

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(28 juin 2022)

Par dépêche du 17 janvier 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Immigration et de l'Asile.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte coordonné par extraits de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration que le présent projet de loi tend à modifier.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 3 mars 2022.

Les avis des autres chambres professionnelles concernées, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Ainsi que l'exposent les auteurs, « l'objectif principal du projet de loi consiste à structurer de manière claire et cohérente les différentes catégories de mesures d'éloignement en vue d'une meilleure gestion du phénomène du séjour irrégulier des ressortissants de pays tiers sur le territoire luxembourgeois ».

Pour le détail des modifications y apportées, le Conseil d'État renvoie à l'exposé des motifs du projet de loi sous avis.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

À travers l'article sous examen, les auteurs entendent compléter l'article 30, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration par un renvoi aux infractions

figurant à l'article 83, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en se référant à « une des infractions figurant à l'article 83, paragraphe 1, alinéa 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Or, la disposition visée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne contient pas d'infractions, mais fait uniquement référence à des « domaines de criminalité ». Le renvoi est dès lors flou et imprécis, et donc source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Article 3

Le point 1^o de l'article sous examen vise à modifier l'article 78 de la loi précitée du 29 août 2008, afin de préciser les conditions dans lesquelles un ressortissant d'un pays tiers peut se voir accorder une autorisation de séjour pour raisons privées.

Pour ce qui est de l'article 78, paragraphe 1^{er} nouveau, phrase liminaire, le Conseil d'État estime qu'il serait utile de préciser que l'autorisation peut être accordée « par le ministre ».

Les conditions pour obtenir une autorisation de séjour pour raisons privées sont modifiées par la disposition sous examen. Ainsi, jusqu'à présent, une personne prouvant qu'elle pouvait vivre de ses seules ressources pouvait obtenir une autorisation de séjour pour raisons privées. Dorénavant, il est ajouté la condition que ces ressources proviennent soit d'une activité professionnelle exercée dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen soit d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de survie versée par un organisme de sécurité sociale luxembourgeois ou d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen. Est donc exclue la personne qui dispose bien de ressources suffisantes à quelque titre que ce soit (héritage, revenus de capitaux, fortune personnelle, etc.) mais qui n'entre pas dans une des deux catégories visées.

Dans leur commentaire, les auteurs précisent qu'il s'agit de tenir compte du « souci de mettre un frein à l'immigration croissante de ressortissants de pays tiers qui, d'une part, ne présentent aucun lien avec le Grand-Duché du Luxembourg, respectivement avec un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et, d'autre part, s'ils disposent éventuellement de ressources financières suffisantes pour subvenir à leurs propres besoins, n'apportent aucune plus-value à l'économie luxembourgeoise, tout en contournant les conditions plus contraignantes posées par l'autorisation de séjour pour investisseur ». À noter que le point 3 couvre les personnes qui, tout en ne tombant pas dans la catégorie susvisée ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, ont des liens personnels ou familiaux avec la personne qu'ils souhaitent rejoindre et qui sont tels que le refus d'autoriser le séjour porterait à leur droit au respect de leur vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus.

Aux yeux du Conseil d'État, une disposition telle que préconisée par les auteurs, tout en étant certes restrictive mais non contraire à l'ordre juridique national et international, relève de l'expression d'un choix politique et il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité des mesures à prendre.

Le point 2° de l'article sous examen modifie l'article 78, paragraphe 2, au sujet des ressources dont doivent disposer les personnes visées au paragraphe 1^{er}.

Les auteurs prévoient ainsi que les personnes concernées « doivent justifier disposer de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux des membres de leur famille qui sont à leur charge, sans recourir au système d'aide sociale ». Ces prestations du « système d'aide sociale » sont à distinguer des prestations de sécurité sociale, à savoir, notamment, les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survie visées par l'article 78, paragraphe 1^{er} nouveau, point 1, lettre b), dont peuvent provenir les ressources suffisantes nécessaires, de sorte que le Conseil d'État peut marquer son accord sur cette disposition.

Au point 3° de l'article sous examen, les auteurs introduisent la notion de « motifs exceptionnels » au paragraphe 3 de l'article 78 de la loi à modifier. Ils indiquent que l'autorisation de séjour pour motifs exceptionnels « est empruntée de l' 'admission exceptionnelle au séjour' telle que prévue par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile français et s'apprécie au cas par cas ». Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'assortir le texte sous revue d'un minimum de critères.

