

# CET

Rapport sur les restrictions et obstacles injustifiés au droit à la libre circulation ou sur la discrimination fondée sur la nationalité à l'encontre des travailleur·ses issu·es de l'Union Européenne et des membres de leur famille

Chercheuse principale : Prof. Dr. Birte Nienaber  
Chercheur·ses : Volha Vysotskaya  
Mariana Muzzi  
Aurita Zega  
Joao Vasconcelos

## Sommaire

<b>Résumé .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>Objectifs de l'étude.....</b>	<b>8</b>
<b>Un cadre national législatif : la législation et la jurisprudence .....</b>	<b>9</b>
<b>Thème 1 : Retrait du droit de séjour .....</b>	<b>10</b>
La directive 2004/38/CE et sa transposition en droit luxembourgeois.....	10
La jurisprudence luxembourgeoise sur le retrait du droit de séjour pour « charge déraisonnable » .....	18
En résumé .....	21
<b>Thème 2 : Droit au regroupement familial des ressortissant-es de pays tiers membres de la famille d'un citoyen-ne de l'Union .....</b>	<b>23</b>
Définition de « membres de la famille » selon la directive 2004/38/CE et la loi modifiée du 29 août 2008 .....	23
La jurisprudence luxembourgeoise en matière de droit au regroupement familial .....	24
En résumé .....	27
<b>Thème 3 : Droit d'établissement.....</b>	<b>28</b>
La directive 2005/36/EC et sa transposition dans le droit luxembourgeois .....	29
La jurisprudence luxembourgeoise sur le droit d'établissement .....	30
En résumé .....	32
<b>Thème 4 : L'emploi public.....</b>	<b>34</b>
La libre circulation des travailleur-ses .....	34
Postes réservés aux ressortissant-es nationaux-ales de l'État membre d'accueil .....	34
Postes réservés aux ressortissant-es luxembourgeois-es .....	35
Recrutement et exigence linguistique .....	36
En résumé .....	38
<b>Thème 5 : Allocations familiales pour les travailleur-ses frontalier-ères .....</b>	<b>40</b>
Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-802/18 et jurisprudence nationale connexe.....	40
Le projet de loi N° 7828.....	42
État des lieux en matière de discrimination indirecte .....	44
<b>L'enquête auprès d'acteur-rices nationaux-ales issu-es des structures publiques et privées et de citoyen-nés de l'UE : résultats quantitatifs et qualitatifs .....</b>	<b>48</b>
Méthode quantitative .....	48
Données socio démographiques sur les répondant-es .....	51
Méthode qualitative complémentaire .....	53
<b>Thème 1 : DROIT DE SÉJOUR DES CITOYEN-NES DE L'UE .....</b>	<b>54</b>
Résultats quantitatifs .....	54
Résultats qualitatifs.....	57
<b>Thème 2 : Droit au regroupement familial .....</b>	<b>58</b>
Résultats quantitatifs .....	58
Résultats qualitatifs.....	60
<b>Thème 3 : Droit d'établissement.....</b>	<b>60</b>
Résultats quantitatifs .....	60
Résultats qualitatifs.....	62
<b>Thème 4 : Droit à l'accès à l'emploi public.....</b>	<b>64</b>
Résultats quantitatifs .....	64
Résultats qualitatifs.....	71

<b>Thème 5 : Droit à l'accès au système social .....</b>	<b>73</b>
Résultats quantitatifs .....	73
Résultats qualitatifs.....	74
<b><i>Conclusions</i> .....</b>	<b>77</b>
<b>Droit d'établissement.....</b>	<b>80</b>
<b>Droit à emploi public.....</b>	<b>82</b>
<b>Limites de l'étude .....</b>	<b>84</b>
<b><i>Annexes</i> .....</b>	<b>85</b>
<b>Annexe 1. Questionnaire d'enquête en ligne.....</b>	<b>85</b>

## Résumé

Les conditions de la libre circulation et les droits qui en découlent occupent une place particulière dans la législation luxembourgeoise en raison des spécificités du marché du travail national, majoritairement composé de main-d'œuvre issue de l'UE. La loi du 7 novembre 2017 a ajouté un nouveau motif de discrimination dans le droit national, à savoir la discrimination basée sur « la nationalité ». Cependant, la loi de 2017 ne spécifie pas l'organisme public qui représente les victimes et défend leurs droits en cas de discrimination basée sur la nationalité.

Cette étude s'aligne sur la loi du 7 novembre 2017 et offre une analyse de la situation actuelle des citoyen·nes de l'UE résidant et travaillant au Luxembourg. Elle a pour objectif principal l'identification des situations au cours desquelles les citoyen·nes de l'Union Européenne sont les plus susceptibles de subir des inégalités de traitement ou de voir leur libre circulation entravée. On retrouve ainsi des inégalités de traitement par rapport à l'accès au droit au séjour des citoyen·nes de l'UE (et son retrait au motif de « charge déraisonnable »), au droit au regroupement familial, au droit d'établissement, à l'emploi public et aux allocations familiales.

Le chapitre législatif aborde cinq thématiques et analyse dans quelle mesure la législation et la jurisprudence prévoient des restrictions injustifiées à la libre circulation ou des discriminations de citoyen·nes de l'UE par rapport aux ressortissant·es luxembourgeois·es. L'analyse juridique montre une divergence entre la "théorie" juridique et son application pratique sur le plan de l'égalité de traitement des citoyen·nes de l'UE dans la vie quotidienne.

Cette analyse a également servi de base à l'élaboration de l'enquête qui vise à appréhender les perceptions et les opinions de 274 professionnel·les des structures publiques et privées au sujet du traitement des citoyen·nes de l'UE vivant et/ou travaillant au Luxembourg. L'approche quantitative a été complétée par plusieurs dimensions qualitatives : l'analyse des réponses aux questions ouvertes de l'enquête, la réalisation de 10 entretiens semi-directifs menés avec des citoyen·nes de l'Union Européenne et une analyse des rapports de l'Ombudsman.

Les analyses multidisciplinaires montrent que deux thèmes ressortent particulièrement et mettent explicitement en cause l'exercice de l'égalité des droits des citoyen·nes de l'UE. Ces deux aspects sont le droit à l'accès à l'emploi public et le droit d'établissement.

Concernant le droit à l'accès à l'emploi public, l'analyse juridique et empirique indique que pour les emplois du secteur public, les exigences linguistiques ont tendance à n'être ni raisonnables ni nécessaires, en particulier lorsqu'elles ne sont pas réservées aux ressortissant·es luxembourgeois·es. Les répondant·es à l'enquête en ligne confirment que la langue est l'un des principaux obstacles à l'accès aux emplois dans le secteur public (32 %).

Les résultats quantitatifs et qualitatifs de ce projet ont fourni des exemples quant à la manière dont les autorités nationales « publient des offres de poste réservés aux nationaux », alors que ces postes ne montrent pas de lien direct avec l'autorité publique et la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État (par exemple, les postes de diététicien·ne). Les

résultats de l'enquête en ligne confirment que les emplois du secteur public devraient être plus ouverts aux non-nationaux, moyennant certaines restrictions.

Concernant le droit d'établissement, dans le cas de la reconnaissance des diplômes, il n'existe pas de biais évident selon le pays délivrant le diplôme. En général, quel que soit le domaine, les décisions analysées tendent à déclarer la demande injustifiée, indépendamment du pays où le diplôme a été délivré.

L'expérience professionnelle antérieure et l'ancienneté doivent toujours être respectées étant donné que la non-reconnaissance de l'ancienneté constitue une entrave supplémentaire à la circulation des citoyen·nes de l'UE et, de ce fait, porte atteinte à leur droit à la liberté de circulation. Les travailleur·ses migrant·es doivent se voir proposer une alternative, comme par exemple, une possibilité de suivre une formation dans le pays d'accueil.

## Introduction

Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres est inscrit dans les fondements de l'Union européenne et énoncé dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (Art.21).<sup>1</sup> La liberté de circulation est donc assurée au sein de l'Union européenne et constitue l'une des garanties du bon fonctionnement de l'Union. En garantissant le droit à la circulation au sein de l'Union, la législation fondamentale de l'UE interdit en outre toute discrimination fondée sur la nationalité (Art.18), notamment entre les travailleur·ses des États membres, en matière d'emploi, de rémunération et d'autres conditions de travail (Article 45(2)).<sup>2</sup> Le droit des citoyen·nes de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres de l'UE est quant à lui garanti par la Directive 2004/38/CE<sup>3</sup>.

Néanmoins, au regard du processus de circulation au sein de l'UE, seuls le droit de sortie et le droit d'entrée sont inconditionnels pour les citoyen·nes migrant·es de l'UE. Le droit de séjour est quant à lui conditionné par l'activité économique/ressources suffisantes.<sup>4</sup> En ce sens, la mobilité dans l'UE n'est pas un droit absolu. À leur tour, le droit à la circulation, d'entrée et de sortie sont conditionnés par les lois nationales qui transposent les directives européennes car « les conditions et les limitations, qui sont essentiellement le résultat de la législation secondaire, sont soumises au contrôle judiciaire des tribunaux nationaux et varient selon que le citoyen·ne exerce ou non une activité économique » (Gerkrath 2013)<sup>5</sup>.

Les conditions de la libre circulation et les droits qui en découlent occupent une place particulière dans la législation luxembourgeoise en raison des spécificités du marché du travail national, majoritairement composé de la main-d'œuvre issue de l'UE. L'écrasante majorité des citoyen·nes vivant et travaillant au Luxembourg sont des citoyen·nes de l'Union européenne (UE), ce qui signifie qu'il s'agit de 468 000 personnes (cf. Tableau 1). Avec plus de 263.000 résident·es luxembourgeois·es de nationalité européenne et plus de 200.000 frontalier·ères, les citoyen·nes de l'UE représentent 55 % des habitant·es de jour au Luxembourg (Statec, 2022).<sup>6</sup> Ainsi, « l'exercice d'une activité professionnelle au Luxembourg est resté le critère de base pour l'enregistrement en tant qu'assuré [au Luxembourg] et un statut équivalent a été donné à de nouvelles catégories de « travailleur·ses».<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> [Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#) (version consolidée), C326/47, Journal officiel de l'Union européenne.

<sup>2</sup> [Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#) (version consolidée), C326/47, Journal officiel de l'Union européenne.

<sup>3</sup> [Directive 2004/38/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyen·nes de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

<sup>4</sup> Mantu, S., & Minderhoud, P. (2017). EU citizenship and social solidarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(5), 703-720.

<sup>5</sup> Gerkrath, J. (2013). [L'encadrement de la marge d'appréciation du juge national en matière de libre circulation des citoyen·nes de l'Union](#).

<sup>6</sup> STATEC (2022). [Emploi salarié intérieur par lieu de résidence et nationalité](#).

<sup>7</sup> Kerschen, N. (2020). Migrants' Access to Social Protection in Luxembourg. In *Migration and Social Protection in Europe and Beyond* (Volume 1) (pp. 285-298). Springer, Cham.

<b>Population totale (2022)</b>	<b>645.400</b>	<b>100 %</b>
Luxembourgeois-es	341.200	53 %
Issu-es de l'Union Européenne	263.128	41 %
Economiquement inactif-ves	274.110	95 %
Chômeur-ses	14.576	5 %
<b>Résidence des travailleur-ses frontalier-ères (2020)</b>		
France	107.100	53 %
Allemagne	49.200	24 %
Belgique	48.400	24 %
<b>Nationalité des travailleur-ses frontalier-ères (2020)</b>		
Française	93.400	46 %
Allemande	39.900	19 %
Belge	38.600	19 %
Luxembourgeoise	11.600	6 %
Portugaise	8.100	4 %

**Tableau 1.** Démographie luxembourgeoise basée sur la nationalité, le statut professionnel et la résidence (source : Statec).

