



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 8028

Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Date de dépôt : 09-06-2022
Date de l'avis du Conseil d'État : 24-01-2023
Auteur(s) : Madame Nathalie Oberweis, Députée

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
09-06-2022	Déposé	8028/00	<u>3</u>
30-11-2022	Prise de position du Gouvernement - Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (29.11.2022)	8028/01	<u>12</u>
24-01-2023	Avis du Conseil d'État (24.1.2023)	8028/02	<u>21</u>
24-07-2023	Avis du Conseil National pour Étrangers (19.7.2023)	8028/03	<u>24</u>
07-03-2024	Reprise - Dépêche de Monsieur David Wagner au Président de la Chambre des Députés (7.3.2024)	7094/06, 7257/08, 7633/05, 8028/04	<u>27</u>

8028/00

N° 8028

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre
circulation des personnes et l'immigration**

* * *

Dépôt: (Madame Nathalie Oberweis, Députée): 9.6.2022

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	7
3) Commentaire de l'article unique.....	7
4) Texte coordonné.....	8

*

EXPOSE DES MOTIFS

I. La contextualisation de l'objectif de la proposition de loi

La présente proposition de loi a pour objectif d'adapter le cadre juridique luxembourgeois en matière de regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale.

Il en découle l'objectif de renforcer la sécurité juridique, d'éviter les situations discriminatoires et de tenir compte des changements sociaux, des mœurs, du Droit et de la jurisprudence, notamment de la Cour de justice de l'Union européenne, ci-après dénommée « *CJUE* », et de la Cour européenne des droits de l'homme, ci-après dénommée « *CEDH* ».

Dans une recommandation récente sur le regroupement familial,¹ la Médiateure souligne qu'elle souhaite attirer l'attention sur un changement d'une pratique administrative en défaveur de l'administré en matière de regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale.²

En effet, l'article 69(3) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ci-après dénommée « *loi modifiée du 29 août 2008* », prévoit qu'un bénéficiaire d'une protection internationale peut demander le regroupement familial des membres de sa famille définis à l'article 70 de la loi précitée.

Compte tenu de la situation particulière des personnes qui ont été contraintes de fuir leur pays, le cadre juridique actuel prévoit que, tant que la demande de regroupement familial n'est pas introduite plus de six mois après l'octroi de la protection internationale, les conditions prévues à l'article 69(1) de la loi précitée ne doivent pas être remplies.

Par conséquent, une personne bénéficiant d'une protection internationale est par exemple exemptée de conditions telles que l'obligation de disposer d'un logement approprié et de prouver qu'elle dispose de ressources stables, régulières et suffisantes.

1 Ombudsman, « *Recommandation en matière de regroupement familial* », courrier n° 273726.

2 *Ibid.*, page 3.

Toutefois, comme le souligne la recommandation de la Médiateure, le champ d'application de l'article 70 de la loi précitée est très restrictif.

Il en suit qu'un problème découlant du champ d'application restrictif est qu'une personne bénéficiant d'une protection internationale et demandant le regroupement familial avec, par exemple, des neveux, nièces, sœurs ou frères dont elle a la garde parce que les parents sont décédés, ne se voit pas accorder le regroupement familial sur la base de l'article 70 de ladite loi.

Force de constater « *que dans plusieurs cas, ces décisions de refus mettent le conjoint du regroupant, resté dans le pays en guerre avec l'enfant sous tutelle ainsi qu'éventuellement ses propres enfants dans une situation d'impasse, dans la mesure où le conjoint et les enfants du regroupant peuvent bénéficier d'un regroupement familial et doivent choisir entre rester dans un pays en guerre avec l'enfant sous tutelle, sinon abandonner cet enfant pour rejoindre le regroupant.* »³

Il va sans dire que dans le contexte des mineurs, l'obligation de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant ne semble pas être remplie.⁴

La recommandation soulève « *que le Ministère compétent estime par ailleurs qu'il respecte néanmoins l'intérêt supérieur du mineur par la proposition d'une autorisation de séjour pour des raisons privées au cas où les conditions y relatives sont remplies.* »⁵

Compte tenu des circonstances particulières d'un bénéficiaire d'une protection internationale, il convient de souligner que la référence à la possibilité d'obtenir un permis de séjour pour des raisons privées ne semble pas adaptée à la situation.

L'une des raisons en est que les paragraphes 1 et 2 de l'article 78 de la loi précitée prévoient des conditions supplémentaires qui doivent être remplies pour toute demande fondée sur cet article.

Par conséquent, même un bénéficiaire d'une protection internationale est tenu, entre autres, de disposer d'un logement approprié et de prouver qu'il dispose de ressources suffisantes.

Il convient de souligner que la Médiateure élabore à juste titre que, dans la plupart des cas, les conditions sont presque impossibles à remplir et que, de plus, leur réalisation ne dépend pas uniquement de la volonté de la personne bénéficiant d'une protection internationale.

Il en résulte une différence de traitement qui n'apparaît pas justifiée, étant donné que le principe de proportionnalité ne semble pas respecté. En outre, elle semble très problématique au regard du droit au respect de la vie familiale.

II. Le droit au respect de la vie privée et familiale

La proposition de révision du chapitre II de la Constitution⁶ inclut un article 11(4) qui dispose que « *(t)oute personne a le droit de fonder une famille* » et que « *(t)oute personne a droit au respect de sa vie familiale.* »

Le rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souligne, entre autres, que l'article 11(4) précité contient deux droits subjectifs à part entière et que « *(l)a Cour européenne des droits de l'Homme a adopté en la matière une position évolutive, mais en règle générale favorable à toute forme de vie familiale. Le juge luxembourgeois sera amené par la force des choses à s'inspirer dans une large mesure des décisions rendues sur base de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.* »⁷

La jurisprudence de la CEDH relative à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ci-après dénommée « *Convention* », qui est l'instrument consti-

3 Ombudsman, *op.cit.*, page 4.

4 Convention internationale relative aux droits de l'enfant, article 3(1).

5 Ombudsman, *op.cit.*, page 4.

6 Proposition de révision du chapitre II. de la Constitution, document parlementaire numéro 7755.

7 *Ibid.*

tutionnel de l'ordre public européen,⁸ envisage de ne pas donner « *de définition explicite de la notion de famille, ni de la « vie familiale» envisagée par l'article 8 de la Convention (...) afin de « coller» au mieux aux changements sociaux et à l'évolution des mœurs.* »⁹

Pour illustrer la difficulté, voire l'impossibilité, de qualifier les notions de « *famille* » et de « *vie familiale* » sur la base d'un seul critère, il convient de souligner que « *(l)e degré de parenté ne constitue pas davantage le facteur décisif d'une vie familiale* »¹⁰. En d'autres termes, la qualification de la notion de « *vie familiale* » ne repose pas nécessairement sur des liens biologiques.

Il en suit qu'il est aujourd'hui quasiment impossible d'englober dans une seule définition toutes les situations de fait qui fondent l'existence d'une « *vie familiale* ». Il semble plutôt important de tenir compte de la « *réalité concrète de la relation entre les intéressés.* »¹¹

Il apparaît alors possible d'esquisser les grandes lignes de cette notion et de qualifier, par exemple par un examen individuel, en tenant compte de tous les éléments pertinents du contexte factuel concerné, s'il y a existence d'une « *vie familiale* ». ¹²

Force est de constater qu'« *(e)n ce qui concerne la vie familiale d'un enfant, la Cour rappelle qu'il existe un large consensus – y compris en droit international – autour de l'idée que dans toutes les décisions concernant des enfants, leur intérêt supérieur doit primer* »¹³.

Il en résulte que le champ d'application très restrictif de l'article 70 de la loi modifiée du 29 août 2008 ne correspond probablement pas à la complexité du droit au respect de la vie familiale.

III. Le droit de l'Union européenne

La recommandation de la Médiateure mentionne que « *le Ministère estime que la Directive 2003/86 du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial ne permet pas un éventuel changement législatif à niveau national.* »

Comme il ressort de l'ensemble du présent texte, cette affirmation ne peut pas être partagée.

Quant au statut de réfugié

Dans l'esprit des considérants 2 et 6 de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial, ci-après dénommée « *directive 2003/86/CE* », la Commission européenne souligne explicitement dans la communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive précitée, que l'objectif de cet acte juridique est de favoriser le regroupement familial et que « *l'autorisation du regroupement familial étant la règle générale* »¹⁴.

8 Par exemple, l'arrêt *Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires)* du 23 mars 1995, n° 15318/89, l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie* du 7 janvier 2010, n° 25965/04, l'arrêt *Konstantin Markin c. Russie* du 22 mars 2012, n° 30078/06, et l'arrêt *Jeronovičs c. Lettonie* du 5 juillet 2016, n° 44898/10.

Au point 109 de l'arrêt *Jeronovičs c. Lettonie*, la Cour de Strasbourg statue qu'« *(e)n outre, la Cour rappelle que ses arrêts servent non seulement à trancher les cas dont elle est saisie, mais plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention et à contribuer de la sorte au respect, par les États, des engagements qu'ils ont pris en leur qualité de Parties contractantes. Si le système mis en place par la Convention a pour objet fondamental d'offrir un recours aux particuliers, il a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention (Rantsev c. Chypre et Russie, no 25965/04, § 197, CEDH 2010 (extraits), avec d'autres références).* »

9 LARRALDE, J-M. « *Famille Et Convention Européenne Des Droits De l'Homme* », Cahiers De La Recherche Sur Les Droits Fondamentaux, 2013, page 22.

10 LARRALDE, J-M. « *Famille Et Convention Européenne Des Droits De l'Homme* », *op.cit.*, 2013, page 24.

11 Arrêt *Labbassee c. France*, n° 65941/11 du 26 juin 2014, point 37.

12 LARRALDE, J-M. « *Famille Et Convention Européenne Des Droits De l'Homme* », *op.cit.*, page 23.

13 Arrêt *Strand Lobben et autres c. Norvège*, n° 37283/13 du 10 septembre 2019, point 204.

14 Commission européenne, « *COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial* », Document 52014DC0210, 2014, page 3.

Le considérant 8 de ladite directive souligne que le législateur européen est conscient de la situation particulière des personnes qui ont été contraintes de fuir leur pays pour des raisons qui les ont empêchées d'y mener une vie familiale.¹⁵

Il en résulte qu' « (à) ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial. »¹⁶.

L'article 3(5) de la directive 2003/86/CE dispose que « (l) a présente directive ne porte pas atteinte à la faculté qu'ont les États membres d'adopter ou de maintenir des conditions plus favorables »¹⁷ et l'article 10(2) de ladite directive dispose que « (l)es États membres peuvent autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié. »¹⁸

Il convient de mentionner que les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation lors de la transposition de la directive 2003/86/CE en droit national dans certains cas définis dans la directive précitée.

Il est toutefois important de souligner que cette marge d'appréciation n'est pas absolue. La CJUE encadre par exemple cette marge de manœuvre en statuant explicitement que « (p)ar ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci »¹⁹ et que « (p)ar conséquent, la réglementation nationale mettant en œuvre la faculté prévue audit article 10, paragraphe 2, doit respecter tant les droits fondamentaux garantis par la Charte que le principe de proportionnalité et ne pas faire obstacle à un examen individualisé de la demande de regroupement familial, cet examen devant, en outre, être conduit en tenant compte de la situation particulière des réfugiés. »²⁰

Sous cet éclairage, il en suit qu'il est important de faire référence à la notion « d'autres membres de la famille (...) s'ils sont à la charge du réfugié »²¹, qui est interprétée de manière autonome et uniforme au niveau de l'Union européenne.²²

En fait, la notion précitée englobe, l'existence d'une dépendance réelle résultant d'une situation de fait caractérisée par la circonstance que le soutien matériel du membre de la famille est assuré par le bénéficiaire du statut de réfugié.²³

Force est de constater que la Cour de justice de l'Union européenne souligne que « (t)outefois, il convient aussi de tenir compte du fait que, comme le rappelle le considérant 8 de la directive 2003/86, (...) la situation des réfugiés demande une attention particulière, dès lors qu'ils ont été contraints de fuir leur pays et ne peuvent pas envisager d'y mener une vie familiale normale, qu'ils ont pu être séparés de leur famille durant une longue période avant que le statut de réfugié ne leur soit octroyé et qu'il est souvent impossible ou dangereux pour les réfugiés ou les membres de leur famille de produire des documents officiels ou d'entrer en contact avec les autorités de leur pays d'origine »²⁴, ce qui inclut qu' « (à) cet égard, exiger que le réfugié assure effectivement, à la date à laquelle est introduite la demande de regroupement, le soutien matériel du membre de sa famille dans l'État d'origine où dans le pays de provenance de ce dernier pourrait avoir comme conséquence d'exclure du champ d'application de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 des membres de la famille du réfugié qui sont réellement dépendants de lui, au seul motif que le réfugié n'est pas ou plus en mesure de leur faire parvenir le soutien matériel qui leur est nécessaire pour subvenir à leurs besoins essentiels dans leur État d'origine ou dans leur pays de provenance. Or, il ne saurait être exclu que le réfugié ne soit pas ou plus en mesure d'assurer un tel soutien en raison d'éléments indépendants de sa volonté,

15 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L 251, 2003, p. 12-18, considérant 8.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, article 3(5).

18 *Ibid.*, article 10(2).

