

**Recommandations
par rapport à
une nouvelle loi sur l'immigration**

de

Caritas Luxembourg

SESoPI-Centre Intercommunautaire

Commission luxembourgeoise «Justice et Paix»

Luxembourg, février 2007

I. Considérations générales

Le présent document est le fruit d'un travail de réflexion des organisations suivantes: Caritas Luxembourg, SeSoPI-Centre Intercommunautaire et Commission luxembourgeoise «Justice et Paix».

En tant qu'organisations chrétiennes, nous sommes particulièrement attachées aux principes de la dignité de la personne humaine, de la solidarité, de l'accueil de l'étranger et de la justice sociale.

C'est à la lumière de ces principes que nos organisations suivent les évolutions des politiques migratoires, aux niveaux européen et national, qu'il s'agisse de la politique d'immigration, de la politique d'asile, de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière ou encore des politiques d'intégration.

C'est aussi dans cette perspective que s'inscrit le présent document qui vise à intervenir en amont sur la nouvelle loi sur l'immigration. La future loi sur l'immigration modifiera la loi actuelle sur l'entrée, le séjour et la main-d'oeuvre étrangère qui date de 1972.

La modification de la loi sur l'immigration doit se situer dans le cadre d'une politique migratoire équilibrée¹.

Nous sommes d'avis qu'on ne peut concevoir la politique d'immigration sans être attentif, en même temps, au processus d'intégration des personnes d'origine et de culture différentes admises à l'entrée et au séjour au Luxembourg. La politique d'immigration peut en effet fortement conditionner ces processus d'intégration.

Les exigences croissantes d'un monde interdépendant impliquent aussi une responsabilité de l'Union européenne et du Luxembourg face aux migrations. Appliquer le principe de solidarité dans l'accueil et le séjour des migrants au sein des Etats membres est insuffisant. La solidarité n'est effective et réelle que si elle s'exerce aussi au-delà des frontières de l'Union européenne.

En effet, édifier une Europe ouverte et solidaire suppose également la mise en place de formes positives et concertées d'intervention sur les causes des migrations. Une politique d'immigration cohérente et globale ne peut donc pas se concevoir sans un engagement résolu dans une politique de développement et de coopération économique équitable avec les pays d'émigration. Une telle option impliquerait l'adaptation des critères d'admission des ressortissants de pays tiers sur le territoire de l'Union européenne.

Nous rappelons dans ce contexte aussi plusieurs considérations préalables que Caritas et SeSoPI-Centre Intercommunautaire ont déjà exprimées en 2001 dans le cadre du débat parlementaire sur la politique d'immigration²:

¹ Vers une approche équilibrée dans la politique européenne de migration et d'asile. 12 recommandations, Bruxelles, 14 octobre 2004.

Nous soulignons l'importance d'une vision positive de l'immigration allant bien au-delà de sa seule utilité économique. Non seulement parce que le Luxembourg, comme société ouverte et solidaire, a le devoir de rester terre d'accueil pour des personnes contraintes de quitter leur pays, mais aussi parce que le Luxembourg est confronté à la sédentarisation croissante de certaines populations et est appelé, dans ce sens, à renforcer la cohésion entre les différentes composantes de la population tout entière.

Reconnaître le besoin d'immigration nous semble une chance pour aborder la question de l'immigration, non dans l'optique d'un contrôle renforcé, mais dans la perspective d'une politique d'immigration plus active prenant en considération la réalité des mouvements migratoires et la tradition humanitaire du Luxembourg. Les débats sur la politique d'immigration sont à resituer, nous semble-t-il, dans le cadre d'une société profondément multiculturelle: oserons-nous faire le pas d'une société multiculturelle de fait à une société interculturelle comme chance et défi?

Il nous semble donc indispensable d'en tenir compte dans les objectifs d'une politique d'immigration. (...)

Caritas et SeSoPI-Centre Intercommunautaire se sont également situés quant à la forme du débat:

La réflexion sur une future politique d'immigration ne doit pas être cloisonnée au niveau de cercles restreints de politiciens et d'experts, mais doit faire l'objet d'une large consultation des différents acteurs de la société (associations, syndicats, ...).

Toutefois, nous mettons en garde contre la tentation d'exploiter les peurs de la population autochtone à des fins purement électorales. On ne saurait faire porter aux migrants, par des messages ambigus, le poids des enjeux qui concernent l'ensemble de la société, qu'il s'agisse des déficits démographiques, des besoins de main-d'œuvre ou de la situation linguistique particulière de notre pays.

S'il semble dangereux de «tabouiser» la question de l'immigration, il serait tout aussi dangereux de réduire les termes du débat autour de la question: «Pour ou contre un Luxembourg de 700.000 habitants?», sans autre explication.

Nous en appelons donc aux politiciens et aux médias pour qu'ils participent à ce débat de manière responsable.