Dans ce contexte, l'État est susceptible d'agir de manière protectrice en matière de bien-être social, parfois de manière contradictoire vis-à-vis les droits des citoyen·nes de l'UE. L'harmonisation des droits suprêmes de l'UE, d'une part, et des systèmes protectionnistes nationaux, d'autre part, est donc préoccupante car les États, « plutôt que d'intégrer docilement les citoyen·nes mobiles de l'Union, se sont adaptés de manière créative et affirmée aux nouveaux défis en incluant de nouvelles façons d'exclure les citoyen·nes mobiles par le biais d'une série de mesures de quarantaine et de retranchement ciblé ».<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Schenk, A., & Schmidt, S. K. (2018). Failing on the social dimension: judicial law-making and student mobility in the

En l'occurrence, la CJUE joue un rôle crucial dans « l'interprétation et le rééquilibrage de la libre circulation et de l'égalité de traitement »<sup>9</sup> car ses arrêts exercent des pressions nécessaires sur les politiques sociales des États membres.<sup>10</sup>

L'intervention de la CJUE s'inscrit également dans le cadre du renforcement des droits des citoyen·nes de l'Union européenne en matière d'égalité de traitement au Luxembourg. Les décisions judiciaires de la CJUE contre le Luxembourg (les plus récentes datent de 2020<sup>11</sup> et 2019<sup>12</sup>) témoignent de l'existence d'une inégalité de traitement au Luxembourg entre les citoyen·nes européen·nes et les ressortissant·es luxembourgeois·es.

La loi du 7 novembre 2017<sup>13</sup> a ajouté un nouveau motif de discrimination dans le droit national, à savoir celui de « la nationalité ». En ce sens, elle a harmonisé la législation nationale et complété la loi du 28 novembre 2006 portant sur l'égalité de traitement, le Code du travail de 2006, la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Cependant, la loi de 2017 ne spécifie pas l'organisme public qui représente les victimes et défend leurs droits en cas de discrimination basée sur la nationalité. Le CET – Centre pour l'égalité de traitement n'a pas non plus été désigné comme un organe pouvant recevoir des plaintes pour discrimination sur la base de la nationalité.

Jusqu'à présent, il n'existe pas de recherche approfondie permettant de comprendre si et dans quelle mesure les citoyen·nes de l'UE sont discriminé·es en raison de leur nationalité au Luxembourg. Ainsi, cette étude s'aligne sur l'article 4(4) de la loi du 7 novembre 2017 pour analyser la situation actuelle des citoyen·nes de l'UE résidant et travaillant au Luxembourg.

---

EU. *Journal of European Public Policy*, 25(10), 1522-1540.

<sup>9</sup> Schenk, A., & Schmidt, S. K. (2018). Failing on the social dimension: judicial law-making and student mobility in the EU. *Journal of European Public Policy*, 25(10), 1522-1540.

<sup>10</sup> Schenk, A., & Schmidt, S. K. (2018). Failing on the social dimension: judicial law-making and student mobility in the EU. *Journal of European Public Policy*, 25(10), 1522-1540.

<sup>11</sup> CJUE, [Caisse pour l'avenir des enfants contre FV, GW](#). Affaire C-802/18, 2 avril 2020.

<sup>12</sup> CJUE, [Nicolas Aubriet contre Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche](#). Affaire C-410/18, 10 juillet 2019.

<sup>13</sup> [La Loi du 7 novembre 2017](#). 1) complétant la transposition de la directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleur·ses ; 2) modifiant le Code du travail ; 3) modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 4) modifiant la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5) modifiant la loi modifiée du 28 novembre 2006 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal ; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

## Objectifs de l'étude

Les questions générales de ce projet de recherche sont formulées comme suit :

- Les citoyen·nes de l'UE qui résident et travaillent au Luxembourg subissent-elles-ils une inégalité de traitement dans leur vie professionnelle et civique ?
- Quelles inégalités de traitement subissent les citoyen·nes de l'UE dans le cadre de leurs conditions de travail et de vie au Luxembourg ?

**L'objectif principal du projet est d'identifier des domaines sensibles, les plus exposés à l'inégalité de traitement ou aux entraves de la libre circulation**

**Les objectifs supplémentaires** du projet sont les suivants :

- 1) Analyser et comprendre les restrictions et obstacles injustifiés au droit à la libre circulation ainsi que la discrimination fondée sur la nationalité à l'encontre des travailleur·ses de l'Union européenne et des membres de leur famille au sens du règlement (UE) n° 492 / 2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleur·ses au sein de l'Union européenne.
- 2) Décrire les perceptions des acteur·rices du droit de la migration des citoyen·nes UE et des membres de leur famille au Luxembourg afin de voir si elles constatent une inégalité de traitement envers les citoyen·nes de l'UE en ce qui concerne le droit de travailler et de vivre au Luxembourg.
- 3) Révéler l'opinion des acteur·rices nationaux·ales sur l'égalité de traitement des citoyen·nes de l'UE en matière de travail et de résidence au Luxembourg.

Les résultats de cette recherche serviront à :

- Sensibiliser aux inégalités de traitement dont sont victimes les citoyen·nes de l'UE au Luxembourg
- Contextualiser et préciser les obstacles que rencontrent les travailleur·ses de l'UE pour travailler et vivre au Luxembourg
- Proposer une étude sur les implications de ces inégalités de traitement subies par les citoyen·nes de l'UE vivant et travaillant au Luxembourg pour la législation nationale et les décideurs politiques, en vue de les minimiser.
- Offrir des informations sur les inégalités de traitement subies par les citoyen·nes de l'UE aux professionnels de la migration et aux décideurs.

## Un cadre national législatif : la législation et la jurisprudence

Ce chapitre analyse dans quelle mesure la législation et la jurisprudence luxembourgeoises - décisions rendues par la Cour administrative et le Tribunal administratif entre 2010 et 2021 - prévoient des restrictions injustifiées de la libre circulation ou des discriminations de citoyen·nes de l'UE par rapport aux ressortissant·es luxembourgeois·es. Il aborde cinq thématiques : le retrait du droit de séjour aux citoyen·nes de l'UE au motif de « charge déraisonnable », le droit au « regroupement familial », le droit d'établissement, l'accès à l'emploi public et les allocations familiales.

En ce qui concerne l'analyse des documents juridiques, cinq thèmes ont été développés sur la base du travail de recherche initial. La recherche juridique a pu se faire à partir de six ressources différentes : (1) des consultations avec des expert·es juridiques ; (2) des sujets abordés dans la jurisprudence luxembourgeoise (jugements des tribunaux administratifs - Tribunal Administratif ou Cour Administrative) (3) des sujets inclus dans les rapports annuels (2020-2015) de l'Ombudsman du Grand-Duché de Luxembourg ou dans d'autres rapports nationaux relatifs aux droits de l'homme et à la lutte contre les discriminations ; (4) les sujets qui ressortent d'articles de fonds sur la discrimination, l'égalité de traitement et le droit communautaire ; (5) les débats à la Chambre des Député·es ; (6) l'analyse de certaines jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Dans le Thème 4 portant sur l'accès à l'emploi public, nous avons ajouté un instrument méthodologique supplémentaire : afin de déterminer si l'exigence de la nationalité luxembourgeoise ou des compétences dans les trois langues administratives du pays entrave l'accès des citoyen·nes de l'UE aux emplois publics, nous avons collecté un échantillon de 230 annonces de postes vacants de fonctionnaires de juin à juillet 2022. Nous avons ensuite comparé les postes en fonction de deux critères : a) la nationalité et le fait qu'un poste soit réservé ou non aux citoyen·nes luxembourgeois·es, b) puis, nous avons classé les postes vacants selon sept niveaux d'études et établi la distinction entre les postes vacants comportant des exigences linguistiques standard et ceux comportant des exigences supplémentaires ou spécifiques pour trois, voire quatre langues, sur le plan technique et relationnel. Au total, nous avons ainsi identifié 24 catégories de postes. Nous avons ensuite calculé les fréquences de ces catégories à l'aide du test du  $\chi^2$  de Pearson pour s'assurer que la distribution des fréquences des postes vacants se situait dans un intervalle de confiance de 95 %. En procédant ainsi, nous avons découvert une relation systématique entre le nombre de postes vacants et le niveau d'études, l'accessibilité de la nationalité et les éventuelles exigences linguistiques cachées.

## Thème 1 : Retrait du droit de séjour

Le droit des citoyen·nes de l'Union européenne de circuler et séjourner librement sur le territoire des États membres est consacré par le Traité sur l'Union européenne<sup>14</sup>, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>15</sup>, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>16</sup> et la Directive 2004/38/CE<sup>17</sup>. Cependant, ce droit n'est pas inconditionnel. Ce droit est en effet soumis « ... aux limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application ». <sup>18</sup> Par ailleurs, selon le-la Ministre des Affaires étrangères et européennes, « le droit à la libre circulation n'est pas un droit absolu ». <sup>19</sup>

Le retrait du droit de séjour est applicable uniquement aux citoyen·nes de l'UE (non applicable aux ressortissant·es luxembourgeois·es), ce qui en fait une mesure intéressante pour évaluer une éventuelle restriction injustifiée de la libre circulation. Malgré les informations quantitatives limitées sur le retrait du droit de séjour, la jurisprudence fournit des informations pertinentes pour évaluer si l'application par le Luxembourg de l'ordre de quitter le territoire était justifiée ou non.

### La directive 2004/38/CE et sa transposition en droit luxembourgeois

La directive 2004/38/CE<sup>20</sup> relative au droit de séjour des citoyen·nes de l'Union et des membres de leur famille codifie plusieurs instruments législatifs antérieurs en la matière et intègre des solutions jurisprudentielles significatives.<sup>21</sup> Ladite directive vise à encourager les citoyen·nes de l'Union à exercer leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, à réduire les formalités administratives, à apporter une meilleure définition du statut de membre de la famille et à limiter les possibilités de refus d'entrée ou de retrait du droit de séjour.<sup>22</sup>

La directive 2004/38/CE a été transposée dans le droit luxembourgeois par la loi du 29 août 2008.<sup>23</sup> La directive européenne et le droit luxembourgeois étant quasiment identiques, nous décrirons brièvement certains aspects relatifs aux limitations du droit à la libre circulation qui méritent d'être soulignés.

---

<sup>14</sup> Article 3, paragraphe 2 du Traité sur l'Union Européenne. Journal officiel de l'Union européenne, C 326 du 26 octobre 2012 [Document C:2012:326:TOC](#)

<sup>15</sup> Article 21(1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Journal officiel n° C 326 du 26 octobre 2012 p. 0001 – 0390 ([Document 12012E/TXT](#))

<sup>16</sup> Article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Journal officiel de l'Union européenne n° C 326/391 du 26 octobre 2012.

<sup>17</sup> [Directive 2004/38/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyen·nes de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

<sup>18</sup> Article 21(1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Journal officiel n° C 326 du 26 octobre 2012 p. 0001 – 0390 ([Document 12012E/TXT](#))

<sup>19</sup> Réponse de Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes et du Ministre de l'Immigration et de l'Asile, du 28 mars 2014, à la question parlementaire no. 175 de 2013 posée par le député Monsieur Claude Wiseler concernant le retrait d'attestations d'enregistrement aux citoyen·nes de l'Union européenne.

<sup>20</sup> [Directive 2004/38/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyen·nes de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

<sup>21</sup> Anastasia ILIOPOULOU-PENOT. [Directive 2004/38](#) relative au droit de séjour des citoyen·nes de l'Union européenne et des membres de leur famille : commentaire article par article. Bruxelles : Bruylant, 2020, 583 p.

<sup>22</sup> Parlement Européen (2021). [La liberté de circulation des personnes](#). Fiches thématiques sur l'Union Européenne, p. 3

<sup>23</sup> [Loi du 29 août 2008](#) sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

## Limite des trois mois

La directive établit une distinction entre les droits et les obligations des citoyen·nes résidant plus ou moins de trois mois dans un pays de l'UE.

Pour les citoyen·nes de l'UE séjournant moins de trois mois sur le territoire de l'État membre d'accueil, la seule condition à respecter est de détenir une carte d'identité ou un passeport en cours de validité.

Pour séjourner plus de trois mois dans le pays concerné, des conditions supplémentaires doivent être remplies. En effet, seules les catégories suivantes de citoyen·nes de l'UE sont éligibles au séjour durant une période supérieure à trois mois dans un pays de l'UE :

- le·la citoyen·ne en situation d'emploi [travailleur·se<sup>24</sup> (salarié·e<sup>25</sup>) ou actif·ve non salarié·e (indépendant·e)] ;
- L'étudiant·e inscrit·e dans un établissement d'enseignement public ou privé agréé au Luxembourg et détenant une assurance maladie et des ressources suffisantes ;
- Les membres de famille d'un citoyen·ne de l'UE ;
- « L'inactif·ve » (ni en situation d'emploi ni étudiant·e) à condition de disposer de ressources suffisantes pour ne pas devenir une « charge déraisonnable » au regard de l'assistance sociale de l'État membre d'accueil et de disposer d'une assurance maladie.

En effet, la directive opère une distinction entre un·e citoyen·ne qui exerce une activité économique ou non.<sup>26</sup>

Par ailleurs, le·la citoyen·ne de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou bénévole conserve la qualité de « travailleur·se salarié·e ou non salarié·e » dans les cas suivants :

- s'il·elle a été frappé·e par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident<sup>27</sup>;
- s'il·elle se trouve au chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé·e pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur·se d'emploi auprès du service de l'emploi compétent;<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Si l'article 45 du [Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne](#) consacre la libre circulation des travailleur·ses, la notion de travailleur·se n'est pas définie dans les traités européens. La jurisprudence de la CJUE fournit des éléments de définition. Un·e travailleur·se est une personne qui exerce un travail réel et effectif, sous la direction d'une autre personne et pour lequel elle est rémunérée. L'article 3 de la [Loi du 29 août 2008](#) définit le·la travailleur·se sous son point d) comme étant « toute personne exerçant des activités salariées ou indépendantes réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires; l'activité salariée étant encore définie sous le point e) du même article comme étant « toute activité économique rémunérée exercée pour le compte d'une autre personne et sous la direction de celle-ci ».

<sup>25</sup> A noter qu'une activité accessoire (inférieure à 10 heures par semaine) ne suffit pas pour recevoir une attestation d'enregistrement en tant que salarié·e.

<sup>26</sup> Gerkrath, Jörg (2013) [L'encadrement de la marge d'appréciation du juge national en matière de libre circulation des citoyen·nes de l'Union](#).

<sup>27</sup> Article 7, point 3a) de la [directive 2004/38/CE](#) et article 7(1)1 de la [Loi du 29 août 2008](#).

<sup>28</sup> Article 7, point 3b) de la [directive 2004/38/CE](#) et article 7(1)2 de la [Loi du 29 août 2008](#).

- s'il-elle se trouve au chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur-se d'emploi auprès du service de l'emploi compétent; dans ce cas, il-elle conserve le statut de travailleur-se pendant au moins six mois;<sup>29</sup>
- s'il-elle entreprend une formation professionnelle. À moins que l'intéressé-e ne se trouve en situation de chômage involontaire, le maintien de la qualité de travailleur-se suppose qu'il existe une relation entre la formation et l'activité professionnelle antérieure.<sup>30</sup>

« [L]es demandeur-ses d'emploi bénéficient d'un traitement particulier pour qu'ils puissent tenter de trouver un emploi, sans devenir une charge déraisonnable pour le pays d'accueil. »

Le droit de séjour permanent s'applique après la résidence légale pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil.<sup>31</sup> De plus, « La continuité du séjour n'est pas affectée par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an, ni par des absences plus longues pour l'accomplissement d'obligations militaires, ni par une absence ininterrompue de douze mois consécutifs au maximum pour des raisons importantes telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou le détachement pour raisons professionnelles dans un autre État membre ou un pays tiers ». <sup>32</sup> La continuité du séjour peut être attestée par tout type de preuve. Elle est interrompue par l'exécution d'une décision d'éloignement du territoire.<sup>33</sup>

### Limitations au droit de circuler et de séjourner et les mesures d'éloignement

Les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un-e citoyen-ne de l'Union ou d'un membre de sa famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.<sup>34</sup>

Une mesure d'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ne peut être prise que dans le respect du principe de proportionnalité et doit être fondée exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. « Le comportement de la personne concerné-e doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. ». <sup>35</sup>

Un-e citoyen-ne de l'Union ou un-e membre de sa famille est protégé-e contre une mesure d'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique étant donné qu'avant de prendre une décision d'éloignement du territoire, l'État membre d'accueil tient compte de la durée du séjour de l'intéressé-e sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa

<sup>29</sup> Article 7, point 3c) de la [directive 2004/38/CE](#) et article 7(2) de la [Loi du 29 août 2008](#).

<sup>30</sup> Article 7, point 3d) de la [directive 2004/38/CE](#) et article 7(1) 3 de la loi du 29 août 2008.

<sup>31</sup> Article 16(1)(2) de la [directive 2004/38/CE](#) et article 9(1) de la loi du 29 août 2008.

<sup>32</sup> Article 16(1)(3) de la [directive 2004/38/CE](#) et article 9 (2) de la loi du 29 août 2008.

<sup>33</sup> Article 21 de la [directive 2004/38/CE](#) et article 9(4) de la loi du 29 août 2008.

<sup>34</sup> Article 27(1) de la [directive 2004/38/CE](#) et article 27 (1) de la loi du 29 août 2008.

<sup>35</sup> Article 27(2) de la [directive 2004/38/CE](#) et article 27 (2) de la loi du 29 août 2008.

situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.<sup>36</sup>

En aucun cas, une mesure d'éloignement ne doit être adoptée à l'encontre du-de la travailleur-ses salarié-es, des travailleur-ses indépendant-es ou de demandeur-ses d'emploi, sauf pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique. Les demandeur-ses d'emploi ne peuvent être éloigné-es du territoire tant qu'ils-elles peuvent apporter la preuve qu'ils-elles continuent à chercher un emploi et qu'ils-elles ont une chance réelle d'être engagé-es.

L'intégration et la durée de résidence confèrent une protection supplémentaire contre l'éloignement. Plus le degré d'intégration des citoyen·nes de l'UE dans l'État membre d'accueil est élevé, plus le degré de protection contre l'éloignement doit être important.<sup>37</sup> L'État membre d'accueil ne peut pas éloigner de son territoire un·e citoyen·ne de l'UE ou un·e membre de sa famille qui a un droit de séjour permanent, sauf pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique. Les citoyen·nes de l'UE qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil au cours des dix dernières années ne peuvent pas être éloigné-es sauf pour des motifs graves de sécurité publique.<sup>38</sup>

Le·la citoyen·ne de l'Union et les membres de sa famille ont un droit de séjour tant qu'ils-elles ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale.<sup>39</sup> Une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale<sup>40</sup> : L'État membre d'accueil devrait examiner s'il « s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant, à son éloignement ».<sup>41</sup>

Si la directive 2004/38/CE autorise les « mesures d'éloignement »,<sup>42</sup> elle ne prévoit pas de règles ou de procédures pour mettre en œuvre une telle mesure. Cette ambiguïté favorise un risque d'éloignement des citoyen·nes européen·nes de manière discriminatoire.<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Considérant (23) et l'article 28 de [la directive 2004/38/CE](#) et article 29 de la loi du 29 août 2008.

<sup>37</sup> Considérant (24) et article 28 de la [directive 2004/38/CE](#)

<sup>38</sup> Article 28 de la [directive 2004/38/CE](#).

<sup>39</sup> Considérant (10), considérant (16), et article 14 de [la directive 2004/38/CE](#) et article 24(1) de la loi du 29 août 2008.

<sup>40</sup> Article 14(3) [de la directive 2004/38/CE](#).

<sup>41</sup> Considérant (16) de [la directive 2004/38/CE](#).

<sup>42</sup> Il est important de noter que les mesures d'éloignement prévues par la directive 2004/38/CE dans les considérants (16), (17), (22) et (23) et les articles 14,15, 21, 27, 28, 29, 31, et 33 ne sont pas synonymes de « rapatriement ». Le rapatriement dans l'UE n'a pas de sens étant donné que le pays ne peut pas interdire le retour des citoyen·nes européen·nes rapatrié-es. Une décision d'éloignement doit être notifiée par les autorités au·à la citoyen·ne de l'UE lui demandant de quitter le pays. Conformément à l'article 30, point 3 de [la directive 2004/38/UE](#), la notification indique « *la juridiction ou l'autorité administrative devant laquelle la personne concernée peut introduire un recours, le délai de recours et, le cas échéant, le délai imparti à la personne pour quitter le territoire de l'État membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifié, le délai pour quitter le territoire ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de la notification* ».

<sup>43</sup> En France, par exemple, 80 % des citoyen·nes de l'UE qui ont été expulsé-es au cours des dix premiers mois de l'année 2010 étaient d'origine rom (citoyen·nes roumains ou bulgares), selon Basilien-Gainche, M.-L. (2020). *European States Returning European Citizens: France and the Roma Populations*. In E. Guild, P. Minderhoud and S. Mantu (eds.). *EU Citizenship and Free Movement Rights Taking Supranational Citizenship Seriously* (pp. 265-283). Leiden ; Boston: Brill. Disponible sur : [https://doi.org/10.1163/9789004411784\\_013](https://doi.org/10.1163/9789004411784_013) . « *Les communautés roms ont été visées par des pratiques administratives qui ont conduit à leur arrestation et à leur éloignement* » selon Maslowski, S. (2015). *The Expulsion of European Union Citizens from the Host Member State: Legal Grounds and Practice*. *Central and Eastern European Migration Review*, 4 (2), 61-85. Le fait qu'un État membre « choisisse sélectivement les victimes d'une interprétation stricte et soudaine du droit communautaire soulève de sérieuses questions quant à la compatibilité de ces pratiques avec le principe de non-discrimination du droit communautaire » selon Ginés Martín, D. (2021) *Citizens or migrants ? Precarious residence in the*

## Procédure de délivrance de l'attestation d'enregistrement et justificatifs requis

Le règlement grand-ducal du 5 septembre 2008<sup>44</sup> définit les modalités d'application relatives aux formalités administratives à remplir en matière de séjour de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration<sup>45</sup>. Dans les huit jours de son arrivée au Luxembourg, le-la citoyen-ne de l'UE et les membres de sa famille entendant séjourner plus de trois mois au Luxembourg, doivent faire une déclaration d'arrivée<sup>46</sup> auprès de l'administration communale de son lieu de résidence.

Dans les trois mois suivant son arrivée, le-la citoyen-ne européen-ne doit solliciter la délivrance d'une attestation d'enregistrement. Les pièces à produire varient en fonction de la catégorie de citoyen-ne : travailleur-se salarié-e, travailleur-se indépendant-e, inactif-ve, étudiant-e et membre de la famille.