19 Arrêt du 4 mars 2010, *Chakroun*, C-578/08, EU:C:2010:117, point 43.

20 Arrêt du 12 décembre 2019, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Regroupement familial – sœur de réfugié)*, C-519/18, EU:C:2019:1070, point 67.

21 La notion « à la charge » est définie d'une manière autonome et uniforme par la CJUE.

22 Arrêt *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Regroupement familial – sœur de réfugié)*, C-519/18, *op.cit.*, point 45.

23 *Ibid.*, point 47.

24 *Ibis.*, point 50.

comme l'impossibilité matérielle de faire parvenir les fonds nécessaires ou la crainte de mettre en danger la sécurité des membres de sa famille en entrant en contact avec eux. »²⁵

De plus, « (d)ès lors, le membre de la famille d'un réfugié doit être considéré comme étant à sa charge, au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86, lorsqu'il en est réellement dépendant en ce sens que, d'une part, eu égard à ses conditions économiques et sociales, il n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins essentiels dans son État d'origine ou de provenance, à la date à laquelle il demande à rejoindre le réfugié, et que, d'autre part, il est établi que son soutien matériel est effectivement assuré par le réfugié, ou que, compte tenu de l'ensemble des circonstances pertinentes, telles que le degré de parenté du membre de la famille concerné avec le réfugié, la nature et la solidité de ses autres liens familiaux ainsi que l'âge et la situation économique de ses autres parents, le réfugié apparaît comme étant le membre de la famille le plus à même d'assurer le soutien matériel requis »²⁶.

En outre, cette interprétation est renforcée par l'article 17 de la directive 2003/86/CE qui dispose que les États membres procèdent à un examen individualisé de la demande de regroupement familial et que cet examen individualisé, comme il découle du considérant 8 de ladite directive, tient compte de la situation particulière du réfugié.²⁷

En résumé, selon la jurisprudence de la CJUE, il convient de vérifier « qu'il puisse être établi, compte tenu également de la situation particulière dans laquelle se trouvent les réfugiés et au terme d'un examen individualisé prenant en compte l'ensemble des éléments pertinents, que le soutien matériel de la personne concernée est effectivement assuré par le réfugié, ou que le réfugié apparaît comme étant le membre de la famille le plus à même d'assurer le soutien matériel requis. »²⁸

D'une manière plus conforme à la situation particulière d'une personne ayant le statut de réfugié, la CJUE interprète plutôt la notion « à la charge » comme obligeant de procéder à un examen individualisé tenant compte de l'ensemble des éléments pertinents.

Il est alors important de qualifier s'il existe une dépendance réelle qui résulte d'une situation de fait. Cela implique l'idée que le membre de la famille qui est à la charge du réfugié doit alors être dépendant de ce dernier en raison de sa situation économique et sociale, et le réfugié doit être celui qui fournit l'aide matérielle ou apparaît comme le membre de la famille le plus à même d'assurer le soutien matériel requis.

Il est d'une grande importance de souligner le mot « ou »²⁹ et la phrase que « le réfugié apparaît comme étant le membre de la famille le plus à même d'assurer le soutien matériel requis. »³⁰

Il en résulte de tout ce qui précède que la directive 2003/86/CE ne s'oppose pas à un changement législatif au niveau national visant à remédier à cette situation pour les personnes ayant le statut de réfugié.

De plus, compte tenu de la situation particulière des personnes qui ont été contraintes de fuir leur pays, il semble que la CJUE n'impose absolument aucun type de condition, comme par exemple un certain patrimoine et un logement adéquat, pour pouvoir procéder au regroupement familial, d'un membre de la famille qui est à la charge du bénéficiaire d'une protection internationale.

Quant au statut du bénéficiaire d'une protection subsidiaire

À titre préliminaire, il convient de noter que l'article 3(2)(c) de la directive 2003/86/CE dispose que cette directive ne s'applique pas lorsque le regroupant est un ressortissant de pays tiers qui est autorisé à séjourner dans un État membre en vertu de formes subsidiaires de protection, conformément aux obligations internationales, aux législations nationales ou aux pratiques des États membres.³¹

Il en suit que, bien que la directive précitée contienne de nombreuses prescriptions minimales, la CJUE a statué « que la directive 2003/86 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas à

²⁵ *Ibid.*, point 51.

²⁶ *Ibid.*, point 52.

²⁷ *Ibid.*, point 53.

²⁸ *Ibid.*, point 77

²⁹ Arrêt *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Regroupement familial – sœur de réfugié)*, C-519/18, *op.cit.*, point 77.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Directive 2003/86/CE, *op.cit.*, article 3(2)(c).

des ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un bénéficiaire du statut conféré par la protection subsidiaire »³².

Force est de constater que la communication précitée de la Commission « souligne que la directive (2003/86/CE) ne doit pas être interprétée comme obligeant les États membres à refuser aux bénéficiaires d'une protection temporaire ou d'une protection subsidiaire le droit au regroupement familial »³³ et qu'il est favorable que les États membres adoptent « des règles qui accordent des droits similaires aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection temporaire ou d'une protection subsidiaire. »³⁴

Il en résulte de l'ensemble de ce qui précède que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas à un changement législatif au niveau national visant à accorder aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire des dispositions leur conférant les mêmes droits qu'aux personnes ayant le statut de réfugié.

IV. Le cadre juridique luxembourgeois actuellement en vigueur relatif au regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale

Il convient de noter que le principe général d'égalité de traitement et de non-discrimination est reconnu dans de nombreux instruments juridiques, notamment les articles 20 et 21 de la Charte et l'article 14 de la Convention.

Le principe général d'égalité de traitement et de non-discrimination impose que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié.

Force est de constater que la liste de motifs interdits qu'on retrouve à l'article 21 de la Charte et à l'article 14 de la Convention semble pouvoir être décrite comme une liste ouverte de motifs de discrimination prohibés, comme le souligne l'utilisation du mot « notamment »³⁵.

Il en découle que le critère retenu par la loi modifiée du 29 août 2008, qui semble être le degré de parenté, n'est probablement pas exclu des dispositions précitées.

En outre, comme le souligne la Médiateure, le critère choisi dans la loi précitée semble susceptible de « (créer) une différence de traitement en défaveur d'enfants orphelins, respectivement d'enfants sans ascendant en ligne direct qui s'occupe d'eux. »³⁶

D'un côté, il convient de mentionner que l'article 69(3) de la loi précitée dispose actuellement qu'un bénéficiaire d'une protection internationale peut demander le regroupement familial des membres de sa famille, définis à l'article 70 de la loi précitée, sans devoir remplir les conditions prévues de l'article 69(1) de la loi précitée, pour autant que la demande de regroupement familial soit introduite avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'octroi de la protection internationale.

Un bénéficiaire de la protection internationale est alors exempté des conditions prévues à l'article 69(1) de la loi précitée, qui prévoient, entre autres, qu'« il dispose d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille » et de rapporter « la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale, conformément aux conditions et modalités prévues par règlement grand-ducal ».

De l'autre côté, il est important de préciser que les autres membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale, qui sont à la charge de ce dernier mais qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 70 de la loi précitée, doivent demander le regroupement familial dans les conditions prévues par l'article 78 de la loi précitée.

L'article 78(1) de la loi précitée dispose qu'« (à) condition (...) d'un logement approprié, le ministre ne peut accorder une autorisation de séjour pour raisons privées : (...) (c) au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas les conditions du regroupement familial ».

32 Arrêt du 7 novembre 2018, *K et B*, C-380/17, EU:C:2018:877, point 33.

33 Commission européenne, *op.cit.*, page 19.

34 *Ibid.*

35 PICOD, Fabrice, et al. « Charte Des Droits Fondamentaux De L'Union Européenne : Commentaire Article Par Article », 2018, page 302.

36 Ombudsman, *op.cit.*, page 4.

L'article 78(2) de la loi précitée dispose que « *(l)es personnes visées au paragraphe (1) qui précède doivent justifier disposer de ressources suffisantes telles que définies par règlement grand-ducal* » et l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008³⁷ dispose que « *(p)our l'appréciation des ressources (...) sont prises en compte toutes les ressources du demandeur et, le cas échéant, de son conjoint ou autre membre de famille, de même qu'une prise en charge de ses frais de séjour par une tierce personne établie conformément aux prescriptions de l'article 4 de la loi. Ces ressources doivent atteindre un montant au moins égal au revenu minimum garanti et sont appréciées au regard des conditions de logement.* »

Il en résulte, par exemple, qu'un bénéficiaire d'une protection internationale ne doit pas remplir de conditions supplémentaires pour procéder au regroupement familial avec son enfant biologique, mais qu'il doit remplir des conditions supplémentaires pour procéder au regroupement familial avec sa nièce, qui est à sa charge parce que les parents de la nièce sont décédés.

En conclusion, il existe, entre autres, un risque que l'intérêt supérieur de l'enfant ne soit pas suffisamment pris en compte,³⁸ que des différences de traitement injustifiées se produisent et que le droit au respect de la vie familiale soit violé, car les dispositions actuellement en vigueur ne respectent pas le principe de proportionnalité.

Enfin, il convient de mentionner, explicitement que le fait que la présente proposition de loi se concentre exclusivement sur le statut de la protection internationale n'implique nullement que le statut de la protection temporaire ne devrait pas également faire l'objet d'une discussion critique.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique. La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est modifiée comme suit :

1° À l'article 70, paragraphe (1), est inséré un nouveau point d), libellé comme suit :

« d) les autres membres de la famille qui sont à la charge du bénéficiaire d'une protection internationale. »

2° A l'article 70, paragraphe (1), point c), le signe de ponctuation « . » est remplacé par celui de « ; ».

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique.

ad 1°

Le nouveau point d) de l'article 70, paragraphe (1), concerne la situation particulière des membres de la famille qui sont à la charge du bénéficiaire d'une protection internationale.

Un examen au cas par cas, tenant compte de tous les faits pertinents, permet de qualifier l'existence ou l'absence d'une dépendance réelle résultant d'une situation de fait.

Vu que la notion « *à la charge* » est interprétée de manière autonome et uniforme au niveau de l'Union européenne, il est toujours nécessaire de tenir compte de l'évolution de cette notion.

ad 2°

La modification proposée a pour seul objectif la légistique.

*

³⁷ Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, 2008.

³⁸ Par exemple, article 3(1) de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

TEXTE COORDONNE

[...]

Art. 70. (1) Sans préjudice des conditions fixées à l'article 69 dans le chef du regroupant, et sous condition qu'ils ne représentent pas un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, l'entrée et le séjour est autorisé aux membres de famille ressortissants de pays tiers suivants:

- a) le conjoint du regroupant;
- b) le partenaire avec lequel le ressortissant de pays tiers a contracté un partenariat enregistré conforme aux conditions de fond et de forme prévues par la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;
- c) les enfants célibataires de moins de dix-huit ans, du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire, tel que défini au point b) qui précède, à condition d'en avoir le droit de garde et la charge, et en cas de garde partagée, à la condition que l'autre titulaire du droit de garde ait donné son accord ;
- d) les autres membres de la famille qui sont à la charge du bénéficiaire d'une protection internationale.**

(2) Les personnes visées aux points a) et b) du paragraphe (1) qui précède, doivent être âgées de plus de dix-huit ans lors de la demande de regroupement familial.

(3) Le regroupement familial d'un conjoint n'est pas autorisé en cas de mariage polygame, si le regroupant a déjà un autre conjoint vivant avec lui au Grand-Duché de Luxembourg.

(4) Le ministre autorise l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial aux ascendants directs au premier degré du mineur non accompagné, bénéficiaire d'une protection internationale, sans que soient appliquées les conditions fixées au paragraphe (5), point a) du présent article.

(5) L'entrée et le séjour peuvent être autorisés par le ministre:

- a) aux ascendants en ligne directe au premier degré du regroupant ou de son conjoint ou partenaire visé au paragraphe (1), point b) qui précède, lorsqu'ils sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine ;
- b) aux enfants majeurs célibataires du regroupant ou de son conjoint ou partenaire visé au paragraphe (1), point b) qui précède, lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé ;
- c) au tuteur légal ou tout autre membre de la famille du mineur non accompagné, bénéficiaire d'une protection internationale, lorsque celui-ci n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent être retrouvés.

[...]

Nathalie OBERWEIS
Députée

8028/01

N° 8028¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre
circulation des personnes et l'immigration**

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(29.11.2022)

Monsieur le Président,

À la demande de Monsieur le Ministre de l'Immigration et de l'Asile, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

**à l'égard de la proposition de loi modifiant la loi modifiée
du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes
et l'immigration. (Doc. parl. 8028)**

A titre préliminaire, le Gouvernement constate que l'objectif de la proposition de loi relative au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale et modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, est vague. Les auteurs du texte citent des jurisprudences et des documents qui, à la lecture complète des documents en question, n'énervent pas le cadre juridique actuel, clair et prévisible.

Par ailleurs, le Gouvernement note que les auteurs de la proposition de loi se basent sur une recommandation du 24 mars 2022 de l'Ombudsman en matière de regroupement familial, à laquelle le Ministre de l'Immigration et de l'Asile a répondu en date du 6 mai 2022 pour récuser l'allégation d'un revirement d'une pratique administrative en défaveur de l'administré et afin d'informer le médiateur qu'une suite favorable ne saurait être réservée à la demande de modification de l'article 69, paragraphe (3) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après : la loi) de façon à étendre son champ d'application à d'autres membres de famille non couverts par l'article 70 qui seraient à charge du regroupant. L'objet de la présente proposition de loi rejoignant les développements de l'Ombudsman dans la prédite recommandation, le Gouvernement reprend ci-après, tout en la développant, la réponse donnée par le Ministre de l'Immigration et de l'Asile, qui retrace bien le cadre législatif communautaire et national.

Les dispositions de la loi en matière de regroupement familial résultent de la transposition de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial

(ci-après : la directive). Les considérants (2), (8) et (9) de la directive énoncent que « *la directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la convention européenne pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* » (dont l'article 24 a intégré l'intérêt supérieur de l'enfant tel qu'il est mis en avant dans la Convention internationale des droits de l'enfant), qu'il convient, s'agissant des réfugiés, « *de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial* » et que « *le regroupement familial devrait viser, en tout état de causes, les membres de la famille nucléaire, c'est-à-dire le conjoint et les enfants mineurs* ».

La directive vise à permettre au ressortissant d'un pays tiers qui réside légalement dans un Etat membre de demander le regroupement avec son conjoint et les enfants mineurs du regroupant et/ou de son conjoint. Elle prévoit que l'Etat membre peut exiger du regroupant de fournir la preuve d'un logement, d'une assurance maladie et de ressources stables (articles 4 et 7). Pareille exigence est partant conciliable avec le considérant (4) de la directive, selon lequel « *le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité* ».

La directive prévoit par ailleurs des conditions plus favorables pour les réfugiés, dans la mesure où les Etats membres ne peuvent exiger à leur égard de fournir la preuve d'un logement, d'une assurance maladie et de ressources stables que si la demande de regroupement familial n'est pas introduite dans un délai de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié (article 12).

La loi, qui transpose en droit luxembourgeois les principes précités, dispose en son article 69 que le ressortissant de pays tiers peut demander le regroupement familial des membres de sa famille définis à l'article 70, à savoir son conjoint ou partenaire y assimilé et les enfants mineurs du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire y assimilé, s'il dispose d'un logement, d'une assurance maladie et de ressources stables. Le législateur luxembourgeois a donc décidé de faire usage de la faculté donnée aux Etats membres par la directive d'imposer ces conditions au regroupant.

Le législateur a également respecté dans un premier temps à la lettre le texte de la directive en prévoyant que ces conditions ne s'appliquent pas aux bénéficiaires d'une protection internationale si la demande de regroupement est introduite dans un délai de trois mois suivant l'octroi de leur protection, délai qui a par la suite été porté à six mois par une loi modificative du 16 juin 2021. A noter que la loi prévoit désormais non seulement un délai plus favorable que la directive, mais elle est également plus large quant aux bénéficiaires de ce délai. En effet, la directive ne s'applique ici qu'aux réfugiés, soit à tout ressortissant de pays tiers ou apatride bénéficiant d'un statut de réfugié au sens de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, alors que la loi vise les bénéficiaires d'une protection internationale, notion qui inclut également les bénéficiaires de la protection subsidiaire, ce que les auteurs de la proposition de loi ne semblent pas avoir remarqué.

On peut lire dans le commentaire d'article du projet de loi n° 5802 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration (p. 75, *ad* article 69) que « *cette disposition énumère les conditions de mise en oeuvre du regroupement familial tenant à la situation individuelle du regroupant. En fait tout ressortissant étranger a le droit de faire venir sa famille dès lors qu'il est régulièrement installé sur le territoire et que les conditions d'accueil permettent d'envisager une bonne insertion de la famille. Ainsi le ressortissant de pays tiers doit disposer d'un logement adéquat, de ressources stables, régulières et suffisantes et d'une assurance maladie. Les législations de tous les Etats membres de l'Union européenne exigent que le ressortissant de pays tiers à l'origine du regroupement puisse offrir à sa famille des conditions de logement décentes et de subvenir personnellement et durablement aux besoins de ses proches. (...)* ». S'il a été répondu à l'Ombudsman qu'il résulte de ce qui précède que le champ d'application de l'article 69 ne saurait être étendu, s'agissant des bénéficiaires d'une protection internationale, à d'autres membres de famille non visés par l'article 70, puisque l'objet de l'article 69 est de définir non pas les membres de famille pouvant faire l'objet d'un regroupement familial, mais les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers pour pouvoir demander le regroupement familial, les développements subséquents montrent que la modification proposée à l'article 70 n'est pas davantage faisable.

La directive prévoit encore une condition plus favorable, s'agissant des réfugiés, en ce qu'elle énonce que les Etats membres peuvent autoriser le regroupement d'autres membres de la famille s'ils sont à charge du réfugié (article 10). Il s'agit d'une faculté pour les Etats membres.

Le législateur luxembourgeois est allé là encore au-delà de ce que prévoit la directive, puisque l'article 78, paragraphes (1) et (2) de la loi permet d'accorder une autorisation de séjour pour des raisons privées non seulement à d'autres membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale, mais de façon plus générale à tout ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas les conditions du regroupement familial, mais dont les liens personnels ou familiaux, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus. Il convient de relever ici que cette disposition permet de tenir compte du fait que la notion de vie familiale est large et que le degré de parenté n'est pas une condition indispensable à l'existence d'une vie familiale. La loi répond ainsi au souci exprimé par la Commission européenne, qui écrit que « *les Etats membres sont encouragés à utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humanitaire, car l'article 10, paragraphe 2 [de la directive], ne prévoit pas de restrictions quant au degré de parenté des « autres membres de la famille ».* La Commission encourage les Etats membres à considérer également les personnes qui n'ont pas de liens biologiques, mais qui sont prises en charge au sein de l'unité familiale, telles que les enfants recueillis, même si les Etats membres conservent toute latitude à cet égard. La notion de dépendance est l'élément déterminant »¹.

Des conditions de preuve de logement, d'une assurance maladie et de ressources stables étant exigées pour le regroupement familial des membres de la famille nucléaire, en conformité avec la directive, a fortiori le sont-elles dans le cadre de l'article 78 de la loi, qui investit le ministre d'un pouvoir discrétionnaire par rapport à, entre autres, des demandes concernant des membres de famille qui ne tombent pas sous la définition de membre de famille dans le cadre du regroupement familial. L'exigence de voir ces conditions remplies est d'autant plus justifiée que la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE) a jugé que, concernant la notion de membre de famille à charge dans le cadre du regroupement familial demandé par un réfugié, le soutien matériel de la personne concernée doit être effectivement assuré par le réfugié ou ce dernier doit être le membre de famille le plus à même d'assurer le soutien matériel requis. Or comment assurer le soutien matériel d'un membre de famille si l'on ne dispose ni de ressources, ni de logement ? La Cour a jugé par ailleurs dans le même arrêt² que « *la condition relative à l'existence d'une relation de dépendance entre le réfugié et le membre de sa famille doit être interprétée en ce sens qu'elle vise à exclure du bénéfice de la faculté reconnue à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2003/86 les membres de la famille du réfugié, autres que ceux visés à l'article 4 de cette directive, qui ne sont pas à sa charge, sans pour autant imposer à l'Etat membre, qui décide de mettre en oeuvre une telle faculté, l'obligation de reconnaître automatiquement à tout ou en partie des membres de la famille du réfugié, autres que ceux visés à l'article 4 de ladite directive, un droit au regroupement dès qu'ils sont à la charge du réfugié. (...) en faisant usage de la faculté ouverte à l'article 10, paragraphe 2, de ladite directive et en autorisant le regroupement de membres de la famille du réfugié, autres que ceux visés à l'article 4 de la même directive, l'Etat membre concerné favorise déjà la réalisation de ces objectifs, même lorsqu'il soumet ce regroupement à des conditions plus strictes que celles prévues à cet article 10, paragraphe 2.* » Par conséquent, il y a lieu de conclure de ce qui précède que la marge d'appréciation reconnue ici aux Etats membres n'est pas utilisée par le législateur luxembourgeois d'une manière qui porte atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci.

La possibilité d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons privées lorsque les conditions du regroupement familial ne sont pas remplies est ainsi non seulement conforme à la lettre et à l'esprit de la directive, mais elle respecte l'intérêt supérieur de l'enfant dans la mesure où il s'agit de garantir non seulement pour les enfants du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire assimilé, mais également pour les autres mineurs dont le regroupant a la garde, qu'il s'agisse des frères, soeurs, neveux, nièces ou autres, des conditions de vie décentes. Il convient d'ajouter qu'il est également dans l'intérêt supérieur de l'enfant que les documents étrangers établissant le droit de garde ou de tutelle invoqué par le regroupant fassent l'objet des vérifications nécessaires, l'exequatur de jugements étrangers étant ainsi exigée. Il échet de préciser que « *ni l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention [européenne des droits de l'homme] ne peut être interprété comme garantissant, en tant que tel, le droit à un type particulier de titre de séjour. Cependant, la solution proposée par les autorités doit permettre à l'individu concerné d'exercer sans entrave ses droits au respect de la vie privée et familiale (...).* En

1 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, p. 23

2 Arrêt Bevandorlási és Menekültügyi Hivatal, C-519/18, cité par les auteurs de la proposition de loi

*particulier, s'il permet à la personne qui en bénéficie de résider sur le territoire de l'État d'accueil et d'y exercer librement son droit au respect de la vie privée et familiale, l'octroi d'un tel titre de séjour constitue en principe une mesure suffisante pour que les exigences de l'article 8 soient remplies. En pareil cas, la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur l'opportunité d'accorder à l'étranger concerné tel statut légal plutôt que tel autre, ce choix relevant de l'appréciation souveraine des autorités nationales (...)*³».

Le Gouvernement souligne qu'il ne saurait être question ici de différence de traitement injustifiée ou de situations discriminatoires comme l'écrivent les auteurs de la proposition de loi. Conformément à une jurisprudence bien établie, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Autrement dit, seules les personnes qui se trouvent dans la même situation de fait et de droit doivent être traitées de la même façon. Or il ne saurait être nié que les membres de la famille nucléaire bénéficient d'un statut particulier avec des droits spécifiques qui en découlent, notamment en matière alimentaire, successorale ou sociale. Le degré de parenté, disparité objective, est depuis toujours pris en compte dans le droit pour fonder des régimes légaux différents et l'on ne saurait considérer, comme le laissent entendre les auteurs de la proposition de loi, que le degré de parenté est à inclure parmi les sources de discrimination prohibées par l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴ (ci-après : la CEDH), d'ailleurs seulement applicable en combinaison avec une autre disposition de ladite Convention.

C'est en raison de cette disparité objective que la directive, et en application de celle-ci, la loi, institue une différence en ce qu'elle impose aux Etats membres d'autoriser le regroupement familial du conjoint et des enfants mineurs du regroupant sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation, alors qu'elle laisse aux Etats membres une certaine marge d'appréciation pour décider d'étendre le droit au regroupement familial aux membres de la famille autres que la famille nucléaire. Les Etats membres peuvent ainsi vérifier si les exigences qu'ils ont établies en accord avec la directive sont respectées et mettre en balance les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble⁵. « Dans le cadre de l'examen de la situation personnelle du demandeur, l'autorité compétente doit tenir compte des différents facteurs qui peuvent être pertinents selon le cas, tels que le degré de dépendance économique ou physique et le degré de parenté entre le membre de la famille et le regroupant. En conséquence, la « dépendance » peut varier selon la situation et le membre de la famille qui est concerné.⁶ »

Le Gouvernement constate que les auteurs de la proposition de modification de l'article 70, paragraphe (1) de la loi, qui vise les membres de la famille du regroupant pour lesquels la loi impose aux Etats membres d'autoriser le regroupement familial, en voulant y ajouter indistinctement, sans conditions de ressources et de logement si la demande est faite endéans les six premiers mois suivant l'octroi d'une protection internationale, tous « *les autres membres de la famille qui sont à charge du bénéficiaire d'une protection internationale* », enlèvent à l'Etat, en violation de la directive et des principes retenus par la jurisprudence, tout pouvoir d'appréciation et lui imposent d'autoriser des regroupements familiaux sans lui permettre de vérifier et de mettre en balance, comme il le fait aujourd'hui, l'ensemble des intérêts en jeu.

3 Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, mise à jour au 31 août 2021, Conseil de l'Europe, p.102

4 Article 14 de la CEDH : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.* » ; Article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. 2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.* »

5 cf. *op. cit.* note de bas de page n°1, p. 3

6 *idem*, p. 7

S'agissant enfin plus particulièrement de la conformité de la loi à l'article 8 de la CEDH⁷, le Gouvernement souligne que c'est à tort que les auteurs de la proposition de loi jugent que la législation actuelle risque de violer le droit au respect de la vie familiale au motif qu'elle ne respecterait pas le principe de proportionnalité. Le Gouvernement juge utile de rappeler d'abord que « *les principes applicables à l'appréciation des obligations positives incombant à un Etat au titre de la Convention sont comparables à ceux régissant l'appréciation de ses obligations négatives. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts antagoniques de l'individu concerné, les objectifs visés au paragraphe 2 de l'article 8 jouant un certain rôle*⁸ ». L'existence d'une « vie familiale » au sens de l'article 8 est par ailleurs une question de fait dépendant de la réalité pratique de liens personnels étroits, de sorte que la seule existence d'un lien de parenté ou d'un jugement de tutelle est insuffisante à établir l'existence d'une vie familiale et partant l'applicabilité de l'article 8 de la CEDH. S'agissant de la définition de la vie familiale et de la notion de famille, il y a lieu encore de relever que la CJUE a jugé que selon le type de relation familiale considéré, le degré de protection au titre de l'article 8 peut être moindre. La CJUE a confirmé enfin « *qu'un Etat a le droit, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour lui des traités, de contrôler l'entrée et le séjour des non-nationaux sur son sol* ».

Pour apprécier s'il y a violation des droits que protège l'article 8 lorsqu'il est applicable, il convient de vérifier si l'ingérence reprochée aux pouvoirs publics est conforme aux exigences de l'article 8, paragraphe 2, à savoir si elle est prévue par la loi, si elle poursuit un but légitime et si elle est nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire l'ingérence doit être évaluée au regard des besoins réels, plutôt qu'allégués, d'une société démocratique⁹ et être proportionnée au but légitime recherché. Les auteurs de la proposition de loi reprochent au législateur, s'agissant du regroupement familial des membres de la famille autres que la famille nucléaire du bénéficiaire de protection internationale, d'exiger que le regroupant dispose d'un logement, d'une assurance maladie et de ressources stables. Le Gouvernement rappelle que ces conditions sont exigées à l'égard de tout ressortissant de pays tiers pour le regroupement familial des membres de sa famille, y compris de sa famille nucléaire, excepté pour le bénéficiaire d'une protection internationale pour le regroupement de sa famille nucléaire, auquel ces conditions ne s'appliquent que si la demande de regroupement est introduite après un délai de six mois suivant l'octroi de sa protection. Plus particulièrement, les auteurs de la proposition de loi estiment que la loi viole le principe de proportionnalité en permettant au réfugié, dans le délai de six mois suivant l'obtention de son statut, de faire venir ses propres enfants, y compris ses enfants adoptés, ainsi que ceux de son conjoint ou partenaire y assimilé, et non les autres enfants dont il a le droit de garde ou de tutelle et qui sont donc à sa charge. Cette différenciation serait disproportionnée et ne tiendrait pas compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il résulte toutefois des développements qui précèdent qu'il existe un consensus au niveau européen qu'exiger que des conditions de logement et de ressources soient remplies dans le but de pouvoir subvenir aux besoins de ses proches respecte l'article 8 de la CEDH et que des situations juridiques différentes peuvent être appréhendées de manière différente par le législateur. A cet égard, il ne saurait être considéré comme disproportionné et contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant d'exiger du tuteur d'un enfant qu'il ait les moyens de loger et de subvenir aux besoins de cet enfant, ceci d'autant plus que les droits et obligations découlant d'une tutelle sont de nature différente de ceux résultant d'une filiation ou d'une adoption.

Le Gouvernement conclut que non seulement les reproches formulés par les auteurs de la proposition de loi selon lesquels la loi actuelle serait source d'insécurité juridique, discriminatoire, ne tiendraient pas compte de l'évolution des mœurs et de la société ni de la jurisprudence internationale s'avèrent infondés, mais la proposition de modification législative va à l'encontre du droit communautaire et des principes établis. Le Gouvernement estime par conséquent que réserver une suite favorable à cette proposition de loi constituerait une manne donnant lieu à d'innombrables demandes de regroupement

7 « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

8 *cf. op. cit.* note de bas de page n°3, p. 8

9 Steven Greer, Les exceptions aux articles 8-11 de la Convention européenne des Droits de l'homme, Dossiers sur les droits de l'homme n° 15, Editions du Conseil de l'Europe, p. 9

venant de toutes parts se basant sur des droits de tutelle pour des mineurs, qu'il s'agisse de frères et soeurs, neveux et nièces ou autres et sur des charges ou dépendances alléguées souvent difficiles à vérifier qui, en application du texte proposé, devront être automatiquement autorisées sans pouvoir vérifier le respect des intérêts en présence, dont justement l'intérêt supérieur de l'enfant.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8028/02

N° 8028²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre
circulation des personnes et l'immigration**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(24.1.2023)

Par dépêche du 9 juin 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 9 juin 2022 par Madame Nathalie Oberweis, députée.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique et d'un texte coordonné, par extrait, de la loi qu'il s'agit de modifier.

Par lettre du 15 juin 2022, le président du Conseil d'État a sollicité la prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique.

Par dépêche du 29 novembre 2022, la prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'État.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous avis a pour objet de créer un droit au regroupement familial au profit de tout membre de famille à la charge d'un bénéficiaire d'une protection internationale.

Le Conseil d'État partage les considérations du Gouvernement, énoncées dans sa prise de position du 29 novembre 2022, quant à la compatibilité de la législation actuelle sur ce point avec le droit de l'Union européenne et les principes invoqués. En même temps, aux yeux du Conseil d'État, les mêmes normes ne s'opposent pas à l'introduction d'un tel mécanisme, de sorte que le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité de la création d'un droit au regroupement familial au profit de tout membre de famille à la charge d'un bénéficiaire d'une protection internationale.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE*Article unique*

L'article et le paragraphe à modifier sont à indiquer à l'endroit de la phrase liminaire.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) ».

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Partant, l'article unique est à reformuler comme suit :

« **Article unique.** L'article 70, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, est modifié comme suit :

1° À la lettre c), le point final est remplacé par un point-virgule ;

2° À la suite de la lettre c), il est inséré une lettre d) nouvelle, libellée comme suit :

« d) [...]. » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 24 janvier 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Patrick SANTER

8028/03

N° 8028³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre
circulation des personnes et l'immigration**

* * *

AVIS DU CONSEIL NATIONAL POUR ETRANGERS

(19.7.2023)

Le CNE constate, en guise de recommandation au Premier Conseiller de Légation Monsieur Jean-Paul Reiter, suite à son courrier du 22 novembre 2022, qu'il existe des points nécessitant davantage de clarté et de précisions, en matière de cadre juridique pris pour référence.

La superposition du droit européen et du droit national aboutit mène le CNE à faire plusieurs recommandations, qui sont toutes marquées par la nécessité de protéger l'administré, et notamment celle de l'introduction fortement conseillée d'une autorisation de travail accordée aux parents, ou jeunes majeurs, issus de pays tiers hors Union européenne, ainsi qu'aux membres de famille d'un étudiant citoyen de l'Union européenne résidant légalement sur le territoire, venus rejoindre leurs familles au Luxembourg, et exposés au risque d'un refus de titre de séjour motivé par l'absence d'un contrat de travail dûment établi,

Le CNE recommande d'ajouter aux articles de la loi sur le regroupement familial concernant les ressortissants des pays tiers, l'obtention systématique ou automatique de ces derniers d'une autorisation de travail, dès leur arrivée sur le sol du Luxembourg, pour ne pas avoir à attendre pendant de long mois, le risque d'avoir à tout perdre, et à devoir rentrer dans leur pays d'origine.

Même si le législateur luxembourgeois a proposé davantage que les articles de la directive européenne, le CNE considère que les garanties, stipulées par la loi, ne demeurent qu'à l'état de déclaration de principe, théorique, et sans réforme concrète, et réellement appliquée par l'administration, aux étrangers de pays tiers non UE.

L'article 78, paragraphes (1) et (2) de la loi, autorise le séjour « pour des raisons privées non seulement à d'autres membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale, mais de façon plus générale à tout ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas les conditions du regroupement familial, mais dont les liens personnels ou familiaux, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus ».

Or, le CNE constate sur le terrain, et dans les faits, un écart de mise en pratique, qui ne permet pas de s'appuyer sur un véritable cadre légal existant, régissant la vie privée ni celle de la notion de vie familiale, dans sa largeur de définition et dans la nature du degré de parenté. Il recommande à l'État de clarifier son appréciation de la notion de parenté et de dépendance, mais aussi du périmètre humaine recouvrant la notion de « membre de la famille ».

Par ailleurs, si les enfants mineurs, parvenant tout juste à la majorité, ne trouvent pas d'emploi sur le marché du travail, qu'en est-il de leur titre de séjour, ou de leur droit à résider au Luxembourg ? Et ceci, quand bien même, ils sont hébergés ou peuvent répondre d'un logement, et répondent au statut de bénéficiaire du regroupement familial ? Le CNE met l'accent sur la nécessité de régulariser de toutes les façons possibles, ce flou juridique, qui repose actuellement sur un lien de dépendance, soumis à la seule appréciation de l'État luxembourgeois.

Les dispositions de la loi en matière de regroupement familial résultent de la transposition de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial,

doivent être renforcées en ce qui concerne le droit privé de la famille, afin de protéger davantage les enfants mineurs, et favoriser l'accès des étrangers des pays tiers au marché du travail, dans la logique juridique du regroupement familial européen ayant pour vocation la stabilisation socioculturelle de leurs conditions d'intégration, pérenne et vitale pour l'économie des États.

Si les législations de quelques États membres de l'Union européenne exigent que le ressortissant de pays tiers à l'origine du regroupement puisse offrir à sa famille des conditions de logement décentes et de subvenir personnellement et durablement aux besoins de ses proches, le gouvernement du Luxembourg se réserve le droit de fixer les conditions de preuve de logement, d'une assurance maladie et de ressources stables étant exigées pour le regroupement familial des membres de la famille nucléaire, en conformité avec la directive, a fortiori le sont-elles dans le cadre de l'article 78 de la loi.

Le CNE recommande de redéfinir ou de réformer les critères du pouvoir discrétionnaire exercé par le gouvernement dans le cadre de demandes concernant des membres de famille qui ne relèvent pas du statut de « membre de famille » dans le processus du regroupement familial. L'esprit de la directive du Conseil européen met bien en avant la possibilité d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons privées lorsque les conditions du regroupement familial ne sont pas remplies, et elle respecte l'intérêt supérieur de l'enfant dans la mesure où il s'agit de se garantir de toute forme de discrimination.

Le CNE relève, dans le courrier du Premier Conseiller de Légation, que, si « l'octroi d'un tel titre de séjour constitue en principe une mesure suffisante pour que les exigences de l'article 8 soient remplies (...), la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur l'opportunité d'accorder à l'étranger concerné tel statut légal plutôt que tel autre, ce choix relevant de l'appréciation souveraine des autorités nationales (...) » : aussi, le CNE propose de travailler à l'élaboration de cette classification administrative des « catégories de personnes » concernées par ces « disparités objectives », en concertation avec les acteurs associatifs de terrain, au nom du principe de l'égalité démocratique.

L'intérêt politique du Luxembourg, en matière de réussite de sa politique d'intégration, est de proposer la création d'indicateurs sociétaux permettant d'évaluer au plus près, la notion de « dépendance », en fonction du degré de parenté entre le membre de la famille et le regroupant.

Il ne s'agit pas ici, selon le CNE, de contester le principe de droit international ou de souveraineté politique luxembourgeois en matière de contrôle de l'entrée et du séjour des non-nationaux sur son sol, mais bien plus d'une amélioration de l'encadrement des procédures administratives en matière de droit de la famille, et de son insertion socioculturelle dans le tissu économique du Luxembourg, au quotidien.

L'analyse approfondie et la révision des critères de choix ou indicateurs sociétaux, déjà en vigueur, permettraient une adaptation de la législation actuelle en faveur de l'obtention des conditions minimales de logement et de ressources, auxquelles des étrangers ont toujours, et actuellement, un accès difficile, voire impossible. Le CNE estime que l'accroissement de l'acceptation des regroupements n'est pas une fin en soi, car la priorité serait de solutionner les situations juridiques dans lesquelles se trouvent déjà les étrangers vivant au Luxembourg.

Dans ce contexte, le CNE propose de faire une étude de terrain visant à établir un bilan objectif du respect des intérêts en présence parmi la population des étrangers, qui auront été les bénéficiaires du regroupement familial à ce jour. Il est important de noter que les opinions des experts, notamment des juristes, des travailleurs sociaux, des organisations de défense des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales, jouent un rôle crucial dans l'élaboration de la législation et des amendements proposés. Leur expertise et leur connaissance de terrain peuvent aider à éclairer le débat public et à orienter les décisions politiques fondées sur le respect des droits de l'homme et des principes d'équité et de justice.

Approuvé via un vote en ligne par le Conseil National pour étrangers, le 19 juillet 2023 :
 Soumis par le Président du Conseil National pour Etrangers, Monsieur Ramdedovic Munir, au ministre compétent ;
 (Signature)
 Date : 20 juillet 2023

7094/06, 7257/08, 7633/05, 8028/04

N° 7094⁶

N° 7257⁸

N° 7633⁵

N° 8028⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée
sur le bail à loyer du 21 septembre 2006

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée
du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
et modifiant certaines dispositions du Code civil

PROPOSITION DE LOI

relative à l'interdiction du placement en rétention
des personnes mineures et modifiant:

1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre
circulation des personnes et l'immigration

* * *

REPRISE

DEPECHE DE MONSIEUR DAVID WAGNER AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(7.3.2024)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 65 (5) du Règlement de la Chambre des Députés, je voudrais vous faire part de mon intention de reprendre à mon nom les propositions de loi suivantes :

- N°7094 – Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006.
- N°7257 – Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.
- N°7633 – Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant: 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire; 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention.
- N°8028 – Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Avec mes salutations respectueuses,

David WAGNER
Député