II. Recommandations par rapport au contenu de la nouvelle loi

A) Remarques générales et préalables

La nouvelle loi sur l'immigration devra transposer notamment six directives européennes:

- ❖ la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial;

² Fondation Caritas Luxembourg, SeSoPI, Document d'information et de revendication en vue du débat parlementaire sur la politique d'immigration, Luxembourg, 26 octobre 2001.

- ❖ la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée;
- ❖ la directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat;
- ❖ la directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique;
- ❖ la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres;
- ❖ la directive 2004/91/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine.

Nous attirons l'attention sur les nombreuses clauses facultatives présentes dans les directives qui donnent au Luxembourg une certaine marge de manoeuvre dans la transposition de ces textes. A nos yeux, cette transposition ne devrait pas aller de pair avec une annulation de dispositions ou de pratiques administratives plus favorables existant lors de l'adoption des directives (voir point B).

Nous rendons aussi attentif à la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille. Cette Convention qui date de 1990 est entrée en vigueur le 1er juillet 2003. Nous demandons que le Luxembourg profite du changement de la loi sur l'immigration pour ratifier cette Convention (voir point C).

Par ailleurs, la nouvelle loi devrait aussi améliorer certains dispositifs qui ne sont guère abordés dans les directives européennes, à savoir le système des permis de travail ainsi que les conditions et les modalités des éloignements du territoire.

B) Recommandations quant à la transposition des directives

Regroupement familial

Nos organisations accordent une attention particulière à la cellule familiale, élément naturel et fondamental de la société, qui doit jouir d'une protection particulière de la part de la société et de l'Etat. Cette protection implique notamment la nécessité de sauvegarder l'unité de la vie familiale, le droit de l'enfant de grandir sous la responsabilité de ses parents, le droit à l'éducation et à l'entretien des enfants à charge. Elle présuppose également la garantie de la liberté de se marier avec un partenaire de son choix et le respect du droit fondamental de fonder une famille. Le respect de la vie familiale devrait être assuré notamment par un droit au regroupement familial élargi, au-delà du conjoint et des enfants mineurs, à tous les enfants et aux ascendants à charge. Nous interpellons les autorités du Luxembourg pour qu'elles fassent le nécessaire afin de faciliter et d'accélérer le regroupement familial. Les

conditions du regroupement familial ne devraient ni constituer un obstacle insurmontable au droit des étrangers à vivre en famille ni conduire à une séparation trop longue entre les membres d'une même famille.

L'unité de la vie familiale représente une condition importante de l'intégration. Une régulation trop restrictive du regroupement familial risque de mettre en cause le droit fondamental du respect de la vie privée et familiale et est de nature à susciter le regroupement familial «irrégulier».

En nous référant au principe de la dignité de la personne et en valorisant la solidarité familiale, nous considérons que le projet de loi devrait dûment prendre en considération les dimensions suivantes. Il conviendrait:

- ❖ de prévoir au niveau des membres de la famille rejoignante un traitement analogue pour les non-communautaires et pour les citoyens européens;
- ❖ d'autoriser, comme à l'heure actuelle, le regroupement familial d'ascendants à charge et privés de soutien familial au pays d'origine³;
- ❖ d'autoriser le regroupement familial des descendants non mariés âgés de plus de 18 ans et à charge du regroupant, aussi pour d'autres motifs que l'incapacité de subvenir à leurs besoins en raison de leur état de santé⁴; cela devrait être surtout le cas lorsque les ressources du regroupant sont suffisantes et lorsque le descendant est principalement à charge de celui-ci;
- ❖ de régler dans la loi le droit de former une famille (autorisation de séjour en vue du mariage), donc le droit de se faire rejoindre par son fiancé / sa fiancée;
- ❖ d'accorder un statut autonome au bout de 4 ans aux membres de la famille rejoignante⁵; de prévoir l'octroi d'un statut autonome plus tôt si les membres de la famille rejoignante suivent les mesures d'intégration (cours de langue, ...) proposées par le Luxembourg;
- ❖ de garantir un titre de séjour autonome aux membres de famille, accordé d'office sans délai préalable en cas de veuvage, de décès d'ascendants ou de descendants directs, de violence domestique, au sens de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique⁶;
- ❖ de garantir un titre de séjour autonome au conjoint en cas de séparation ou de divorce, accordé sous la condition d'une vie commune des époux pendant au moins 2 ans;
- ❖ d'accorder à l'ensemble des membres de la famille rejoignante l'accès immédiat au marché de l'emploi dès l'obtention de l'autorisation de séjour, sans examen préalable de la situation du marché de l'emploi⁷;
- ❖ de ne pas prévoir de période d'attente si les ressources sont suffisantes, de faciliter la réunification familiale le plus vite possible et au plus tard après une année de résidence au Luxembourg⁸;

³ Voir article 4, point 2, §a de la directive *regroupement familial*.

