant à une rétention basée sur une décision orale (48 heures/72 heures)
- la durée maximale de la rétention, prolongations comprises (3 mois/6 mois).

- q. A l'article 139 du projet de loi, notre chambre se demande si la *référence* à l'article 128 pour le contrôle du ministre est correcte?

S'agissant par ailleurs de données extrêmement sensibles, la Chambre des employés privés demande à ce que la *loi* ne renvoie pas à un règlement grand-ducal, mais détermine de manière exhaustive la nature des données visées, leur contenu, et les personnes qui peuvent y accéder.

44. Finalement notre chambre réitère sa préoccupation de faire évoluer en interaction constructive la libre circulation des étrangers et la politique d'immigration avec les efforts d'intégration au bénéfice de toutes les personnes vivant en commun au Grand-Duché de Luxembourg.

45. En conclusion, la Chambre des employés privés réitère sa pleine approbation quant aux intentions politiques et partant à l'engagement indispensable du gouvernement luxembourgeois d'entamer une réforme législative en matière de libre circulation des personnes et de politique d'immigration.

Néanmoins, dans le but d'établir une pleine correspondance et satisfaction entre les besoins et attentes des parties concernées, notre chambre professionnelle soulève la nécessité d'amender la version actuelle du projet de loi au vu des remarques et suggestions du présent avis.

Luxembourg, le 21 février 2008

*Pour la Chambre des employés privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING