

Objet : Projet de loi n°6507 portant modification de :

- 1. la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ;**
- 2. la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. (4059AAN/ZCH)**

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
(14 novembre 2012)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans le cadre de la mise en place d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice pour les citoyens européens, les Conseils européens à Tampere des 15 et 16 octobre 1999 et à Stockholm du 11 décembre 2009 ont pris acte de la nécessité d'une politique d'intégration des ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'Union européenne qui leur permettrait de bénéficier d'un traitement équitable en matière de droits sociaux et d'emploi. Aussi, le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit national les trois directives suivantes :

- la directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale (ci-après la « Directive 2011/51/UE ») ;
- la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (ci-après la « Directive 2011/95/UE ») ;
- la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (ci-après la « Directive 2011/98/UE »).

Ces trois directives portent sur les instruments juridiques qui favorisent l'intégration dans la société européenne des bénéficiaires d'une protection internationale et des apatrides, ainsi que l'accès au marché du travail pour les bénéficiaires d'un permis de séjour de longue durée.

La transposition des trois directives s'opère par la modification de (i) la loi [modifiée] du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (ci-après la « Loi sur le droit d'asile ») et (ii) la loi [modifiée] du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après dénommée la « Loi sur l'immigration »).

Considérations générales

La Directive 2011/51/UE modifie la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée transposée par la loi du 29 août 2008 précitée, afin de permettre aux bénéficiaires d'une protection internationale d'obtenir le statut de résidents de longue durée. Son objectif est de promouvoir la cohésion économique et sociale et favoriser l'intégration pleine et entière de cette catégorie de personnes dans l'Etat membre dans lequel ils résident. La Directive 2011/51/UE prévoit ainsi que le statut de résident de longue durée soit octroyé au demandeur par l'Etat membre qui lui a accordé la protection internationale aux mêmes conditions, et avec les mêmes droits, que les autres ressortissants de pays tiers.

La Directive 2011/95/UE opère quant à elle une refonte de la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004, dite « directive qualification » concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, transposée par la loi du 5 mai 2006 précitée. Elle vise ainsi à clarifier le régime de la protection internationale par l'harmonisation des critères de qualification, par lesquels les ressortissants de pays tiers peuvent accéder à cette protection alors que de fortes disparités subsistent entre les Etats membres dans l'octroi de la protection internationale. Le nouveau régime d'asile commun européen a pour objectif d'assurer que tous les Etats membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale, ceci en vue d'éviter le « forum shopping » des demandeurs et conformément aux critères retenues par la CEDH, d'une part, et d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les Etats membres, à savoir l'accès à l'emploi, à la prévoyance sociale, aux soins de santé et aux dispositifs d'intégration.

La Directive 2011/98/UE, dite « directive permis unique », autorise les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler dans un Etat membre de l'Union européenne sur base d'un permis unique. Pour des raisons de simplification et d'harmonisation des règles actuelles applicables dans les Etats membres, la Directive 2011/98/UE établit une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance dans le cadre d'un acte administratif unique, d'un permis combinant séjour et travail valable dans les Etats de l'espace Schengen. La Directive permet ainsi aux travailleurs, et les membres de leur famille, issus de pays tiers résidant légalement dans un Etat membre de jouir d'un socle commun minimum de droits basé sur l'égalité de traitement au même titre que les citoyens européens, en matière d'emploi, de conditions de travail (salaire, licenciement, santé et sécurité au travail, temps de travail et congés), de sécurité sociale, de reconnaissance des qualifications professionnelles et de chômage.

Echappent aux dispositions de la Directive 2011/98/UE les travailleurs détachés qui sont ressortissants de pays tiers, les ressortissants de pays tiers bénéficiant du statut de résident de longue durée et les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers.

Le présent projet de loi transpose la Directive 2011/95/UE par la modification de la Loi sur le droit d'asile et transpose les Directives 2011/51/UE et 2011/98/UE en modifiant la Loi sur l'immigration.

