

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 humanitaire 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