⁴ Voir article 4, point 2, §b de la directive *regroupement familial*.

⁵ La directive *regroupement familial* prévoit un tel statut autonome au plus tard après 5 ans de résidence (article 15, §1).

⁶ Mémorial A n° 148, du 3 octobre 2003.

⁷ En Belgique, les membres de la famille rejoignante peuvent obtenir un permis de travail C limité à un an, renouvelable, valable pour toute profession et tout employeur. En France, la carte de séjour temporaire mention «vie privée et familiale» délivrée aux membres de la famille rejoignante est valable un an et vaut autorisation de travail de plein droit pour toute activité professionnelle.

⁸ La directive *regroupement familial* laisse la faculté aux Etats membres de prévoir une période d'attente maximale de 2 ans (article 8).

- ❖ de limiter la procédure de regroupement familial à un délai maximal de trois mois⁹;
- ❖ de ne pas refuser la réunification familiale pour des motifs de santé publique;
- ❖ de prévoir, dans des cas appropriés, l'introduction de la demande de regroupement familial pour les membres de la famille rejoignante qui sont déjà sur place¹⁰, sans que leur soit imposé un retour au pays d'origine;
- ❖ de ne soumettre le regroupement familial à aucune condition préalable d'intégration¹¹, tout au plus celles relevant des ressources suffisantes et du logement considéré comme normal.

L'intention de mener une vie familiale effective ne devrait pas se heurter à l'obstacle insurmontable de la condition du logement ou au fait que le partenaire légalement établi au Luxembourg doive, dans tous les cas, justifier de moyens d'existence personnels et suffisants pour assurer le séjour de deux personnes, ce qui, comme le montre la jurisprudence, pourrait d'ailleurs mettre en cause le respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme¹². D'autres sources et perspectives de revenu devraient être prises en compte (prises en charge, accès à l'emploi du conjoint, prestations familiales ...).

La directive règle également le regroupement familial des réfugiés reconnus selon la Convention de Genève¹³. Ces dispositions doivent être introduites en droit national. Nous constatons qu'il n'y a pas de trace dans la directive sur le regroupement familial des personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire, ceci alors que l'article 45 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile traite du maintien de l'unité familiale et ne fait pas de distinction entre bénéficiaires du statut de réfugié et bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire.

Nous demandons aux autorités d'appliquer aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire les mêmes dispositions en matière de regroupement familial qu'aux réfugiés reconnus selon la Convention de Genève.

Le statut des résidents de pays tiers de longue durée

La directive sur les résidents de longue durée montre que l'Union européenne ne s'intéresse pas seulement à la question de la maîtrise des flux migratoires mais qu'elle se préoccupe aussi de définir avec clarté les droits élémentaires des ressortissants de pays tiers durablement installés sur le territoire d'un Etat membre de l'Union. Cette directive se situe dans le cadre du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 qui avait proclamé que le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des Etats membres et qu'un résident de longue durée devrait se voir octroyer dans cet Etat membre un ensemble de droits uniformes aussi

⁹ La directive *regroupement familial* laisse la faculté aux Etats membres de prévoir une période maximale de traitement de la demande de 9 mois (article 8).

¹⁰ Possibilité laissée par l'article 3, §2 de la directive *regroupement familial*.

¹¹ La directive *regroupement familial* prévoit en l'article 7, §2 la possibilité pour les Etats membres d'exiger des ressortissants de pays tiers de se conformer aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national.

¹² Tribunal administratif: Audience publique du 31 mai 2001, n° 12433 du rôle, Audience publique du 21 mai 2001, n° 12614 du rôle.

¹³ Articles 9-12, directive *regroupement familial*.

proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne.

Quelque 16,5 millions de ressortissants de pays tiers vivent aujourd'hui souvent depuis de longues années sur le territoire de l'Union européenne. Ces personnes et leurs familles ont largement contribué au développement de nos sociétés, aux plans économique, culturel et social, alors qu'elles ne bénéficient pas des acquis du droit communautaire relatif à la libre circulation et à la citoyenneté européenne. La directive n'a pas permis d'étendre ces acquis aux ressortissants des pays tiers. Or, «l'Europe des hommes et des peuples devrait se construire sur la formation d'un espace politique où la citoyenneté (participation à la gestion de la vie et de la cité) est indépendante de la communauté d'appartenance, et sur la reconnaissance des droits sociaux, culturels et économiques de l'individu, indépendante de son origine ethnique»¹⁴. Elle est appelée à assumer sa diversité culturelle en définissant une nouvelle citoyenneté acquise par tous ceux qui construisent l'Europe des Hommes et des peuples.

Nous notons avec satisfaction que le Luxembourg a d'ores et déjà accordé le droit de vote actif aux ressortissants de pays tiers¹⁵.

La stabilité du séjour et donc la perspective d'intégration des personnes durablement installées devrait faire l'objet d'un souci accru de la part des autorités pour que ces personnes se sentent insérées dans la société d'accueil et qu'elles prennent conscience des devoirs qui leur incombent.

Si la création d'un statut de résident de longue durée permet de ne pas laisser des familles durant des années dans un statut précaire et offre une protection accrue contre l'éloignement, elle ne devrait pas aller de pair avec la perte, pour le Luxembourg, de bonnes pratiques¹⁶.

Aussi, le Luxembourg devrait-il maintenir, lors de la transposition de la directive, ce système de dispositions.

Le Luxembourg devrait par ailleurs:

- ❖ assurer l'égalité de traitement des résidents de pays tiers de longue durée et des ressortissants communautaires en ce qui concerne:
 - l'accès à l'emploi, donc ne pas recourir à la priorité d'embauche communautaire inscrite dans la législation nationale et européenne¹⁷,
 - l'accès à la formation et à l'éducation¹⁸;

¹⁴ CCMIE: 1992: *Une Europe pour l'Homme. Mémoire en vue d'une Charte européenne de la mobilité humaine*, Edit ICMC, Genève, 1991, p. 13 (inspiré de).

¹⁵ Loi électorale du 18 février 2003, in: Mémorial A n° 30, du 21 février 2003.

¹⁶ En effet, un ressortissant de pays tiers pouvait accéder à la carte de séjour sur base d'un permis de travail B, accordé en principe après une année de travail sous le couvert d'un permis A. En d'autres termes, c'était dès la 2e année de travail qu'il pouvait accéder à une carte de séjour de 5 ans ou à un permis de séjour de plusieurs années.

¹⁷ La directive *résidents longue durée* (article 11, point 3, §a) permet à l'Etat membre de restreindre l'accès à l'emploi conformément à sa législation nationale. L'article 10 du règlement grand-ducal du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers introduit dans la législation nationale le principe de la priorité d'embauche des ressortissants de l'Union européenne et des ressortissants des Etats parties à l'Accord sur l'Espace Economique Européen. En France, le résident de longue durée se voit attribuer une carte de résident de 10 ans, renouvelable de plein droit. Cette carte lui permet d'exercer la profession de son choix sur le territoire français.

- ❖ ne pas prévoir des conditions trop restrictives pour accéder au statut de résident de longue durée, notamment en ce qui concerne le critère de satisfaire à des conditions d'intégration¹⁹;
- ❖ limiter la procédure de traitement de la demande d'acquisition du statut à un délai maximal de trois mois;
- ❖ permettre aux résidents de longue durée de conserver leur statut même s'ils séjournent jusqu'à trois ans consécutifs en-dehors du territoire de l'Union européenne²⁰.

De manière générale, le statut de résident de longue durée devrait être identique, au niveau national, avec le droit de séjour permanent du résident communautaire (voir ci-après).

L'admission de ressortissants de pays tiers à des fins d'études

L'éducation est reconnue comme un droit de l'Homme²¹ qui doit viser le plein épanouissement de la personnalité humaine. L'accueil d'étudiants des différentes régions du monde constitue une responsabilité et une pratique de solidarité dans le sens où l'éducation «*doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux et religieux*»²². Les migrations aux fins d'études peuvent être bénéfiques non seulement pour les étudiants et le pays d'accueil, mais aussi pour le pays d'origine.

La nouvelle loi sur l'entrée et le séjour des étrangers devra transposer la directive *étudiants*, régler l'admission au Luxembourg des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat et favoriser la mobilité des étudiants dans leur parcours d'études à travers les divers Etats membres de l'Union européenne.

La directive prévoit des critères d'admission différents selon les différents types de formation. Il y est par exemple question de la possibilité pour les Etats membres d'exiger une preuve de connaissances suffisantes de la langue du programme d'études (étudiants, stagiaires)²³ ou d'exiger une initiation à la langue, à l'histoire, aux structures sociales et politiques de l'Etat membre (dans le cadre du volontariat)²⁴.

Les autorités peuvent également exiger de la part des étudiants un certain niveau de ressources comme condition d'admission sur le territoire.

Par ailleurs, la directive permet aux étudiants de travailler pendant leurs études, sous certaines conditions, afin de couvrir une partie du coût de leurs études (nombre maximal d'heures de travail, prise en compte de la situation

¹⁸ Les Etats membres peuvent exiger la preuve d'une connaissance appropriée de la langue pour accéder à l'éducation ou à la formation (article 11, point 3, §b).

¹⁹ La directive *résidents de longue durée* permet aux Etats membres de prévoir des conditions d'intégration conformément à leur droit national (article 5, §2).

²⁰ Article 9, point 2. Ce point permet aux Etats membres de prévoir des durées supérieures à un an d'absence du territoire de l'Union sans entraîner la perte du statut.

²¹ Article 26 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme.

²² *Ibidem* 16.

²³ Articles 7 et 10 de la directive *étudiants*.

²⁴ Article 11 de la directive *étudiants*.

du marché de l'emploi, exclusion possible de l'accès au marché de l'emploi dès la première année)²⁵.

Nous saluons le fait que les autorités luxembourgeoises ont d'ores et déjà donné suite à cet article en permettant dans certaines conditions un travail accessoire lors de la première année universitaire (10 heures de travail au maximum par semaine) et en établissant une procédure accélérée de délivrance des permis de travail.

Enfin, l'Etat membre peut ne pas renouveler ou retirer le titre de séjour en cas de progrès insuffisants dans les études conformément à la législation nationale ou à la pratique administrative²⁶.

Nous souhaitons une transposition généreuse de la directive en droit national, en tenant compte notamment de la dignité de la personne et de l'option préférentielle pour les pauvres. Il conviendrait:

- ❖ de ne pas définir dans la loi elle-même des connaissances particulières (linguistiques, historiques ...) pour les différentes catégories de personnes comme condition d'admission, mais de laisser aux établissements/organisations le soin de décider si de telles connaissances sont nécessaires pour l'inscription à un cycle d'études ou de formation ou pour suivre un programme de volontariat²⁷;
- ❖ d'éviter des critères d'admission trop stricts, notamment quand il s'agit du critère du niveau de ressources exigé comme condition d'admission sur le territoire pour les étudiants;
- ❖ de transposer en droit national la pratique actuelle en matière d'accès au travail des étudiants;
- ❖ de veiller au fait que l'accueil ne se limite pas aux étudiants les mieux lotis; à cet effet, prendre en considération la possibilité d'accès au travail pour répondre au critère des conditions de ressources, d'autant plus que la directive européenne permet de ne pas renouveler le titre de séjour si la personne ne répond pas/plus aux critères de séjour²⁸;
- ❖ d'appliquer avec bienveillance la possibilité de ne pas renouveler ou de retirer le titre de séjour en cas de progrès insuffisants dans les études en tenant compte de divers facteurs tels que l'adaptation à la culture et au système de formation. Ainsi, par exemple, il ne devrait pas y avoir une relation automatique entre échec scolaire et non-prolongation de l'autorisation de séjour, mais on pourrait envisager de ne pas renouveler le titre de séjour s'il est prouvé que l'étudiant ne suit pas régulièrement les cours.

²⁵ Article 17 de la directive *étudiants*.

²⁶ Article 12 de la directive *étudiants*.

²⁷ Les conditions générales telles que la preuve d'une assurance-maladie, l'absence de menace pour l'ordre, la sécurité ou la santé publics, et les conditions particulières pour les différents cas de figure telles que, par exemple, la preuve de l'inscription dans un établissement, la signature d'une convention de formation avec une entreprise ou un établissement, ou une convention de volontariat avec une organisation devraient suffire pour satisfaire aux conditions d'admission au Luxembourg.

²⁸ Article 16 de la directive *étudiants*.

La libre circulation des citoyens de l'Union européenne

Les ressortissants communautaires représentent 33% de la population globale du pays et 86% de la population étrangère du pays²⁹. Ils bénéficient des droits découlant de la libre circulation.

Les défis pour l'accueil et l'intégration de ces populations sont donc particulièrement élevés, dans la mesure où un séjour légal et notamment la carte de séjour ouvre un certain nombre de droits sociaux³⁰.

La nouvelle directive sur la libre circulation devrait encore faciliter l'exercice effectif du droit de séjour, en ne prévoyant plus de carte de séjour pour les citoyens de l'Union européenne, en accordant un droit de séjour permanent à l'issue d'une période de cinq ans de résidence dans l'Etat membre d'accueil et en renforçant la protection des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille qui ont acquis un droit de séjour permanent contre l'expulsion.

Nous estimons que les droits et les formalités administratives à charge du citoyen ou des membres de sa famille devraient être clairement précisés dans la législation nationale, afin d'éviter que des pratiques administratives divergentes ne soient possibles selon les communes de résidence.

Considérations relatives à la transposition d'autres directives

La directive du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes prévoit l'octroi d'un titre de séjour temporaire d'une durée initiale d'au moins 6 mois. Cette directive poursuit un objectif de politique pénale en visant à encourager de cette manière la collaboration des personnes concernées avec les autorités compétentes.

Nous considérons que les autorités luxembourgeoises devraient dans certains cas prévoir des dispositions plus favorables en accordant, pour raisons humanitaires, un droit de séjour au pays.

La directive du 12 octobre 2005 prévoit une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

Nous approuvons les dispositions de la directive qui associent les organismes de recherche aux autorités nationales compétentes en matière d'immigration et la volonté de rendre l'Union européenne attrayante en accordant aux ressortissants de pays tiers concernés l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux sur certains plans (notamment en n'exigeant pas de permis de travail) et aussi des mesures de regroupement familial.

²⁹ Statec, au 1er janvier 2005.

³⁰ La carte de séjour offre notamment le droit de bénéficier des mesures d'insertion sur le marché de l'emploi.

Nous sommes d'avis que les dispositions ne doivent pas favoriser la fuite des cerveaux des pays d'origine mais qu'elles doivent, au contraire, favoriser le développement des pays d'origine.

C) Recommandations quant à la modification d'autres dispositions nationales

Lutte contre l'immigration irrégulière et protection contre l'éloignement

Dans le passé, la lutte contre l'immigration irrégulière a fait l'objet d'une attention particulière et d'une coopération accrue entre les Etats membres de l'Union européenne.

Plusieurs directives européennes réglant le volet répressif de l'immigration irrégulière viennent d'être transposées récemment.

La lutte contre l'immigration irrégulière ne doit pas se faire seulement de façon défensive ou répressive, mais aussi de façon préventive en créant des conditions de vie dignes dans les pays d'émigration.

Par ailleurs, en toutes circonstances, les mesures qui sont prises dans ce cadre ne doivent pas se faire au détriment des droits fondamentaux de la personne, notamment du droit de chercher protection ou du droit au regroupement familial.

Nous attirons aussi l'attention sur le fait que tout migrant, qu'il soit en situation régulière ou irrégulière, a des droits. Nous estimons, comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qu'il est nécessaire de préciser les droits minimaux applicables aux migrants en situation irrégulière.

Dans cette perspective, nous demandons que le Luxembourg:

- ❖ soutienne la recommandation 1755³¹ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui recommande au Comité des Ministres de:
 - charger les comités intergouvernementaux compétents d'établir une liste des droits minimaux des migrants en situation irrégulière,
 - charger le Comité européen sur les migrations de tenir une table ronde de discussion sur l'état de ratification par les Etats membres du Conseil de l'Europe de la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille,
 - examiner périodiquement l'efficacité des instruments relatifs aux droits de l'homme qui représentent un intérêt pour la protection des droits des migrants en situation irrégulière;
- ❖ ratifie la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille. Cette Convention vient compléter et renforcer une série d'autres dispositions figurant dans 6 autres traités fondamentaux de droits de l'homme. Elle garantit les droits fondamentaux inaliénables à l'ensemble des travailleurs migrants et de leurs familles³², qu'ils soient en situation de séjour régulier ou irrégulier

³¹ Texte adopté par l'Assemblée le 27 juin 2006.

³² Comme auparavant les droits fondamentaux furent étendus dans des conventions spécifiques aux victimes de la discrimination raciale, aux femmes et aux enfants.

(tels que par exemple le droit à l'éducation et le droit aux soins de santé d'urgence). La Convention comporte aussi des droits complémentaires pour les travailleurs en situation de séjour régulier³³. Enfin, elle contient des dispositions qui ne sont pas contenues dans d'autres conventions internationales et qui relèvent spécifiquement des besoins des migrants³⁴.

Si le retour est un élément d'une politique migratoire cohérente et globale, il convient de prévoir – selon la situation dans le pays d'origine et l'insertion dans la société d'accueil – une perspective d'intégration ou l'application du principe du retour des personnes accueillies, pour autant que les conditions d'un retour répondent scrupuleusement aux exigences de la dignité, de la sûreté et du libre choix des personnes concernées³⁵.

Avant de prendre une décision d'éloignement du pays et des mesures d'interdiction du territoire telles que prévues dans la proposition de directive retour³⁶, il faudra vérifier que la personne ne se trouve pas en phase de renouvellement de permis et que le dossier de la personne ait fait l'objet d'un examen scrupuleux de la situation de celle-ci, notamment au niveau de la mise en balance des droits fondamentaux (p.ex. le droit à l'éducation), des relations familiales et de l'intérêt supérieur de l'enfant, pour accorder, le cas échéant, une autorisation de séjour provisoire.

Une attention particulière devrait être accordée aux liens établis par la personne avec le pays et aux attaches familiales qu'elle a pu y créer. La législation devrait comprendre à cet égard une protection suffisante pour les personnes qui ont commis un délit et qui risquent l'éloignement du pays alors qu'elles ont passé la majeure partie de leur vie au Luxembourg³⁷. On pourrait définir des catégories protégées contre les mesures d'éloignement, comme c'est le cas par exemple en France³⁸.

³³ Cette Convention spécifique, loin de vouloir miner les droits universels de l'homme et de porter un risque de nivellement vers le bas en créant différentes catégories de personnes bénéficiant de droits divers, au contraire, pour but de faire valoir effectivement les standards des droits de l'homme contenus dans les instruments généraux au bénéfice de la catégorie particulière des travailleurs migrants. Cette Convention doit être combinée avec l'ensemble des autres traités relatifs aux droits de l'homme. Les travailleurs migrants peuvent recourir à l'ensemble de ces instruments pour préserver leurs droits.

³⁴ Comme par exemple la protection contre la destruction des documents d'identité, des autorisations de séjour ou de travail, des passeports, le droit de transfert des gains et économies, le droit d'information sur les conditions de migration).

³⁵ Voir: Conseil Pontifical «Cor Unum», Conseil Pontifical pour la Pastorale des Migrants et des Personnes en Déplacement, *Les réfugiés, un défi à la solidarité*, Cité du Vatican, 1992, page 12.

³⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM(2005) 391 final, Bruxelles, 1er septembre 2005.

³⁷ Voir article 17 de la directive *regroupement familial* et article 12 de la directive *résidents de longue durée*. Si les autorités judiciaires se contentent de constater et de réprimer l'infraction commise par l'étranger, l'autorité administrative peut décider de l'éloignement de l'étranger en faisant valoir que l'existence d'une condamnation pénale démontre à suffisance une menace de trouble à l'ordre public.

³⁸ Le code français de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile contient des dispositions protégeant certaines catégories d'étrangers contre les mesures de reconduite à la frontière (article L.511-4) et contre les expulsions (articles L521-2 et L521-3). On peut citer par exemple l'étranger qui réside en France depuis l'âge de 13 ans, l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de 10 ans, les conjoints de Français justifiant d'un mariage de trois ans à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage,

Les ressortissants non-communautaires bénéficiaires du statut de résident de longue durée devraient bénéficier du même niveau de protection contre l'éloignement du pays que les citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille qui ont acquis un droit de séjour permanent.

La priorité absolue doit être accordée à la promotion du retour volontaire, en donnant aux personnes un délai suffisamment long pour préparer le retour et en envisageant des projets de réinsertion. Ensuite, dans un deuxième temps, si la personne n'a pas quitté le pays et si son retour forcé il devrait y avoir, il doit se dérouler dans le plein respect des droits fondamentaux de la personne humaine.

Nous demandons par ailleurs:

- ❖ de distinguer plus clairement dans le dispositif législatif sur l'immigration entre diverses mesures d'éloignement du territoire et notamment entre un refoulement (refus d'entrée sur le territoire), un éloignement d'une personne dont le titre de séjour a expiré et/ou n'est plus renouvelé, une remise vers un autre Etat membre de l'Union européenne (dans le cadre des accords Benelux de réadmission³⁹, de la convention d'application de l'accord de Schengen ou du règlement Dublin II) ou vers un Etat tiers (dans le cadre des accords Benelux de réadmission⁴⁰);
- ❖ de limiter la possibilité de refoulement au titre de l'article 12 de la loi de 1972⁴¹, à des personnes qui n'ont encore jamais bénéficié d'un titre de séjour et qui ne peuvent prouver être entrées régulièrement sur le territoire; en effet, dans la mesure où le Ministre est dispensé de prendre la moindre décision dans ce cas de figure, un recours n'est pas possible en l'absence d'une décision administrative;
- ❖ d'assurer aux personnes qui ont, à un moment donné, bénéficié d'un titre de séjour, le droit de recours effectif contre l'exécution d'une mesure d'éloignement;
- ❖ de préciser dans la législation les modalités d'éloignement (délai imparti pour quitter le territoire, modes de transport ...);
- ❖ de prévoir des garde-fous dans la législation interdisant de manière absolue certaines pratiques lors de retours forcés et de ne pas recourir de manière disproportionnée à la force lors de la mise en œuvre de rapatriements forcés;
- ❖ de limiter au minimum la rétention des personnes;
- ❖ de prévoir des alternatives à la rétention des personnes telles qu'énoncées par exemple à l'article 14 de la proposition de directive *retour* (l'obligation

l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20%, l'étranger dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale pour une maladie grave, prise en charge qui ne peut pas être assurée dans le pays de renvoi.

³⁹ Réadmission entre les Etats du Benelux, réadmission entre les Etats du Benelux et la France, l'Autriche, l'Allemagne, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie.

⁴⁰ Réadmission entre les Etats du Benelux et des pays tiers non-membres de l'Union européenne: Croatie, République Fédérale de Yougoslavie, Confédération suisse, Bosnie-Herzégovine, Macédoine.

⁴¹ Il est prévu que peuvent être éloignés du territoire par la force publique, sans autre forme de procédure que la simple constatation du fait par un procès-verbal à adresser au Ministère de la Justice, les étrangers non autorisés à résidence.

de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière, de remettre des documents ou de demeurer en un endroit déterminé);

- ❖ de ne pas placer en rétention des mineurs ou des familles.

Conditions de rétention

De manière générale, nous soutenons le document du Lëtzebuenger Flüchtlingsrot, intitulé: *Le Collectif Réfugiés Luxembourg face au concept de centre de rétention*⁴².

Permis de travail

Le système des permis de travail constitue un instrument de régulation du marché de l'emploi: il permet, en cas de besoins économiques, d'attribuer un permis de travail d'une durée limitée, par patron ou par profession, et, en cas de perte du travail, de circonscrire le sous-emploi et de cesser le paiement des allocations de chômage si et lorsque le permis de travail expire.

La procédure actuelle en matière de permis de travail nous semble trop lourde, non seulement d'un point de vue économique mais aussi d'un point de vue administratif et social. Nous tenons à exprimer les préoccupations suivantes:

- ❖ Les dernières années, les autorités ont procédé à une meilleure coordination entre permis de travail et autorisation de séjour. L'octroi d'une autorisation de séjour entraîne, en principe, un permis de travail, sans examen de l'opposabilité de la situation de l'emploi. Toutefois le concerné est obligé de faire deux démarches administratives, l'une pour l'obtention du permis de travail, l'autre pour l'obtention de l'autorisation de séjour.
- ❖ Le système des permis de travail est à mettre en relation avec les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour et/ou qui ont une perspective d'intégration dans la société d'accueil ainsi qu'avec leurs légitimes aspirations à la mobilité socioprofessionnelle. Il arrive que des personnes travaillent, des années durant, sous couvert d'un permis de travail A. Jusqu'à quel point est-il défendable éthiquement de «fixer» des travailleurs pendant un certain temps à un poste ou dans un secteur de travail déterminé, et donc d'entraver leur mobilité socioprofessionnelle?
- ❖ Le milieu associatif et le milieu syndical n'ont pas manqué d'attirer l'attention sur le fait que les permis de travail rendent les ressortissants de pays tiers trop dépendants de patrons ou les cloisonnent trop longtemps au sein d'un secteur déterminé; ils attirent aussi l'attention sur certains problèmes humains, comme la précarité des personnes qui tombent au chômage alors que leur permis de travail expire.

Le règlement grand-ducal du 31 juillet 2006 a déjà permis d'assouplir le régime des permis de travail en supprimant la garantie bancaire et en élargissant la liste des personnes dispensées de permis de travail.

⁴² Avis arrêté par le Lëtzebuenger Flüchtlingsrot le 13 janvier 2005.

A l'instar de l'avis du Conseil Economique et Social⁴³ et du rapport *Glesener*⁴⁴, le Luxembourg devrait continuer à alléger son système de permis de travail en prévoyant:

- ❖ une procédure unique permettant d'arriver à un permis unique combinant séjour et travail;
- ❖ deux types de permis de séjour-travail, l'un liant la personne concernée à une profession et non plus à un employeur, l'autre étant valable pour toutes les professions;
- ❖ la demande à effectuer par la personne concernée et non pas par l'employeur.

Lien entre permis de travail et indemnités de chômage

- ❖ Il s'agit d'éviter la relation mécanique entre l'expiration du permis de travail et le fait, pour une personne étrangère, d'être considérée comme non disponible sur le marché de l'emploi, donc susceptible, pour cette raison, de se voir couper ses allocations de chômage.
- ❖ Par ailleurs, durant le droit de séjour, qui est généralement lié à la durée de validité du permis, le travailleur devrait disposer de la possibilité de vérifier sa disponibilité effective sur le marché de l'emploi et qu'il ne soit pas fermé à son égard.
- ❖ Le salarié devrait être informé qu'il doit introduire une demande de renouvellement du permis dans un délai de 4 mois avant l'expiration de son permis. Le paiement des allocations de chômage devrait être assuré si les conditions de droit commun du travail sont remplies et aussi longtemps que le salarié dispose d'un permis de séjour-travail, respectivement en a fait la demande de renouvellement⁴⁵.

⁴³ Pour une politique d'immigration et d'intégration active, Avis du Conseil Economique et Social, Luxembourg, 12 octobre 2006.

⁴⁴ Interrelations entre immigration et marché de l'emploi pour une société de bien-être partagé, Etude d'orientation politique, commanditée à M. Marcel Glesener, Luxembourg, avril 2004.

⁴⁵ Dans un jugement du 13 octobre 1999, le Conseil supérieur des Assurances Sociales rejette tout automatisme entre, d'une part, le fait de ne pas disposer de permis de travail au moment de s'inscrire comme demandeur d'emploi, et d'autre part, la disponibilité pour le marché de l'emploi et le droit aux indemnités de chômage. *L'absence actuelle d'autorisation de travail ne s'oppose pas à ce que les travailleurs étrangers en question se mettent à la recherche d'un emploi ni à ce que l'Administration de l'Emploi les fasse bénéficier de ses services de placement comme elle en fait bénéficier tout autre travailleur sans emploi.* Le seul fait que l'embauche soit subordonnée à la condition de l'octroi d'une autorisation de travail ne permet pas de conclure que le marché du travail serait fermé pour les travailleurs en question.