Outre les modalités de transposition des trois directives, les auteurs profitent du présent projet de loi pour (i) transposer certaines dispositions des directives 2003/109/CE et

2004/83/CE précitées qui avaient été oubliées lors de leur transposition en 2006 et 2008, et pour (ii) remédier à l'omission d'inclure les « personnes âgées » dans l'énumération des personnes vulnérables – constaté par la Commission européenne – lors de la transposition de la directive 2008/115/CE dite « directive retour » par la loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la Loi sur l'immigration. Il est également opéré un toilettage terminologique des deux lois modifiées.

La Chambre de Commerce salue la qualité du travail de transposition effectué par les auteurs du projet de loi sous avis qui se conforme au principe « toute la directive, rien que la directive » cher à la Chambre de Commerce. Elle approuve tout particulièrement le présent projet de loi qui, en complément de la carte bleue européenne pour les salariés ressortissants de pays tiers hautement qualifiés, permettra d'employer les ressortissants étrangers résidents de longue durée n'étant pas hautement qualifiés. La Chambre de Commerce rappelle l'intérêt pour le Luxembourg d'une législation européenne cohérente en la matière, l'immigration issue de pays tiers représentant un atout important pour le Luxembourg et pour l'Union européenne dans son ensemble, car elle contribue à la croissance et au renforcement de l'économie européenne. Elle permet dans le même temps de faire face à une population européenne de plus en plus vieillissante et nécessitant un renouvellement de la population active pour assurer un régime de protection sociale de qualité. Partant, cela nécessite une politique d'accueil des ressortissants étrangers qui assure leur intégration sociale et économique dans les Etats membres, contribuant ainsi à la cohésion sociale entre la population européenne et les immigrés. En plus d'employer de nouveaux salariés issus de pays tiers, le Luxembourg peut espérer voir augmenter parallèlement le nombre de création de sociétés, les demandes d'autorisation d'établissement accompagnées par la Chambre de Commerce provenant de ressortissants de pays tiers représentaient 5% des dossiers déposés en son sein en 2010¹. Cela peut laisser entrevoir un accroissement de ce pourcentage grâce aux mesures mises en place par les trois directives transposées par le projet de loi sous avis. La Chambre de Commerce souligne également que pour pérenniser le système des pensions du Luxembourg, qui doit faire face au départ en retraite de la génération du baby-boom et au déficit de renouvellement des générations, le Luxembourg ne pourra pas uniquement compter sur l'emploi résidentiel et frontalier mais devra également compter sur l'emploi des ressortissants issus de pays tiers. Ceci ne pourra s'effectuer que par une intégration adéquate de ces derniers dans la société luxembourgeoise en leur permettant d'accéder à l'emploi salarial ou de créer des entreprises.

La Chambre de Commerce doit néanmoins relever que les auteurs du présent projet de loi n'ont pas joint d'étude d'impact des mesures proposées. Il aurait en effet été intéressant de connaître le nombre de personnes sous protection internationale potentiellement concernées par l'octroi du statut de résident longue durée et les conséquences financières liées aux droits découlant de ce statut, mais également afin de déterminer dans quelle mesure la procédure du permis unique représente une réelle procédure simplifiée, tant pour les personnes demandeuses que pour les employeurs.

La Chambre de Commerce regrette encore que le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités relatives aux inscriptions du permis de séjour de résident de longue durée-UE bénéficiaire d'une protection internationale, visé à l'article 2 point 10^o du présent projet de loi, n'ait pas été joint de façon à traiter ce point simultanément.

¹ Source : Actualité & Tendances – Bulletin économique de la Chambre de Commerce, N°12, Mars 2012 : « Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine ».

Commentaire des articles

Concernant l'article 1 point 8°

Concernant l'article 1 point 8° du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce suggère de faire référence à l'article 31 paragraphe (2) point e) de la Loi sur le droit d'asile et non pas au paragraphe (1).

Concernant l'article 1 point 16

Concernant l'article 1 point 16 du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce suggère de reproduire le libellé de l'article 22 de la Directive 2011/95/UE et qu'il soit écrit « *Le ministre fournit aux bénéficiaires d'une protection internationale, dès que possible après que le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire leur a été octroyé, (...)* ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis.

AAN/PPA