En outre, le Conseil d'État prend acte que les auteurs se sont inspirés du droit français en y recopiant les termes pertinents. En même temps, ils n'ont pas pour autant repris les termes de cette législation pour ce qui est des considérations humanitaires qui peuvent également être invoquées à l'appui d'une demande telle que celle en question. Alors que le droit français vise les « considérations humanitaires », les auteurs persistent à maintenir la notion de « considérations humanitaires d'une exceptionnelle gravité ». Si les auteurs entendent s'aligner sur le droit français en la matière, il serait logique de reprendre la terminologie française sur ce point également.

Articles 4 à 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Il y a lieu de remplacer le point final après les termes « décision de transfert » par un point-virgule.

Article 2

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « L'article 30, paragraphe 2, ~~deuxième~~ alinéa 2, de la même loi, est remplacé par le libellé suivant : ».

À l'article 30, paragraphe 2, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il est signalé qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé. Ainsi, il faut écrire « figurant au livre II, titres I^{er} et VI, du Code pénal, ou d'une des infractions [...] ». En outre, lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Par ailleurs, les traités internationaux prennent une majuscule au premier substantif, pour écrire « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Article 3

Le Conseil d'État constate que par le biais des points 1^o à 3^o, les auteurs procèdent au remplacement de l'article 78 dans son intégralité, de sorte qu'il y a lieu d'écrire :

« **Art. 3.** L'article 78 de la même loi est remplacé par le libellé suivant :

« Art. 78. (1) [...].
(2) [...].
(3) [...].
(4) [...]. » »

Au point 1^o, à l'article 78, paragraphe 1^{er}, point 1, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de rajouter un deux-points après les termes « de ses seules ressources ». À la lettre a), il y a lieu de rajouter un point-virgule avant le terme « ou ».

À l'article 78, paragraphe 1^{er}, point 3, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Article 4

Au point 1^o, il y a lieu d'écrire « Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, sont supprimés [...] : ».

Au point 2^o, la phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :
« À la suite du paragraphe 1^{er}, il est ajouté un paragraphe *1bis* nouveau, libellé comme suit : ».

À l'article 100, paragraphe *1bis*, à insérer, étant donné que le texte originel qu'il s'agit de modifier fait usage de parenthèses lors du renvoi à des paragraphes, il convient, dans un souci de cohérence par rapport à l'acte à modifier, d'entourer exceptionnellement les numéros des paragraphes 2 et 3 par des parenthèses. Cette observation vaut également pour l'article 8, à l'article 112*bis*, paragraphe 1^{er}, première phrase.

Article 6

Au point 1^o, lettre b), à l'article 111, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, à insérer, il est signalé que lors des renvois, les différents éléments

auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Cette observation vaut également pour l'article 8, à l'article 112*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase.

Au point 3°, il faut écrire :

« 3° Le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« (3) [...] ;

[...] »

6. [...] prévues au présent article et à l'article 125.

[...] » ; »

Au point 4°, il faut écrire « Au paragraphe 4, phrase liminaire, les termes [...] ».

Article 7

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« À la suite de l'article 112, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi, sont insérés deux alinéas nouveaux, libellés comme suit : ».

L'article sous revue est à terminer par des guillemets fermants.

Article 8

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« Après l'article 112 de la même loi, il est inséré un article 112*bis* nouveau, libellé comme suit : ».

À l'article 112*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, il est signalé que les nombres s'écrivent en toutes lettres et qu'ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il faut écrire « d'une durée maximale de cinq ans ».

Article 9

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« L'article 120, paragraphe 1^{er}, première phrase, de la même loi, est remplacé comme suit : »

À l'article 120, paragraphe 1^{er}, première phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'ajouter une virgule avant les termes « ou en vertu d'une demande », ainsi qu'avant les termes « ou lorsque le maintien ».

Article 10

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.

Au point 4°, le Conseil d'État se doit de signaler que le déplacement de paragraphes, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés

deviennent inexacts. La numérotation des dispositions abrogées est à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant *in fine* du dispositif ou d'un article.

En procédant de cette manière, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 juin 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz