

N° 5802⁹**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 DU CONSEIL NATIONAL POUR ETRANGERS

(20.3.2008)

REMARQUES INTRODUCTIVES

Les membres du Conseil National pour Etrangers (CNE) apprécient l'initiative prise par le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration, Nicolas SCHMIT, qui a souhaité venir personnellement exposer et expliquer son projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ils sont conscients de l'importance symbolique que revêt ce geste et l'interprètent comme une ouverture, une oreille tendue, vers les propositions et suggestions que cet organe consultatif, institué par la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers, formule dans le présent avis.

Les différents propos, remarques et commentaires exposés ci-après se veulent constructifs et porteurs d'espoir dans la politique luxembourgeoise et l'avenir du pays.

D'emblée, le CNE déplore que le présent projet de loi renvoie à 31 règlements grand-ducaux dont 1 seul est entré en vigueur et a été publié à ce jour. Partant de ce constat, les membres du CNE se voient dans l'impossibilité d'appréhender en bonne et due forme la manière dont seront traités et précisés certains points litigieux dudit projet et par conséquent, d'émettre un avis exhaustif y relatif.

Ils sont d'avis qu'une intégration réussie relève tout autant de la vision des politiques et de ceux qui dirigent – du plus haut niveau des organes de l'Etat – la destinée de la population résidente au Luxembourg. Il leur incombe d'être à l'écoute des préoccupations exprimées par les étrangers au travers du CNE, de leurs associations et des ONG qui les soutiennent.

Quant au terme „étranger“ désignant dans le projet de loi toute personne de nationalité non luxembourgeoise, le CNE estime qu'il aurait été plus approprié d'utiliser le terme „citoyens de l'Union européenne“ pour les communautaires et le terme „ressortissants de pays tiers“ pour les non-communautaires.

1. CONSIDERATIONS POLITIQUES

L'assemblée plénière du CNE estime que le projet en question, attendu de pied ferme par les diverses communautés d'étrangers résidant sur le territoire national, contient des avancées certaines tant au profit des citoyens de l'Union européenne que des ressortissants de pays tiers.

Dans la mesure où la transposition des différentes directives européennes a accusé un retard non négligeable, il est d'autant plus regrettable que le susdit projet ait manqué de transposer certains principes garantis par le droit communautaire, tel le statut d'égalité par exemple.

La situation spécifique du Luxembourg qui accueille près de 42% de concitoyens provenant d'horizons et cultures différents et dont l'intégration citoyenne s'érige en véritable défi pour le façonnage de la future société luxembourgeoise, appelle des mesures hardies à prendre au juste moment. Ce moment nous semble venu.

Après avoir pris connaissance de l'avis émis le 8 février 2008 par les associations de défense des droits des étrangers¹ et notamment de la partie faisant état de la transposition incomplète ou partielle des directives européennes par le projet, le CNE ne peut que souscrire en grande partie aux mêmes considérations. Ainsi, la transposition des directives telle qu'opérée par le nouveau projet fait obstacle, à terme, à une bonne intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise.

Le Luxembourg doit se donner une vision politique européenne et stratégique d'immigration et d'intégration à long terme, ainsi que des moyens permettant d'aboutir à une société fondée sur la cohésion culturelle, politique, sociale et économique.

La cohésion sociale ne se décrète pas par des lois et des règlements; ceux-ci sont tributaires des mesures d'accompagnement qui, pour l'heure, font défaut dans le projet de loi No 5802 et dans les règlements grand-ducaux auxquels il renvoie.

Les mesures d'accompagnement devraient permettre de créer des ponts plus solides entre la population autochtone et les concitoyens étrangers. Une campagne d'information capillaire, impliquant le monde politique, les édiles, les ONG, les associations et les médias devra être lancée au plus vite.

Cette campagne devra convaincre la société luxembourgeoise dans son ensemble de la nécessité et des avantages irréfutables pouvant résulter d'une intégration consensuelle dans les deux sens qui par définition, rapproche la population d'accueil et les communautés d'immigrés.

Il faut être conscient que dès aujourd'hui, nous forçons la société de demain et que cela ne constitue pas un simple luxe, mais une nécessité évidente.

*

2. CONSIDERATIONS ECONOMIQUES

Le projet de loi No 5802 semble tendre vers une certaine politique d'immigration choisie et non pas subie, à l'instar de ce que pratiquent certains autres pays où règne un libéralisme effréné.

Or, le maintien du haut standard de vie du Grand-Duché est irréfutablement lié à la main-d'oeuvre étrangère.

Bien que conscient de l'enjeu économique que sous-tend une telle finalité, le CNE exhorte les pouvoirs publics à introduire la main-d'oeuvre étrangère avec modération.

En effet, si certes, sous l'aspect de la compétitivité, la main-d'oeuvre migrante choisie peut aider à accélérer le développement de notre économie, il est tout aussi important de relever que les besoins de croissance que connaît notre pays au plan des constructions civiles et industrielles, nécessitent l'apport de toutes les professions et catégories de travailleurs.

D'autre part, la question de l'urbanisation du territoire est cruciale, dans la mesure où la pénurie des habitations a provoqué une flambée des prix sur le marché immobilier. Il en découle que de plus en plus, les jeunes couples s'installent dans les pays limitrophes et enclenchent de ce fait, inconsciemment, un processus manifestement contraire à la cohésion sociale.

¹ „Plate-forme intégration“ constituée par Asti, CCPL, FAEL, FNCTTFEL, Fondation Caritas Luxembourg, LCGB, OGB-L, Rosa Lëtzebuerg, SeSoPi-CI, SYPROLUX, avec l'appui ponctuel de LUS, CELA et UNEL

Ici se pose la question s'il ne faudrait pas essayer de valoriser la main-d'oeuvre potentielle déjà présente dans le pays, avant de vouloir accueillir des travailleurs venant d'autres pays.

L'insertion de personnes demeurant en situation irrégulière au Luxembourg sur le marché du travail serait bénéfique tant pour ces personnes que pour l'économie du Grand-Duché. Bien que vivant en marge de la société, ces dernières ont acquis au fil des années une certaine connaissance des valeurs et des droits du Luxembourg et sont en passe de développer un sentiment d'appartenance pour leur pays d'accueil. Les refouler hors du pays serait, outre un acte d'intolérance, une renonciation à un capital économique inexploité.

Un travailleur ayant le sentiment de faire partie intégrante du tissu social de la société qui l'a accueilli et qui lui reconnaît des droits semblables qu'aux nationaux, sera davantage performant et productif qu'un travailleur délaissé par une société qui n'a pas su prendre à son égard les moyens effectifs pour créer des conditions favorables à un accueil et une intégration réussies.

*

3. AUTORISATION DE SEJOUR

Au regard du CNE, une des mesures les plus importantes prévues par le projet de loi tient au fait que le séjour et le travail sont finalement réunis en un seul titre. Le CNE salue cette disposition. Cependant la réforme ne va pas assez loin. Le terme „mobilité“ étant d'actualité, il faudrait le promouvoir également sur le marché du travail. Etant donné que l'accès au marché du travail constitue pour les ressortissants de pays tiers l'un des plus importants facteurs d'intégration, ces derniers devraient avoir le libre choix quant au secteur de travail dès la deuxième année de travail.

*

4. ASSURANCE MALADIE

Tout au long du projet de loi, il est stipulé que quiconque entre sur le territoire luxembourgeois doit être couvert par une assurance maladie.

Le Ministère de la Santé affine tout requérant tout en lui laissant un délai de 3 mois reconduit une fois pour la fourniture du certificat de résidence. Faute de fournir le certificat endéans ce délai, le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration en sera informé par la Caisse de Maladie.

Il semblerait plus judicieux d'ouvrir pendant 8 ans, délai „envisagé“ de régularisation des sans-papiers, la possibilité de s'affilier à la Caisse de Maladie afin de pouvoir bénéficier des soins de santé élémentaires.

L'école étant obligatoire au Luxembourg pour tout enfant quelque soit la situation de ses parents, pourquoi l'accès direct aux soins de santé ne devrait-il pas être garanti à tous, peu importe leur situation administrative, créant ainsi un droit universel et sans aucune restriction.

*

PROPOSITIONS DE MODIFICATION DES ARTICLES QUI NOUS TIENNENT PLUS PARTICULIEREMENT A COEUR

Article 1 (2)

Le CNE souhaiterait ajouter le mot „politique“ à la fin de la phrase qui se lirait comme suit: „... , elle a également comme objet de promouvoir l'intégration des étrangers en vue de favoriser la cohésion sociale sur base des valeurs constitutionnelles et de permettre aux étrangers en séjour régulier et durable de participer à la vie économique, sociale, politique et culturelle“.

Article 10 (1) point 3

Le CNE suggère de remplacer les termes „en principe, chaque jour ou au moins une fois par semaine“ par „régulièrement“. **D'un point de vue technique, les autorités luxembourgeoises sont dans la quasi-impossibilité de vérifier si le travailleur salarié retourne quotidiennement ou seu-**

lement une fois par semaine dans sa résidence au Grand-Duché. Dès lors, le terme „régulièrement“ s'avère être plus approprié en l'espèce.

Article 12 (b)

Le Conseil National souhaite:

au point (b): compléter le terme „partenariat enregistré“ par les mots „**partenariat étranger reconnu**“.

Article 26

Le CNE salue cette disposition qui offre au travailleur qui est en passe de trouver un emploi une certaine flexibilité.

Article 36

Le CNE suggère d'étendre le délai de „3 jours“ à „**3 jours ouvrables**“ afin de mieux tenir compte d'un éventuel empêchement de la part de la personne concernée.

Article 39

Le CNE se félicite de la possibilité offerte aux ressortissants de pays tiers, en situation régulière, de présenter une demande en obtention d'une autorisation de séjour supérieure à 3 mois, lorsque le retour dans le pays d'origine s'avère constituer une charge trop importante pour celui-ci.

Article 41

Le CNE s'oppose formellement à ce que les ressortissants de pays tiers qui ne disposent souvent que de faibles moyens financiers, doivent prendre en charge les frais résultant du contrôle médical et de la délivrance du certificat médical, alors que les citoyens de l'Union européenne sont exempts de ces frais.

Article 43 (1)

Le CNE se réjouit de l'extension à tout employeur du droit d'exercer l'activité salariale dans un seul secteur et pour une seule profession. Toutefois, le CNE aurait souhaité que le travailleur puisse **changer** de secteur dès la **2e année**.

Le CNE propose d'inscrire dans la loi l'obligation pour les autorités d'informer l'étranger, au minimum „**6 mois avant l'expiration**“, **tant de l'échéance** que de la possibilité du renouvellement de son permis.

Article 57 (3)

Le CNE, tout en comprenant la préoccupation du législateur de vouloir limiter le nombre d'heures pendant lesquelles l'étudiant est autorisé à exercer une activité salariée, estime que la situation individuelle de chaque étudiant requiert une approche modulable au cas par cas. Moyennant règlement grand-ducal, les étudiants dûment inscrits à l'Université de Luxembourg devraient être autorisés à travailler **dès la première année pendant un nombre maximal de 10 heures par semaine et de 20 heures par semaine pour les années suivantes**.

Article 59

Le CNE salue le fait que le projet de loi permet à l'étudiant ayant achevé avec succès son cycle de formation au Luxembourg de se voir accorder une autorisation de séjour pour un travail salarié maximale de 2 ans. Néanmoins, la préférence communautaire ne devra pas lui être opposée lors de la recherche d'un emploi.

Article 74

Le CNE propose que la période de validité du second titre de séjour accordé aux membres de la famille du ressortissant tiers corresponde à la durée de validité du titre de séjour du regroupant.

Article 82 (1 et 2)

(1) Le CNE estime devoir connaître la teneur du règlement grand-ducal pour pouvoir apprécier si le délai de 6 mois ne pourrait être réduit à 3 mois.

(2) Le CNE estime qu'après le deuxième renouvellement du permis de séjour de résident de longue durée pour 5 ans, leur permis devrait avoir une durée de **10 ans** renouvelable de plein droit sur demande, étant donné que la carte d'identité nationale est également renouvelable tous les 10 ans sur demande.

Article 87

Le CNE estime qu'il faut compléter le terme „autorisation de séjour“ par „**longue durée**“.

Article 90 (1)

Le CNE demande à ce que l'alinéa (b) soit supprimé, dans la mesure où certaines autorités vont vouloir refuser d'émettre une telle attestation qui nuirait à la renommée de leur service de santé.

Article 120 (1, 2 et 3)

(1 et 3)

Tel qu'antérieurement requis par le CNE dans son avis sur le projet de loi No 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, et plus particulièrement sur l'article 10 § 1, il réitère sa demande et propose la formulation de texte suivante:

*„Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale **d'1 mois** renouvelable **2 fois**.“*

Concernant le mineur non accompagné, le CNE réitère sa proposition de modification concernant l'art. 12 § 1 du projet de loi, à savoir:

„Il considère primordial qu'un tuteur, en l'occurrence un éducateur gradué, soit affecté d'une façon permanente à l'assistance du mineur qui ne devra pas être placé en rétention, mais dans une structure appropriée ou dans une famille d'accueil.“

Le CNE rappelle qu'il est urgent et nécessaire de mettre en place, dès que possible, un centre d'éducation pour mineurs demandeurs de protection internationale non accompagnés.

L'instruction, l'éducation, la formation et l'accompagnement par des éducateurs devraient leur permettre de s'adapter et de s'intégrer dans les meilleures conditions possibles, de sorte à pouvoir arriver à l'âge adulte dans le respect des droits et des devoirs existants au Luxembourg.

(2)

Le CNE estime qu'il faut remplacer le délai de „soixante-douze“ heures par „**quarante-huit**“ heures.

Article 126

Le CNE demande la suppression de cet article qui pourrait se révéler inapplicable en pratique.

Article 132

Nous saluons l'acte de générosité témoigné à travers cet article en faveur de la personne dont l'état de santé est tel qu'il ne saurait être éloigné du territoire, ainsi que le cas échéant, des membres de sa famille qui l'accompagnent.

Article 152 (1)

Le CNE propose de supprimer l'expression „**sauf en cas d'urgence**“.

Le CNE demande à ce que la composition de la commission consultative des étrangers **inclut, obligatoirement, un ou deux membres étrangers sur proposition du CNE.**

Article 153

Le CNE demande à ce que la composition de la commission consultative des travailleurs salariés **inclut, obligatoirement, deux représentants des organisations syndicales reconnues au Grand-Duché de Luxembourg.**

Article 154

Le CNE demande que la composition de la commission consultative des travailleurs indépendants **inclut, obligatoirement, deux représentants des organisations patronales reconnues au Grand-Duché de Luxembourg.**

CONCLUSION

Le CNE invite la commission permanente de la Chambre des Députés chargée d'examiner le projet de loi en question à tenir compte des considérations et propositions de modifications faites dans le présent avis, ainsi que de celles émises le 8 février 2008 par les autres associations de défense des droits des étrangers.

De manière générale, les membres du CNE prônent une certaine tolérance et davantage d'esprit d'ouverture dans la politique d'immigration existante.

L'égalité de traitement entre les nationaux et les autres citoyens de l'Union européenne, ainsi que l'octroi d'un statut conférant des droits quasi similaires aux ressortissants tiers résidents de longue durée s'impose et constitue la base de toute politique d'immigration cohérente digne de ce nom.

Adopté en assemblée plénière à Luxembourg le 20 mars 2008.

