

N° 4829¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE,
DE LA SOLIDARITE SOCIALE ET DE LA JEUNESSE**

(24.10.2001)

La Commission se compose de: M. Jean-Marie HALSDORF, Président; M. Paul-Henri MEYERS, Rapporteur; MM. Jeannot BELLING, Xavier BETTEL, Mars DI BARTOLOMEO, Camille GIRA, Aly JAERLING, Lucien LUX, Mmes Marie-Josée MEYERS-FRANK, Maggy NAGEL et Ferny NICKLAUS-FABER, Membres.

*

Le projet de loi 4829 a été déposé le 2 août 2001 à la Chambre des Députés par Mme la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse.

Le projet a fait l'objet d'avis de la Chambre des Employés privés (24 avril 2001), de la Chambre de Travail (11.5.2001), et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (22.5.2001). Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 13 juillet 2001.

Dans sa réunion du 4 octobre 2001, la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet de loi.

Dans cette même réunion la commission a entendu la présentation du projet de loi par Mme la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse et elle a examiné le projet en détail.

Dans sa réunion du 24 octobre 2001, la commission a adopté le présent rapport.

*

Le projet de loi 4829 a pour objet de supprimer la condition d'une résidence d'au moins cinq ans que doivent remplir les ressortissants du Grand-Duché de Luxembourg, les ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne ou d'un Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace Economique Européen pour toucher les prestations de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Parmi les conditions générales d'ouverture au droit à un revenu minimum garanti, définies à l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (RMG), la condition de durée de résidence a été au centre de longs débats particulièrement controversés depuis l'introduction de cet instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par la loi du 26 juillet 1986.

Cette loi initiale exigeait dans le chef du requérant une période de résidence ininterrompue de 10 ans à partir du moment de l'introduction de la demande. La condition de durée de résidence se greffait sur celle que la personne requérante doit „être autorisée à résider sur le territoire du Grand-Duché, y être domiciliée et y résider effectivement“. La condition de durée de résidence dans la teneur initiale s'est rapidement avérée trop sévère et rigide et a été allégée à l'occasion de la réforme du 16 juin 1989 pour écarter les trop nombreux cas de rigueur. Désormais, la loi prévoyait que pour pouvoir prétendre au

RMG, il fallait être domicilié sur le territoire luxembourgeois et y avoir résidé pendant dix ans au moins au cours des vingt dernières années.

Cette exigence d'une période de résidence cumulée de dix ans était en vigueur jusqu'à la refonte complète de la législation sur le RMG par la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Dans ce contexte, la commission renvoie au rapport de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale du 5 mars 1999 (doc. parl. 4229¹⁶) qui retrace les discussions au sujet de la condition de résidence dans le cadre de l'instruction du projet de loi 4229 qui est devenu la loi du 29 avril 1999.

Dans la version initiale de ce projet de loi, le Gouvernement avait proposé, compte tenu de l'évolution de la réglementation et de la jurisprudence communautaire, de supprimer la condition de résidence à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (Norvège, Islande, Liechtenstein), mais de la maintenir à l'égard de tous les autres ressortissants étrangers.

Par voie d'amendement, le Gouvernement proposait ensuite de supprimer purement et simplement toute condition de résidence pour les requérants du RMG, qu'ils soient ou non des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, ceci afin d'éviter toute forme de discrimination basée sur la nationalité.

Cette proposition se heurte toutefois à l'avis du Conseil d'Etat qui s'oppose à l'abandon de toute clause de durée de résidence et qui propose un texte prévoyant l'exigence d'une résidence effective de cinq ans sur une durée de vingt ans pour tous les requérants, qu'ils soient ressortissants ou non d'un pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

C'est ce texte proposé par le Conseil d'Etat, sous réserve d'un léger amendement rédactionnel, qui a finalement été repris en 1999 par la commission parlementaire pour devenir le paragraphe (2) de l'article 2(1) ainsi libellé:

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

C'est donc ainsi que se présente, en raccourci, l'évolution légale qu'a connue la condition de durée de résidence dans la législation sur le RMG. Cette évolution a été accompagnée de discussions philosophiques, juridiques et sociales très approfondies et controversées qui se trouvent largement exposées dans les documents parlementaires 4229 ainsi que dans les différents rapports du Conseil supérieur de l'action sociale sur l'application de la loi sur le revenu minimum garanti.

*

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

A cet effet, l'article unique du projet gouvernemental propose de remplacer le paragraphe (2) ci-dessus reproduit par le texte suivant:

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

Ce faisant, le projet entend se conformer à l'avis motivé que la Commission européenne a adressé en date du 26 janvier 2000 au Grand-Duché de Luxembourg au titre de l'article 226 du traité CE concernant l'accès au droit à un revenu minimum garanti. Dans cet avis la Commission européenne arrive à la conclusion que „l'imposition d'une condition de durée de résidence au Grand-Duché de Luxembourg pour l'octroi du revenu minimum garanti aux ressortissants des autres Etats membres de l'Union

économique enfreint le principe d'égalité de traitement, tel qu'inscrit à l'article 7, paragraphe 2, du règlement CEE No 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs salariés ainsi qu'à l'article 43 du traité CE en ce qui concerne les travailleurs non salariés“.

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

*

Le projet de loi a été avisé par les chambres professionnelles salariales lesquelles, sous réserve d'observations ponctuelles, marquent leur accord.

Dans son avis du 13 juillet 2001, le Conseil d'Etat remarque en premier lieu que le règlement CEE No 1612/68 précité doit être interprété en ce sens que sont inclus dans le cercle des bénéficiaires d'un avantage social, les ressortissants communautaires qui font usage de leur mobilité en leur qualité de travailleurs salariés ou non salariés, y compris les membres de famille à charge du travailleur migrant.

Voilà pourquoi, le Conseil d'Etat approuve la démarche du projet gouvernemental – conforme à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes – consistant à étendre le bénéfice du revenu minimum garanti à tous les citoyens européens sans référence à la notion de travailleur.

Quant au texte proposé par la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, le Conseil d'Etat y apporte cinq modifications.

En premier lieu le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „ressortissants luxembourgeois“ par „ressortissants du Grand-Duché de Luxembourg“, modification qui trouve également l'approbation de la Commission.

En second lieu, le Conseil d'Etat a omis dans le texte qu'il propose de reprendre le bout de phrase qui a trait aux ressortissants des autres Etats membres de l'Union Européenne. Cette omission opérée sans autres explications, n'a pas trouvé l'accord de la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, qui, sur ce point a maintenu le texte proposé par le Gouvernement.

En troisième lieu, le Conseil d'Etat propose de supprimer dans le dernier bout de phrase le mot „légalement“. Selon le Conseil d'Etat, cet ajout à la condition de résidence ne se justifierait pas alors que le projet de loi „n'entend pas changer les autres dispositions de l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 actuellement en vigueur, de sorte que les requérants à une prestation au titre de revenu minimum garanti doivent être autorisés à résider sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y être domiciliés et y résider effectivement“.

En qualifiant la résidence des non-communautaires de résidence „légale“, les auteurs du projet renforcent la condition de résidence pour ces personnes sans pour autant motiver ce changement dans le texte.

La Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a suivi le Conseil d'Etat dans son raisonnement et elle propose à son tour de supprimer cet ajout.

En quatrième lieu, le Conseil d'Etat a proposé de compléter le paragraphe (2) de l'article 2 en spécifiant que si une personne n'est pas soumise à une condition de résidence de cinq ans, cette dispense s'étend également

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

Cette disposition s'appliquerait dans la mesure où les personnes visées auraient la nationalité d'un pays non membre de l'Union Européenne.

Le Conseil d'Etat tient à souligner „qu'une évolution sociale d'ordre général devrait justifier une interprétation extensive de cette notion“.

La Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ne partage pas cette approche. Une extension de la dispense de la durée de résidence prévue au paragraphe (2) de l'article 2 à des ressortissants de pays non communautaires constituerait une dérogation importante du principe de la durée de résidence de cinq ans prévue pour ces personnes. Cette dérogation risquerait d'être considérée comme une violation du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, ce d'autant plus que pour l'octroi des prestations du revenu minimum garanti, il est tenu compte des liens économiques dans le cadre de la communauté domestique plutôt que des liens de parenté (article 4 de la loi du 29 avril 1999).

Enfin, le Conseil d'Etat remarque que le texte gouvernemental reprend le terme impropre de réfugié „politique“. Or, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 a trait au statut des réfugiés au sens le plus large et le terme de „réfugié“ ne s'applique dès lors pas seulement à des personnes persécutées pour leurs opinions politiques, mais encore du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité ou de leur appartenance à un groupe social.

C'est donc à bon escient que le Conseil d'Etat propose la radiation du terme „politique“, proposition à laquelle la commission se rallie.

Il en est de même en ce qui concerne la suppression par le Conseil d'Etat de la référence aux articles 23 des deux conventions citées dans le texte.

Compte tenu de ce qui précède, la commission arrête le texte du paragraphe (2) de l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 dans la teneur suivante:

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

*

Sous le bénéfice des réflexions qui précèdent, la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITE SOCIALE ET DE LA JEUNESSE

PROJET DE LOI

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

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

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

Luxembourg, le 24 octobre 2001.

Le Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

Le Président,
Jean-Marie HALSDORF