Selon le formulaire « Déclaration d'enregistrement d'un citoyen de l'Union »<sup>47</sup> les pièces à fournir, incluent :

- pour le-la travailleur-se salarié-e : contrat de travail/promesse d'embauche
- pour le-la travailleur-se indépendant-e : autorisation d'établissement/autorisation d'exercer/inscription dans l'ordre/contrat de prestation de services
- pour l'inactif-ve : justificatif des « ressources suffisantes » et inscription à une assurance maladie (pour lui-elle-même et les membres de sa famille)
- pour l'étudiant-e : inscription dans un établissement public ou privé agréé au Grand-Duché de Luxembourg, justificatif des « ressources suffisantes » et inscription à une assurance maladie
- pour le-la membre de la famille : l'attestation d'enregistrement du-de la citoyen-ne de l'Union accompagné ou rejoint et les pièces suivantes selon le type de membre de famille, notamment :
  - s'il s'agit du-de le-la conjoint-e/partenaire enregistré-e : extrait de l'acte de mariage/certificat de partenariat enregistré/extrait du livret de famille
  - s'il s'agit d'un-e descendant-e : la preuve du lien familial avec le-la citoyen-ne de l'Union qu'il-elle accompagne ou rejoint (p.ex. acte de naissance, livret de famille). Si le-la descendant-e a atteint l'âge de 21 ans, la preuve qu'il-elle est à charge de la personne qu'il-elle rejoint ou accompagne (p.ex. preuve de soutien financier, preuve de scolarité du-de la descendant-e)
  - s'il s'agit d'un-e ascendant-e : la preuve du lien familial avec le-la citoyen-ne de l'Union qu'il-elle accompagne ou rejoint (p.ex. acte de naissance du- de la regroupant-e, livret de famille) et la preuve que l'ascendant-e est à la charge de la personne qu'il-elle rejoint ou accompagne (p.ex. preuve de soutien financier telle qu'un document d'une

---

context of EU citizenship. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 69, 653-680. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.05> p. 667

<sup>44</sup> [Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008](#) portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

<sup>45</sup> [Loi du 29 août 2008](#) sur la libre circulation des personnes et l'immigration et articles 2 et 3 du rgd modifié du 5 septembre 2008 portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi...

<sup>46</sup> Guichet.lu, [Déclarer son déménagement à la commune de résidence..](#)

<sup>47</sup> Le formulaire « [Déclaration d'enregistrement d'un citoyen de l'Union](#) ».

autorité du pays d'origine attestant sa prise en charge ou preuve de versements réguliers)

- s'il s'agit d'un·e partenaire avec lequel·laquelle le·la citoyen·ne de l'Union a une relation durable, dûment attestée : la preuve de l'existence d'une relation durable avec le·la citoyen·ne de l'Union dûment constatée par le Ministre en charge des questions migratoires (à demander moyennant le formulaire « Demande de constatation de relation durable »).<sup>48</sup>

Les critères pour l'appréciation des « ressources suffisantes » sont indiqués dans le Règlement grand-ducal révisé le 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008. Les ressources suffisantes sont appréciées en tenant compte de la situation personnelle du·de la demandeur·se et « (...) en aucun cas, le montant exigé ne peut excéder le montant du revenu minimum garanti »<sup>49</sup> actuellement le « revenu d'inclusion sociale – REVIS<sup>50</sup> ». Il convient de fournir les documents attestant de ses moyens de subsistance et notamment la nature et la régularité de ses revenus.<sup>51</sup>

Pour les citoyen·nes inactif·ves, la preuve de ressources suffisantes peut être apportée par exemple par un justificatif d'une pension de vieillesse ou d'invalidité, une attestation bancaire, un engagement de prise en charge (accompagné des 3 dernières fiches de salaire ou d'un document attestant les revenus mensuels du·de la garant·e), des salaires ou indemnités touchés dans un autre État membre.<sup>52 53</sup>

Ni la loi du 29 août 2008 ni le règlement grand-ducal<sup>54</sup> ne mentionnent explicitement le logement adéquat comme une condition pour que le·la citoyen·ne de l'UE puisse s'enregistrer sur la liste de la commune. Toutefois, lors de l'enregistrement auprès de l'administration communale, le·la citoyen·ne européen·ne doit indiquer son lieu de résidence.

A la réception des pièces mentionnées ci-dessus, l'administration communale délivre immédiatement l'attestation d'enregistrement. Une copie de l'attestation avec les pièces justificatives est transmise au·à la Ministre chargé·e de l'immigration.

Les communes jouent un rôle de contrôle formel des pièces (examen de forme) pour la délivrance d'une attestation d'enregistrement. Ce contrôle formel ne concerne pas l'octroi d'un droit de séjour puisqu'il ne fait que constater ce droit. Le·la citoyen·ne de l'UE adresse

---

<sup>48</sup> Article 3, point 5bis du [règlement grand-ducal du 5 septembre 2008](#) portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi du 29 août 2008.

<sup>49</sup> Article 2 (1) du [règlement grand-ducal du 5 septembre 2008](#) définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008.

<sup>50</sup> Le REVIS est calculé sur la base du nombre de membres de la famille. En 2021, le REVIS mensuel pour un·e adulte s'élevait à 791,80 euros. Dans le cas où un logement est prévu, le·la citoyen·ne doit disposer d'un revenu mensuel d'au moins 500 euros.

<sup>51</sup> Article 2 (2) du Règlement [grand-ducal du 5 septembre 2008](#) définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008.

<sup>52</sup> Par exemple, [l'administration communale de la Vallée de l'Ernz](#).

<sup>53</sup> Guichet.public.lu. [Séjour et/ou travail du citoyen de l'UE au Luxembourg](#) ; « Une personne bénéficiant d'une pension ne peut se déclarer comme inactif que si elle dispose d'une pension au moins égale au revenu d'inclusion sociale ou d'une pension d'au minimum 500 euros si elle est logée gratuitement »

<sup>54</sup> [Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008](#).

sa demande d'attestation de séjour permanent au-à la Ministre en charge de l'immigration en fournissant la preuve d'un séjour légal et ininterrompu d'une durée de cinq ans au Luxembourg<sup>55 56</sup>.

En pratique, il est possible pour un·e citoyen·ne de l'UE de vivre au Luxembourg sans avoir réalisé les déclarations d'arrivée auprès des communes dans lesquelles il·elle avait sa résidence habituelle et être en possession d'une attestation d'enregistrement. Pour prévenir de telles situations, sans qu'il soit nécessaire de recourir au-à la médiateur·rice<sup>57</sup>, il est souhaitable que les autorités et fonctionnaires communaux·ales aient une compréhension plus harmonisée de la législation nationale relative aux droits des citoyen·nes de l'UE, notamment de la loi du 29 août 2008<sup>58</sup> et du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008<sup>59</sup>.

### **Procédure de retrait du droit de séjour**

L'administration luxembourgeoise applique la procédure suivante - qui peut aboutir, le cas échéant, au retrait du droit de séjour, voire à une mesure d'éloignement - aux citoyen·nes de l'Union qui ne remplissent plus les conditions de séjour comme par exemple les citoyen·nes inactif·ves résidant au Luxembourg qui sont devenu·es une « charge déraisonnable » au regard du système d'assistance sociale. Ici, nous nous limiterons à ce cas de figure.

La « charge » au regard du système d'assistance sociale est évaluée conformément à l'article 24(4) de la loi du 29 août 2008, en prenant en compte le montant et la durée des prestations sociales non contributives qui ont été accordées, ainsi que la durée du séjour.<sup>60</sup>

La perception de prestations sociales non contributives par un·e citoyen·ne de l'Union ou un·e membre de sa famille est signalée par le Fonds national de solidarité à la Direction de l'Immigration. La Direction de l'Immigration est informée des sommes perçues mensuellement par la ou les personnes concerné·es.<sup>61</sup>

Si la Direction de l'immigration estime qu'un·e citoyen·ne de l'UE ne remplit plus les conditions de séjour car il·elle constitue une « charge déraisonnable » pour le système d'assistance sociale, elle lui adresse un courrier annonçant l'intention de retirer son droit de séjour et les motifs associés à cette décision.

---

<sup>55</sup> Article 16(1)(3) de [la directive 2004/38/CE](#) et article 9(1) de la loi du 29 août 2008.

<sup>56</sup> Article 16(1)(3) de [la directive 2004/38/CE](#) et article 9 (2) de la loi du 29 août 2008. « La continuité du séjour n'est pas affectée par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an, ni par des absences plus longues pour l'accomplissement d'obligations militaires, ni par une absence ininterrompue de douze mois consécutifs au maximum pour des raisons importantes telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou le détachement pour raisons professionnelles dans un autre Etat membre ou un pays tiers ».

<sup>57</sup> Ombudsman, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg . (2021). [Rapport annuel 2020](#), p. 51-52

<sup>58</sup> [Loi du 29 août 2008](#) sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

<sup>59</sup> [Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008](#) portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

<sup>60</sup> A noter que la personne qui se trouve en chômage involontaire conserve la qualité de travailleur·se et les prestations qu'elle reçoit ne sont pas considérées comme prestations susceptibles de constituer une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale.

<sup>61</sup> Article 138 de [la loi du 29 août 2008](#) et le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 portant création des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et déterminant les données à caractère personnel auxquelles le ministre ayant l'immigration dans ses attributions peut accéder aux fins d'effectuer les contrôles prévus par la loi.

Le·la citoyen·ne de l'UE dispose d'un mois pour prendre position. La Direction de l'immigration prend ensuite une des décisions suivantes :

- Interrompre la procédure de retrait du droit de séjour si le·la citoyen·ne prouve qu'il·elle remplit les conditions d'un séjour de plus de trois mois ;<sup>62 63</sup>
- Suspendre temporairement la procédure de retrait pour une période de trois à neuf mois, si elle juge les observations du·de la citoyen·ne pertinentes ;
- Retirer le droit de séjour et émettre un « ordre de quitter le territoire » si le·la citoyen·ne ne répond pas à la Direction de l'immigration ou s'il·elle continue à ne pas remplir les conditions de séjour, c'est-à-dire s'il·elle continue à être une « charge déraisonnable » pour le système d'assistance sociale.

En cas de retrait du droit de séjour, le·la citoyen·ne reçoit l'ordre de quitter le territoire et ne bénéficie donc plus des droits liés au séjour légal, « cependant, la personne n'est pas éloigné·e par la contrainte »<sup>64</sup>. Un·e citoyen·ne européen·ne dont le droit de séjour a été retiré peut récupérer ce droit au Luxembourg s'il·elle remplit à nouveau les conditions de séjour<sup>65</sup>. Une procédure est déclenchée par les autorités invitant l'intéressé·e à régulariser sa situation et à récupérer son droit de séjour.

Le Luxembourg gère le séjour irrégulier des citoyen·nes de l'UE inactif·ves avec les mesures suivantes : non-éligibilité aux prestations sociales, refus de l'enregistrement de la résidence<sup>66</sup>, suppression des données du·de la citoyen·ne des registres de la population et envoi de notifications menaçant de l'éloignement du·de la citoyen·ne du territoire, dans l'espoir qu'il·elle régularise sa situation ou qu'il·elle finira par quitter le pays de son propre gré.<sup>67 68</sup>

---

<sup>62</sup> [Question n. °175](#) de Monsieur Claude Wiseler concernant le retrait d'attestations d'enregistrement aux citoyen·nes de l'Union européenne (du 26 mars 2016) et [Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes et du Ministre de l'Immigration et de l'Asile](#) à la question n.° 175 de Monsieur Claude Wiseler concernant le retrait d'attestations d'enregistrement aux citoyen·nes de l'Union européenne (du 28 mars 2014).

<sup>63</sup> [Règlement grand-ducal du 8 juin 1979](#) relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

<sup>64</sup> Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes et du Ministre de l'Immigration et de l'Asile, du 28 mars 2014, à la question parlementaire no. 175 de 2013 posée par le député Monsieur Claude Wiseler concernant le retrait d'attestations d'enregistrement aux citoyen·nes de l'Union européenne.

<sup>65</sup> [Réponse du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration](#) à question parlementaire n. ° 2216 de Monsieur le Député Fernand Kartheiser concernant les citoyen·nes de l'Union européenne dans le cadre de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration (du 26 juillet 2012).

<sup>66</sup> L'absence de données dans les registres officiels empêche à leur tour les citoyen·nes de signer un contrat de location ou d'avoir accès aux soins de santé ou à l'éducation dans les pays de l'UE, selon Heindlmaier, A. and Blauburger, M. (2017). Enter at Your Own Risk: Free Movement of EU Citizens in Practice. *West European Politics*, 40 (6), 1198-1217. Disponible sur: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1294383> p. 1209.

<sup>67</sup> Shuibhne, N. N. (2015). Limits rising, duties ascending: The changing legal shape of Union citizenship. *Common Market Law Review*, 52(4).

<sup>68</sup> Ginés Martín, D. (2021). Citizens or migrants?: precarious residence in the context of EU citizenship. *Revista de derecho comunitario Europeo*, 25, 653-680.

La jurisprudence luxembourgeoise sur le retrait du droit de séjour pour « charge déraisonnable »

Une brève analyse de la jurisprudence luxembourgeoise, à partir de cinquante-quatre décisions de la Cour administrative et du Tribunal administratif entre 2010 et 2021<sup>69</sup>, a permis de dégager une série de conclusions.

Les motifs de refus ou de retrait du droit de séjour des citoyen·nes de l'UE ou des membres de leur famille à la base des décisions judiciaires analysées peuvent être classés en quatre catégories :

- Charge déraisonnable au regard du système d'assistance sociale luxembourgeois (31 décisions);
- Conditions de regroupement familial (18 décisions);
- Danger pour l'ordre public ou la sécurité publique (2 décisions);<sup>70</sup>
- Utilisation de faux documents pour obtenir un droit de séjour au Luxembourg (3 décisions).<sup>71</sup>

### L'interprétation de la notion de charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale

La majorité des décisions<sup>72</sup> portaient sur le retrait du droit de séjour du fait que le·la citoyen·ne de l'UE inactif·ve constituait une charge déraisonnable pour le système luxembourgeois d'assistance sociale.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Les décisions judiciaires ont été identifiées lors d'une recherche sur le portail Justice du Grand-Duché de Luxembourg - <https://justice.public.lu/fr/jurisprudence.html> dans le moteur de recherche des juridictions administratives, avec les mots-clés « règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 », « loi du 29 août 2008 », « charge déraisonnable », « nationalité », « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne "Article 45 », « travailleur indépendant », « déclaration d'enregistrement d'un citoyen de l'Union », « prise en charge », « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne "Article 45 », « travailleur indépendant », « C-34/09 » et « Zambrano ». La période utilisée dans la recherche s'étendait du 29 août 2008, date de la transposition de [la directive 2004/38/UE](#) au 31 décembre 2021. Après avoir éliminé les décisions les moins pertinentes, nous sommes arrivés à une liste de cinquante-quatre décisions rendues par le Tribunal administratif et la Cour Administrative.

<sup>70</sup> Deux décisions rendues par le Tribunal administratif, notamment : jugement du Tribunal Administratif du 29 novembre 2021 numéro du rôle 45092 et le jugement du Tribunal Administratif du 15 juillet 2021 numéro du rôle 45001. Dans ces deux décisions, les juges ont fondé leurs arguments sur l'article 27 de la loi du 29 août 2008.

<sup>71</sup> Trois décisions rendues par le Tribunal administratif et la Cour Administrative notamment : décision de la Cour administrative du 8 décembre 2020 numéro du rôle 44783C, jugement du Tribunal Administratif du 27 mai 2020 numéro du rôle 43619-43620 et le jugement du Tribunal Administratif du 15 janvier 2020 numéro du rôle 42039. Dans ces trois décisions, les juges ont fondé leurs arguments sur la loi du 29 août 2008 Art. 27 (1) Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières, l'entrée sur le territoire luxembourgeois peut être refusée et le droit de séjour peut être refusé ou retiré au citoyen de l'Union, ainsi qu'aux membres de sa famille de quelque nationalité qu'ils soient, et une décision d'éloignement du territoire peut être prise à leur encontre, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques. (2) L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver le refus de séjour. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel du citoyen de l'Union et des membres de sa famille qui en font l'objet. Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, sans que des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne puissent être retenues. (3) Aux fins d'établir si la personne concernée représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité publique, les autorités compétentes peuvent lors de la délivrance de l'attestation d'enregistrement ou encore lors de la délivrance de la carte de séjour, demander à l'Etat membre d'origine et, éventuellement, à d'autres États membres des renseignements sur les antécédents judiciaires de la personne concernée. Cette consultation ne peut avoir un caractère systématique.

<sup>72</sup> Trente et une décisions rendues par la Cour administrative et le Tribunal administratif entre 2010 et 2021.

<sup>73</sup> [Loi du 29 août 2008](#) article 24, paragraphe (2) (Le·la citoyen·ne de l'Union et les membres de sa famille) « Ils ont un droit de séjour d'une durée supérieure à trois mois tant qu'ils remplissent les conditions prévues aux articles 6, paragraphe (1) et 7 ou aux articles 14 et 16 à 18 » et article 25, paragraphe (1) « En cas de non-respect des conditions visées à l'article 24, paragraphes (1) et (2) ou en cas d'abus de droit ou de fraude, le·la citoyen·ne de l'Union et les membres de sa famille peuvent

Dans la grande majorité des cas<sup>74</sup>, les décisions des juridictions administratives luxembourgeoises confirment les arrêtés ministériels portant soit sur le retrait du droit de séjour<sup>75</sup>, soit sur le retrait du droit de séjour combiné à l'ordre de quitter le territoire luxembourgeois. Seul un nombre très réduit de décisions<sup>76</sup> ont donné une suite favorable à la demande des citoyen·nes de l'UE de continuer à séjourner au Luxembourg.

## Analyse

En ce qui concerne l'interprétation de la notion de charge déraisonnable, si les décisions judiciaires analysées n'énoncent pas de critère quantitatif général dans leur raisonnement, elles prônent néanmoins un équilibre entre : i) les montants des salaires et pensions touchés, d'un côté, et les montants provenant de l'assistance sociale versée, de l'autre<sup>77</sup> ou ii) la durée de séjour au Luxembourg par rapport à la durée et au montant des prestations sociales non contributives reçues, au regard des périodes d'activité concernées<sup>78</sup>.

La caractéristique commune de toutes ces décisions de retrait du droit de séjour pour cause de charge déraisonnable était que le·la citoyen·ne de l'UE était bénéficiaire du RMG (revenu minimum garanti) ou du REVIS (revenu d'inclusion sociale). Toutefois, le montant des prestations sociales non contributives reçues du Fonds national de solidarité varie considérablement : entre 2 918 euros<sup>79</sup> et 47 885 euros<sup>80</sup> pour les décisions analysées. Cet écart important pourrait s'expliquer notamment par le critère d'équilibre mentionné ci-dessus mais également par des variations observées au niveau du délai de lancement de la procédure de retrait du droit de séjour.

Ces décisions judiciaires ne représentent qu'une fraction des décisions ministérielles délivrées par la Direction de l'immigration obligeant des citoyen·nes de l'UE à quitter le territoire luxembourgeois. A titre indicatif, en 2013, le nombre de décisions de la Direction de l'immigration portant sur le retrait du droit de séjour était d'environ quarante.<sup>81</sup> Par ailleurs, entre le 1er octobre 2008 et le 26 juillet 2012, le nombre de décisions relatives au retrait du droit de séjour s'élevait à 110<sup>82</sup>. Sur la base de ces chiffres, nous pouvons déduire que seul environ un dixième des citoyen·nes de l'UE utilisent des voies de recours pour s'opposer à la décision ministérielle de retrait du droit de séjour. Diverses raisons peuvent expliquer le fait que si peu d'affaires parviennent jusqu'aux juridictions administratives. Par exemple, le fait

---

faire l'objet d'une décision de refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour ou d'un retrait de celle-ci et, le cas échéant d'une décision d'éloignement ».

<sup>74</sup> Vingt-sept décisions rendues par la Cour administrative et le Tribunal administratif entre 2013 et 2021.

<sup>75</sup> Vingt-trois décisions rendues par la Cour administrative et le Tribunal administratif entre 2013 et 2021.

<sup>76</sup> Quatre décisions rendues par la Cour administrative et le Tribunal administratif notamment : le jugement du Tribunal administratif du 22 mai 2020 numéro 41929 du rôle ; le jugement du Tribunal administratif du 4 mars 2020 numéro 42068 du rôle ; le jugement du Tribunal administratif du 14 novembre 2013 numéro 31441 du rôle ; décision de la Cour administrative du 4 juin 2013 numéro du rôle 32144C.

<sup>77</sup> Décision de la Cour administrative du 4 juin 2013, numéro du rôle [32144C](#).

<sup>78</sup> Décision du Tribunal administratif du 4 mars 2020, numéro du rôle [42068](#).

<sup>79</sup> Jugement du Tribunal administratif du 26 mars 2019 numéro du rôle [40180](#).

<sup>80</sup> Décision de la Cour administrative du 4 décembre 2014 numéro du rôle [34956C](#).

<sup>81</sup> [Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes et du Ministre de l'Immigration et de l'Asile](#) à question n. ° 175 de Monsieur Claude Wiseler concernant Retrait d'attestations d'enregistrement aux citoyen·nes de l'Union européenne (du 28 mars 2014).

<sup>82</sup> [Réponse du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration](#) à question parlementaire n. ° 2216 de Monsieur le Député Fernand Kartheiser concernant les citoyen·nes de l'Union européenne dans le cadre de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration (du 26 juillet 2012).

d'avoir pu récupérer son droit de séjour sans devoir passer par la voie contentieuse ou encore le fait que les demandeur·ses potentiel·les n'aient pas les moyens financiers suffisants pour entamer des démarches juridiques.

Dans de nombreux cas, les citoyen·nes de l'UE ayant fait l'objet d'un retrait du droit de séjour n'ont pas été éloigné·es du territoire, même s'ils·elles ont fait l'objet d'un ordre de quitter ce dernier. Dans certains cas, les personnes ont pu récupérer leur droit de séjour. Il serait utile de pouvoir disposer de données détaillées sur le retrait du droit de séjour et ses conséquences (récupération du droit de séjour, éloignement du territoire) afin de pouvoir réaliser une analyse détaillée et fiable du phénomène.

Les nationalités des appelant·es dans les trente-et-une décisions judiciaires sont les suivantes, par ordre décroissant : portugaise (12), française (5), belge (4), britannique (3), espagnole (2), italienne (2) allemande (1), chypriote (1) et roumaine (1). Si le nombre élevé de ressortissants portugais et de pays voisins (Belgique et France) est compréhensible compte tenu de la composition de la population vivant au Luxembourg, il est néanmoins frappant de constater le nombre réduit de nationalités des demandeur·ses, le faible nombre de demandeur·ses allemand·es et l'absence de demandeur·ses provenant d'autres États membres de l'UE. L'hypothèse d'une situation sociale précaire, d'un travail précaire, du glissement du statut de travailleur·se vers un statut de citoyen·ne inactif·ve, pourraient expliquer cette situation. Les requérant·es avaient toutefois pour point commun de recevoir des prestations sociales non contributives du Fonds de solidarité nationale. Bien que la nationalité des appelant·es soit une donnée disponible, d'autres renseignements sur les demandeur·ses ne sont pas accessibles, pour des raisons de protection des données.

Plusieurs constats ont pu être dégagés de l'analyse de la durée du séjour des requérant·es au Luxembourg :

Ainsi, le délai moyen écoulé entre l'inscription à la commune et la première notification des autorités<sup>83</sup> est de vingt-deux mois. Ce délai varie dans une échelle allant d'une durée de quatre mois et vingt-neuf jours<sup>84</sup> à une durée maximale de quatre ans, cinq mois et deux jours. Tous·tes les demandeur·ses vivaient donc au Luxembourg depuis moins de cinq ans, lorsqu'ils·elles ont reçu leur première communication des autorités les invitant à quitter le pays.

Le délai moyen écoulé entre la date de la première communication des autorités et la date de la décision litigieuse est de douze mois. Ce délai varie considérablement de treize jours à sept ans, onze mois et dix jours.

Le délai moyen écoulé entre la date d'inscription à la commune et la date de la décision litigieuse est de deux ans et dix mois. Le délai le plus court étant de quatre mois et cinq jours et le délai plus long de neuf ans et dix jours.

---

<sup>83</sup> Selon la période de référence, soit le Ministère de l'Immigration et de l'Asile, soit le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.

<sup>84</sup> Le jugement du Tribunal administratif du 5 janvier 2015 numéro [33416](#) du rôle. La nationalité de la partie requérante est française.

La législation luxembourgeoise en matière de libre circulation est conforme à la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyen·nes de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Le séjour au Luxembourg des citoyen·nes de l'UE inactif·ves sur le plan économique est subordonné à la condition qu'ils-elles ne constituent pas une « charge déraisonnable » pour le système d'assistance sociale luxembourgeois.

Les décisions du Ministère de l'Immigration et de l'Asile ordonnant au·à la citoyen·ne de l'Union de quitter le territoire luxembourgeois sont prises au cours des cinq premières années de séjour, pour les raisons suivantes : (a) le·la citoyen·ne de l'UE qui a le statut de résident·e permanent·e ne perdra pas automatiquement son droit de séjour s'il·elle a recours au système d'assistance sociale;<sup>85</sup> (b) le·la citoyen·ne de l'UE peut prouver son intégration et ses liens avec le pays d'accueil, il est juridiquement plus difficile de l'éloigner; (c) pour le·la citoyen·ne de l'UE qui réside depuis plus de dix ans au Luxembourg, les mesures d'éloignement ne sont juridiquement possibles que pour des raisons graves de sécurité publique, et non pour des raisons de « charge déraisonnable ».<sup>86</sup>

En pratique, la plupart des décisions de retrait du droit de séjour émises par le·la Ministre de l'Immigration et de l'Asile ne sont pas portées devant les tribunaux.

Toutefois, la plupart des décisions des juridictions administratives en matière de retrait du droit de séjour des citoyen·nes de l'Union confirment la décision de la Direction de l'immigration. Le motif de retrait du droit de séjour le plus souvent traité devant les juridictions administratives est celui de la « charge déraisonnable » pour le système luxembourgeois d'assistance sociale.

Le Luxembourg ne procède généralement pas dans ce cas à l'éloignement forcé des citoyen·nes de l'UE. En effet, il semble suivre une stratégie différente en invitant l'intéressé·e à se positionner, à régulariser sa situation et à récupérer son droit de séjour au risque qu'il·elle soit privé·e des droits rattachés au séjour légal.

Seul·es les ressortissant·es luxembourgeois·es peuvent dépendre financièrement en toute sécurité de l'assistance sociale, car ils-elles ne sont pas confronté·es au risque de retrait du droit de séjour auquel sont exposé·es les citoyen·nes de l'UE. Il ressort clairement de la jurisprudence que le fait d'être bénéficiaire du revenu d'inclusion sociale (REVIS), même pour une très courte durée, est un facteur important de la décision de retrait du droit au séjour. Aussi, il convient de s'assurer que les fonctionnaires communaux et étatiques (Fonds national de solidarité, entre autres) soient conscient·es des implications qu'entraîne le bénéfice du

---

<sup>85</sup> [Question n.º175](#) de Monsieur Claude Wiseler concernant le retrait d'attestations d'enregistrement aux citoyen·nes de l'Union européenne (du 26 mars 2016) et [Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes et du Ministre de l'Immigration et de l'Asile](#) à la question n.º 175 de Monsieur Claude Wiseler concernant le retrait d'attestations d'enregistrement aux citoyen·nes de l'Union européenne (du 28 mars 2014).

<sup>86</sup> [Loi du 29 août 2008](#) article 30 (2) Aucune décision d'éloignement du territoire, à l'exception de celle qui se fonde sur des motifs graves de sécurité publique, ne peut être prise à l'encontre du·de la citoyen·ne de l'Union, s'il·elle a séjourné sur le territoire pendant les dix années précédentes ou s'il est mineur, sauf si l'éloignement est nécessaire dans l'intérêt de celui·ci.

REVIS ou d'autres prestations sociales non contributives et informent les citoyen·nes de l'UE en conséquence.

Cela pose également la question de l'information des citoyen·nes de l'Union et des membres de leur famille, en complément des formations proposées aux fonctionnaires. Cette information pourrait prendre la forme d'une brochure d'information didactique et facilement accessible, en plusieurs langues, pour informer les citoyen·nes de l'Union et les membres de leur famille sur les principales modalités d'application de la libre circulation des personnes et des travailleur·ses, y compris sur les limitations de ce droit.

De plus, il serait utile d'approfondir l'analyse à travers des entretiens semi-directifs menés (dans le respect du droit à la protection des données personnelles) auprès d'un échantillon de personnes ayant reçu la notification de la décision ministérielle de retrait de séjour pour charge déraisonnable.

Il serait également souhaitable que la Direction de l'immigration précise les critères d'appréciation interne pour le motif de « charge déraisonnable » pour le système d'assistance sociale. Qu'est-ce qui pousse la Direction de l'immigration à envoyer un premier courrier au·à la citoyen·ne ? A partir de quelle durée de séjour ? Quels critères sont pris en compte : montant des prestations non contributives, type de prestations reçues [par exemple, revenu d'inclusion sociale (REVIS), Allocation de Vie Chère (AVC), etc.], durée des prestations perçues par rapport à la durée de séjour, par rapport à la durée des cotisations ? Comment expliquer le délai écoulé entre l'inscription à la commune et la première communication du Ministère de l'Immigration et de l'Asile ?

Enfin, le nombre de décisions rendues par le Tribunal administratif et la Cour administrative à ce sujet est très faible. Afin d'évaluer l'ampleur de la problématique de retrait du droit de séjour aux citoyen·nes de l'Union européenne, il serait souhaitable que la Direction de l'immigration donne des informations détaillées sur le nombre de notifications adressées aux citoyen·nes de l'Union et aux membres de leur famille visant le retrait du droit de séjour au motif de charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale luxembourgeois, au sens de la loi du 29 août 2008. Il faudrait également préciser les informations données aux citoyen·nes concernant les conséquences de l'envoi de ce courrier (suspension temporaire de la procédure de retrait, retrait effectif, récupération du droit de séjour, éloignement du territoire, entre autres).

## Thème 2 : Droit au regroupement familial des ressortissant·es de pays tiers membres de la famille d'un citoyen·ne de l'Union

Cette section tentera de répondre aux questions suivantes : Dans quelle mesure le droit au regroupement familial d'un·e citoyen·ne européen·ne résidant au Luxembourg est-il limité par rapport à celui d'un·e ressortissant·e luxembourgeois·e ? Y a-t-il un traitement différencié entre les citoyen·nes de l'UE et les ressortissant·es luxembourgeois·es ?

Définition de « membres de la famille » selon la directive 2004/38/CE et la loi modifiée du 29 août 2008

La directive européenne 2004/38/CE et la loi sur la libre circulation et l'immigration révisée énoncent les catégories de membres de familles autorisé·es à rejoindre les citoyen·nes de l'UE ou de pays assimilés résidant au Luxembourg.

Sont considérés comme « membres de la famille » :

- le·la conjoint·e ;<sup>87</sup>
- le·la partenaire avec lequel·laquelle le·la citoyen·ne de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil.<sup>88</sup> Dans le cas du Luxembourg, le partenariat doit être enregistré conformément aux conditions de fond de l'article 4 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats<sup>89</sup>;
- les descendant·es direct·es et les descendant·es direct·es du·de la conjoint·e ou du·de la partenaire âgé·e de moins de 21 ans ou à la charge du·de la citoyen·ne ;<sup>90</sup>
- les ascendant·es direct·es à charge et ceux·celles du·de la conjoint·e ou du·de la partenaire ;<sup>91</sup>

L'État membre peut autoriser, conformément à sa législation nationale, l'entrée et le séjour de tout·e autre membre de la famille, quelle que soit sa nationalité, qui n'est pas couvert·e par la définition de « membre de la famille », s'il·elle satisfait l'une des conditions suivantes :

- dans le pays de provenance, il·elle a été à la charge ou a fait partie du ménage du·de la citoyen·ne de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal ;
- le·la citoyen·ne de l'Union doit impérativement et personnellement s'occuper pour des raisons de santé graves du membre de la famille concerné·e.<sup>92</sup>

« En vue de maintenir l'unité de la famille au sens large du terme et sans préjudice de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, la situation des personnes qui ne sont pas englobé·es dans la définition des membres de la famille au titre de la présente directive et qui ne bénéficient donc pas d'un droit automatique d'entrée et de séjour dans l'État membre d'accueil devrait être examinée par ce dernier sur la base de sa législation nationale, afin de décider si le droit d'entrée ou de séjour ne pourrait pas être accordé à ces personnes, compte tenu de leur lien avec le·la citoyen·ne de l'Union et d'autres

<sup>87</sup> Article 2(2)(a) de [la directive 2004/38/CE](#) et article 12(a) de [la loi du 29 août 2008](#).

<sup>88</sup> Article 2(2)(b) de [la directive 2004/38/CE](#).

<sup>89</sup> Article 12(b) de [la loi du 29 août 2008](#).

<sup>90</sup> Article 2(2)(c) de [la directive 2004/38/CE](#) et article 12 (1) (c) de [la loi du 29 août 2008](#).

<sup>91</sup> Article 2(2)(d) de [la directive 2004/38/CE](#) et article 12(1) (d) de [la loi du 29 août 2008](#).

<sup>92</sup> Article 3(2) de [la directive 2004/38/CE](#) et article 12(2) de [la loi du 29 août 2008](#).

circonstances telles que leur dépendance pécuniaire ou physique envers ce·tte citoyen·ne. »<sup>93</sup>

La demande d'entrée et de séjour des membres de la famille susmentionné·es est soumise à un examen approfondi tenant compte de leur situation personnelle.<sup>94</sup>

### La jurisprudence luxembourgeoise en matière de droit au regroupement familial

Après le motif de « charge déraisonnable », le motif de « regroupement familial » est le deuxième motif le plus couramment évoqué dans les décisions analysées relatives au droit de séjour au Luxembourg. Cette section constitue une brève analyse de la jurisprudence luxembourgeoise<sup>95</sup> visant à déterminer si le lien familial du·de la ressortissant·e de pays tiers avec un·e citoyen·ne de l'UE répond ou non aux critères minimaux pour l'octroi du droit de séjour au titre du regroupement familial, avec une attention particulière accordée aux descendant·es et aux ascendant·es à charge.

Dans toutes les décisions analysées, le·la demandeur·se avait reçu une décision ministérielle ordonnant de quitter le territoire et refusant soit le droit de séjour au·à la membre de la famille d'origine européenne soit la demande de carte de séjour du·de la membre de la famille ressortissant·e de pays tiers en vue d'un regroupement familial, déclarant le séjour sur le territoire irrégulier, soit refusant la validation de l'engagement de prise en charge pour l'obtention d'une autorisation de séjour ou enfin rejetant la demande d'obtention d'un visa longue durée en vue d'un regroupement familial.

Les nationalités des requérant·es et des membres de leur famille dont l'information était disponible dans les dix-huit décisions analysées sont les suivantes :

- Regroupant·e : luxembourgeoise (8), française (4), estonienne (2), belge (1), hongroise (1) et portugaise (1) ;<sup>96</sup>
- Membres de la famille sollicitant une procédure de regroupement : nigérienne (4), camerounaise (2), française (2), russe (2), algérienne (1), britannique (1), congolaise (1), guinéenne (1), kenyane (1), marocaine (1), serbe (1), et togolaise (1).

En ce qui concerne la catégorie de « membre de la famille », sur les dix-huit décisions, quinze d'entre elles concernaient un·e ascendant·e direct·e d'un·e enfant mineur·e résidant au Luxembourg (citoyen·ne de l'UE ou ressortissant·e luxembourgeois·e). Parmi les trois décisions restantes, deux relèvent des relations conjugales et une relève de la descendance.

---

<sup>93</sup> Considérant (6) de [la directive 2004/38/CE](#).

<sup>94</sup> Article 3(2) de [la directive 2004/38/CE](#) et article 12(2) de [la loi du 29 août 2008](#).

<sup>95</sup> Les décisions judiciaires ont été identifiées lors d'une recherche sur [le portail Justice du Grand-Duché de Luxembourg](#) - dans le moteur de recherche des juridictions administratives, pour les mots-clés « déclaration d'enregistrement d'un citoyen de l'Union », « prise en charge », « 'traité sur le fonctionnement de l'Union européenne "Article 45 », « travailleur indépendant », « C-34/09 » et « Zambrano ». La période utilisée dans la recherche était du 29 août 2008, qui est la date de transposition de la directive 2003/86/CE jusqu'au 31 décembre 2021. Après avoir éliminé les décisions non pertinentes et dupliquées nous sommes arrivés à une liste de dix-huit décisions rendues par le Tribunal administratif et la Cour Administrative pertinentes concernant le droit au regroupement familial.

<sup>96</sup> La nationalité du regroupant dans l'une des décisions n'était pas disponible.

En ce qui concerne l'issue des procédures de recours, il convient de noter que la plupart<sup>97</sup> des décisions des juridictions administratives réaffirment les décisions ministérielles de refus du droit de séjour. Seul un nombre réduit de décisions<sup>98</sup> a été favorable à la demande de pouvoir séjourner au Luxembourg au titre du regroupement familial ou de rejoindre le-la regroupant·e.

Les critères des décisions positives étaient les suivants :

- Les conditions prévues par l'article 14 (1) [lu conjointement avec l'article 6, paragraphe (1) de la loi du 29 août 2008], ne s'appliquent pas à la demanderesse, qui, en tant que Luxembourgeoise, a le droit de séjourner au Luxembourg, pays dont elle a la nationalité, sans devoir remplir une quelconque condition liée à son revenu, et est pareillement en droit de demander le regroupement familial avec les membres de sa famille tels que définis à l'article 12 de la loi du 29 août 2008, qu'ils-elles soient citoyen·nes de l'Union ou ressortissant·es de pays tiers, sans être soumise à une condition de revenu.
- Est « à charge », au sens de l'article 12, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, le-la descendant·e ou l'ascendant·e direct·e du·de la regroupant·e qui nécessite le soutien matériel de celui-celle-ci afin de subvenir à ses besoins essentiels dans son Etat d'origine ou de provenance au moment où il-elle demande à le-la rejoindre.

Les critères des décisions négatives étaient les suivants :

- Il découle de la jurisprudence de la CJUE, et notamment de ses arrêts du 8 mars 2011 (aff. C-34/09, ...) et du 10 octobre 2013 (...), qu'à la lumière de l'article 21 TFUE, l'article 7, paragraphe 1er, sub b) de la directive 2004/38 est à interpréter en ce sens qu'il suffit que les citoyen·nes de l'Union, même en étant des enfants mineur·es à charge de leurs ascendant·es ressortissant·es d'un pays tiers, aient la disposition de ressources au sens de ce texte, sans que celui-ci pose des exigences quant à la provenance desdites ressources, ces dernières pouvant notamment être fournies par leurs ascendant·es. Il s'ensuit que l'appelante ne peut se prévaloir utilement d'un droit de séjour en faveur de son fils (...) et de sa propre personne en tant que membre de famille qui leur serait conféré par l'article 7, paragraphe 1er, sub b) de la directive 2004/38 et que la décision litigieuse (...) est a priori motivée à suffisance de droit et de fait par le seul constat non éterné du défaut de ressources personnelles suffisantes dans le chef (...) de son fils mineur à cette date
- Les arrêts précités de la CJUE des 8 mars 2011 et 10 octobre 2013 interprètent l'article 20 TFUE en ce sens qu'il existe des situations particulières dans lesquelles un droit de séjour ne saurait, exceptionnellement, être refusé à un·e ressortissant·e d'un Etat tiers, membre

---

<sup>97</sup> Dans treize des dix-huit décisions analysées, les juges ont déclaré non fondé ou non justifié le recours en annulation de la décision ministérielle refusant le droit de séjour en vue d'un regroupement familial. Cinq décisions rendues par la Cour administrative et le Tribunal administratif, notamment le jugement du Tribunal administratif du 15 janvier 2020 numéro 42039 du rôle ; le jugement du Tribunal administratif du 14 juillet 2017 numéro 38573 du rôle ; le jugement du Tribunal administratif du 24 mars 2017 numéro 37492 du rôle ; décision de la Cour administrative du 17 juin 2010 numéro du rôle 26685C ; et le jugement du Tribunal administratif du 10 février 2010 numéro 25826 du rôle.

<sup>98</sup> Cinq décisions rendues par la Cour administrative et le Tribunal administratif, notamment le jugement du Tribunal administratif du 15 janvier 2020 numéro 42039 du rôle ; le jugement du Tribunal administratif du 14 juillet 2017 numéro 38573 du rôle ; le jugement du Tribunal administratif du 24 mars 2017 numéro 37492 du rôle ; décision de la Cour administrative du 17 juin 2010 numéro du rôle 26685C ; et le jugement du Tribunal administratif du 10 février 2010 numéro 25826 du rôle.

de la famille du·de la citoyen·ne de l'Union concerné, sous peine de méconnaître l'effet utile de la citoyenneté de l'Union dont il·elle jouit, si, comme conséquence de ce refus, ce·tte citoyen·ne se voyait obligé·e, en fait, de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble, en le·la privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen·ne de l'Union. En l'espèce, (...) ne fait état d'aucun motif qui l'empêcherait de retourner avec ce dernier en (...), retour qui permettrait au fils (...) de rester sur le territoire de l'Union européenne et de continuer à jouir de l'essentiel de ses droits en tant que citoyen·ne de l'Union.

- [L]edit arrêt [CJUE, 8 mars 2011, Gerardo Ruiz Zambrano c/ ONEm, C-34/09] concernant la question d'un droit de séjour dérivé à l'ascendant·e, ressortissant d'un Etat tiers, qui assume la charge de l'enfant mineur·e sur le territoire de l'Etat membre dont l'enfant mineur·e à la nationalité, [n'est pas] transposable à la situation sous analyse, où l'enfant mineur·e, certes citoyen·ne de l'Union européenne, n'est toutefois pas ressortissant·e du Luxembourg, pays qui refuse à son·sa père·mère un droit de séjour
- [L]edit arrêt [CJUE, 8 mars 2011, Gerardo Ruiz Zambrano c/ ONEm, C-34/09] concernant la question d'un droit de séjour dérivé bénéficiant à l'ascendant·e, ressortissant·e d'un Etat tiers, qui assume la charge de l'enfant mineur·e sur le territoire de l'Etat membre dont l'enfant mineur·e à la nationalité, [n'est pas] transposable à la situation sous analyse, le·la demandeur·se étant, d'une part, ressortissant·e de l'Union européenne, et d'autre part, n'ayant pas la charge de son·sa fils·fille mineur·e.

Le fait que l'écrasante majorité des décisions concerne des parents est probablement dû à l'affaire Zambrano<sup>99</sup> de la CJUE, du 8 mars 2011. Dans cette affaire, le couple Ruiz Zambrano, tous deux de nationalité colombienne, parents d'enfants mineur·es de nationalité belge, a demandé à s'établir en Belgique. Les autorités belges ont rejeté cette demande. M. Ruiz Zambrano a alors contesté la décision du tribunal au motif que, en tant que parent de mineur·es belges, il devait pouvoir résider et travailler en Belgique. Le tribunal du travail de Bruxelles (Belgique), a demandé à la CJUE si M. Ruiz Zambrano pouvait, selon le droit de l'Union, résider et travailler en Belgique. Par cette saisine, la juridiction belge voulait, entre autres, connaître l'applicabilité du droit européen en l'espèce. La CJUE rappelle que le droit de l'Union s'oppose aux mesures nationales qui ont pour effet de priver les citoyen·nes de l'Union de la jouissance effective des droits essentiels que leur confère leur qualité de citoyen·ne de l'UE. En outre, le droit de séjourner et de travailler en Belgique devrait être accordé afin d'assurer à l'enfant la jouissance effective des droits fondamentaux liés au statut de citoyen·ne de l'Union et notamment du droit de résider en Belgique avec ses parents. Selon les juges communautaires, un refus de séjour « aura pour conséquence que ces enfants seront obligé·es de quitter le territoire de l'Union pour accompagner leurs parents » et seraient en conséquence privé·es des droits attachés au statut de citoyen·ne européen·ne. Autrement dit, un droit de séjour doit être accordé aux parents, même si l'enfant n'a jamais exercé son droit de libre circulation sur le territoire des Etats membres.

Dans douze des quatorze décisions analysées et pour lesquelles le·la demandeur·se est le père ou la mère d'un·e enfant mineur·e ressortissant·e de l'UE ou luxembourgeois·e et/ou qui

---

<sup>99</sup> Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 8 mars 2011 dans l'affaire C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi (ONEm). Demande de décision préjudicielle : tribunal du travail de Bruxelles - Belgique

réside au Luxembourg, le·la demandeur·se a fait référence à l'affaire Zambrano pour justifier l'octroi du droit de séjour au titre du regroupement familial. Cet argument n'a toutefois pas suffi au·à la juge pour annuler la décision ministérielle.

En résumé

Sur les dix-huit décisions, il ne semble pas y avoir de discrimination sur la base de la nationalité du·de la regroupant·e, qu'il·elle soit ressortissant·e luxembourgeois·e ou d'un autre État membre de l'UE. Ceci malgré le fait que, selon cette même jurisprudence, la condition de revenu n'existe que pour le·la seul·e regroupant·e non Luxembourgeois·e.

Enfin, le nombre de décisions rendues par les juridictions administratives à ce sujet est très faible. Afin d'évaluer l'ampleur des cas de refus de regroupement familial, la Direction de l'immigration pourrait partager des informations sur le nombre d'obligations de quitter le territoire émises par le Ministère de l'Immigration et de l'Asile aux ressortissant·es de pays tiers au motif que les conditions d'un droit de séjour avec un·e citoyen·ne de l'Union européenne ne sont pas remplies. Nous soupçonnons que ce nombre est assez important et que le nombre de demandes portées devant les tribunaux ne représente qu'une petite fraction du nombre de cas existants.

### Thème 3 : Droit d'établissement

Le droit d'établissement est consacré par l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>100</sup> qui stipule que « (...) les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. »<sup>101</sup>

Afin de faciliter l'accès aux activités indépendantes et à leur exercice, la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres revêt une importance primordiale. Celle-ci est prévue à l'article 53 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est libellé comme suit :

« 1. Afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci.

2. En ce qui concerne les professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, la suppression progressive des restrictions est subordonnée à la coordination de leurs conditions d'exercice dans les différents États membres. »

La directive 2005/36/EC<sup>102</sup> relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice sur son territoire à la possession de qualifications professionnelles déterminées (ci-après dénommé « État membre d'accueil ») permet la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres pour accéder à cette profession.

Cette section analyse comment le droit d'établissement est appliqué aux citoyen·nes de l'UE au Luxembourg. La reconnaissance des diplômes est ici centrale. Les décisions rendues par le Tribunal administratif et la Cour administrative nous aideront à analyser si les procédures administratives et les exigences en matière de validation et de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur traitent de façon égalitaire les citoyen·nes de l'Union et les ressortissant·es luxembourgeois·es ou s'il existe, dans la mise en œuvre du régime juridique applicable, une discrimination des citoyen·nes de l'UE vis-à-vis des ressortissant·es luxembourgeois·es pour l'exercice de certaines professions.

---

<sup>100</sup> Article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Journal officiel n° C 326 du 26 octobre 2012 p. 0001 – 0390 ([Document 12012E/TXT](#))

<sup>101</sup> Article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Journal officiel n° C 326 du 26 octobre 2012 p. 0001 – 0390 ([Document 12012E/TXT](#))

<sup>102</sup> [Directive 2005/36/EC](#) du Parlement Européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

La directive 2005/36/EC<sup>103</sup> a été transposée dans le droit luxembourgeois par la loi du 19 juin 2009<sup>104</sup> pour ce qui est du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles. La loi du 19 juin 2009 a été abrogée par la loi du 28 octobre 2016<sup>105</sup> transposant les dispositions de la directive 2005/36/EC relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le droit luxembourgeois et à la création d'un registre des titres professionnels et d'un registre des titres de formation. La loi du 28 octobre 2016 modifie également les lois concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste, de médecin-vétérinaire, de pharmacien·ne, de psychothérapeute, de certaines autres professions de santé et la réglementation de l'accès aux professions d'artisan·e, de commerçant·e, d'industriel·le ainsi qu'à certaines professions libérales, notamment la profession d'architecte. En conséquence, ces lois font dès à présent référence à la loi du 28 octobre 2016 pour ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Pour la profession d'avocat·e, la loi du 18 décembre 2008<sup>106</sup> a transposé en droit national les dispositions de la directive 2005/36/EC.

Pour les professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire, et de pharmacien·ne, la loi du 19 décembre 2014<sup>107</sup> a transposé les dispositions de la directive 2005/36/EC dans le droit luxembourgeois. La loi du 14 juillet 2015<sup>108</sup> a modifié la loi du 19

---

<sup>103</sup> [Directive 2005/36/EC](#) du Parlement Européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

<sup>104</sup> [Loi du 19 juin 2009](#) 1) ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles b) de la prestation temporaire de service 2) modifiant la loi du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres de l'enseignement supérieur 3) abrogeant la loi du 13 juin 1992 portant a) transposition de la directive du Conseil (89/48/CEE) relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans b) création d'un service de coordination pour la reconnaissance de diplômes à des fins professionnelles.

<sup>105</sup> [Loi du 28 octobre 2016](#) 1. relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles; 2. portant création d'un registre des titres professionnels et d'un registre des titres de formation; 3. Modifiant a) la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire, b) la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien, c) la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, d) la loi modifiée du 11 janvier 1995 portant réorganisation des écoles publiques et privées d'infirmiers et d'infirmières et réglementant la collaboration entre le Ministère de l'Education nationale et le Ministère de la Santé, e) la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, f) la loi du 14 juillet 2015 portant création de la profession de psychothérapeute.

<sup>106</sup> [Loi du 18 décembre 2008](#) transposant, pour la profession d'avocat·e, les dispositions de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et de la Directive 2006/100/CE du Conseil du 20 novembre 2006 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la libre circulation des personnes, en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, et modifiant: (1) la loi du 10 août 1991 déterminant, pour la profession d'avocat, le système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans; (2) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; (3) la loi modifiée du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois de la Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise et portant: 1. modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; 2. modification de la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés; (4) la loi modifiée du 29 avril 1980 réglant l'activité en prestations de service, au Grand-Duché de Luxembourg, des avocats habilités à exercer leurs activités dans un autre Etat membre des Communautés Européennes.

<sup>107</sup> [Loi du 19 décembre 2014](#) modifiant, entre autres, la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire, la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien, et la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé.

<sup>108</sup> [Loi du 14 juillet 2015](#) portant création de la profession de psychothérapeute et modifiant 1) le Code de la sécurité sociale ; 2) la loi du 8 juin 1999 relative au Collège médical ; 3) la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications

juin 2009<sup>109</sup> et a transposé les dispositions de la directive 2005/36/EC pour les professions de psychothérapeute dans la législation nationale. La loi du 21 août 2018<sup>110</sup> et la loi du 28 octobre 2016<sup>111</sup> ont modifié la loi du 14 juillet 2015<sup>112</sup> relative à la profession de psychothérapeute.

Le règlement grand-ducal du 10 juin 2009<sup>113</sup> est également d'une importance majeure pour de nombreuses professions juridiques car il concerne l'accès à la profession d'avocat-e et de notaire.

### La jurisprudence luxembourgeoise sur le droit d'établissement

Cette section analyse brièvement la jurisprudence luxembourgeoise<sup>114</sup> concernant le droit d'établissement et les droits dérivés tels que le droit à la reconnaissance des diplômes.

Tout d'abord, il est important de noter que la jurisprudence en matière de droit d'établissement analysée dans cette section ne comporte pas d'informations sur la nationalité des demandeur-ses car ce n'est pas la nationalité de la personne qui est décisive mais plutôt le pays de délivrance du diplôme ou le pays où l'expérience professionnelle a été acquise. À ce respect, il importe mentionner que, hormis certaines professions médicales, la loi du 28

---

professionnelles, b) de la prestation temporaire de service.

<sup>109</sup> [Loi du 19 juin 2009](#) 1) ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles b) de la prestation temporaire de service 2) modifiant la loi du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres de l'enseignement supérieur 3) abrogeant la loi du 13 juin 1992 portant a) transposition de la directive du Conseil (89/48/CEE) relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans b) création d'un service de coordination pour la reconnaissance de diplômes à des fins professionnelles.

<sup>110</sup> [Loi du 21 août 2018](#) portant modification : 1° de la loi modifiée du 18 décembre 1987 organisant le centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains ; 2° de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé ; 3° de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac ; 4° de la loi modifiée du 14 juillet 2015 portant création de la profession de psychothérapeute.

<sup>111</sup> [Loi du 28 octobre 2016](#) 1. relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles; 2. portant création d'un registre des titres professionnels et d'un registre des titres de formation; 3. Modifiant a) la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire, b) la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien, c) la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, d) la loi modifiée du 11 janvier 1995 portant réorganisation des écoles publiques et privées d'infirmiers et d'infirmières et réglementant la collaboration entre le Ministère de l'Education nationale et le Ministère de la Santé, e) la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, f) la loi du 14 juillet 2015 portant création de la profession de psychothérapeute.

<sup>112</sup> [Loi du 14 juillet 2015](#) portant création de la profession de psychothérapeute et modifiant 1) le Code de la sécurité sociale ; 2) la loi du 8 juin 1999 relative au Collège médical ; 3) la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles, b) de la prestation temporaire de service.

<sup>113</sup> [Règlement grand-ducal du 10 juin 2009](#) portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat.

<sup>114</sup> Les décisions judiciaires ont été identifiées lors d'une recherche sur [le portail Justice du Grand-Duché de Luxembourg](#) - dans le moteur de recherche des juridictions administratives, pour les mots-clés : « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne & article 45 & nationalité », « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne & article 49 », « directive 2005/36/CE », « Loi du 19 juin 2009 », « loi du 28 octobre 2016 », « loi du 14 juillet 2015 », « loi du 18 décembre 2008 », « inscription au registre des titres professionnel » « loi du 21 août 2018 », « loi du 19 décembre 2014 », « travailleur indépendant & citoyen de l'Union », « homologation du diplôme & à finalité professionnelle », « règlement grand-ducal du 10 juin 2009 & stage judiciaire », « règlement grand-ducal du 8 mars 2013 », « règlement grand-ducal du 13 avril 2012 », et « règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 ». La période retenue pour la recherche s'étendait du 18 décembre 2008, date de la transposition de la directive 2005/36/EC pour la profession d'avocat au 31 décembre 2021. Après avoir éliminé les décisions non pertinentes et dupliquées, nous sommes arrivés à une liste de 126 décisions rendues par le Tribunal administratif et la Cour Administrative pertinentes en ce qui concerne le droit d'établissement.

octobre 2016 étend le système de la reconnaissance selon le régime général de l'article 10 de la directive 2005/36/CE également aux qualifications obtenues dans un pays tiers. Le régime luxembourgeois est donc plus favorable pour le volet reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues dans un pays tiers que les exigences de la directive 2005/36/CE.

Les décisions analysées concernent des diplômes ou des expériences acquis soit dans d'autres États membres de l'UE, soit dans des pays tiers, soit à la fois dans d'autres États membres de l'UE et dans des pays tiers. Il n'est donc pas possible de comparer la situation des diplômé-es au Luxembourg à celles des diplômé-es en-dehors du Luxembourg car, logiquement, aucune affaire n'a été portée devant les tribunaux concernant des diplômes délivrés au Luxembourg. En effet, ces diplômes ne sont pas visés par la loi du 28 octobre 2016 en ce que celle-ci se limite aux titres de formation obtenus à l'étranger.

S'il est possible de dresser quelques constats de nature générale concernant l'éventuelle reconnaissance, dans la jurisprudence analysée, de titres ou expériences professionnelles acquis à l'étranger, cet exercice est difficile étant donné la nature très variable des situations concrètes.

La reconnaissance des titres, professions, expériences professionnelles et métiers suivants ont fait l'objet des décisions rendues par les juridictions administratives: professions de santé (34),<sup>115</sup> construction (19),<sup>116</sup> santé mentale (17),<sup>117</sup> professions du droit (9),<sup>118</sup> conseil économique (8), gestion (financière, des entreprises, dirigeant·e d'entreprise) (5), expertise-comptable (4), enseignement (4), promoteur·se immobilier (4), lettres (3), opticien·ne-optométriste (3), architecte (2), beaux-arts (2), communication (2), journaliste (2), technologies de l'information (2), sciences du théâtre, du cinéma et des médias (2), esthéticien·ne (1), sciences politiques (1), transport de marchandises (1), et vétérinaire (1).

Pour toutes les professions, les décisions tendent le plus souvent à déclarer la demande injustifiée, quel que soit le pays où le diplôme a été délivré et le lieu d'acquisition de l'expérience. Sur les 126 décisions analysées, 81 décisions ont considéré la demande injustifiée, 32 décisions ont considéré la demande justifiée et 13 décisions ont statué autrement (soit la demande a été considérée partiellement fondée, soit le tribunal s'est déclaré incompétent, soit le tribunal a saisi la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle).

En entrant dans une analyse par catégorie professionnelle, nous constatons quelques légères différences. Pour les professions de santé, la grande majorité des décisions ont jugé les demandes injustifiées<sup>119</sup>. De la même manière, les décisions concernant les métiers et

---

<sup>115</sup> Cette catégorie comprend les professions de santé suivantes : aide-soignant (1), chirurgien-dentiste (1) diététicien (1), infirmier (3), laborantin (2), mécanicien dentaire (2), médecin-généraliste (11), médecin-spécialiste (4), médecin spécialiste en santé publique (2), orthophoniste (3), ostéopathe (1), rééducateur en psychomotricité (2), pharmacien (1),

<sup>116</sup> Cette catégorie comprend les métiers et professions de coordination de chantiers, entrepreneur de construction et de génie civil, entrepreneur de plafonneur-façadier, entrepreneur de construction, géomètre, métier de couvreur-ferblantier, ingénieur industriel, installateur chauffage-sanitaire-frigoriste, dessinateur projeteur en constructions métalliques, et peintre.

<sup>117</sup> Cette catégorie comprend les professions de pédagogue – psychologue (1), psychologue du travail (1), psychothérapeute (14) et ressources humaines (1)

<sup>118</sup> Cette catégorie comprend les professions d'avocat à la Cour (2) et l'homologation (reconnaissance d'un titre de formation étranger) des titres en droit (7)

<sup>119</sup> Sur les 34 décisions, 24 décisions ont considéré la demande non-justifiée, 6 décisions ont considéré la demande justifiée

professions de la construction sont également négatives dans la plupart des cas<sup>120</sup>. Contrairement aux demandes des professionnel·les de santé en général, les décisions rendues par les tribunaux ont tendance à considérer favorablement les demandes des professionnel·les de la santé mentale<sup>121</sup>.

#### En résumé

Il n'existe pas de biais évident dans les décisions selon le pays qui délivre le diplôme ou celui où l'expérience a été acquise. En général, quel que soit le domaine professionnel, les décisions tendent à déclarer la demande injustifiée, indépendamment du pays où le diplôme a été délivré ou où l'expérience a été acquise.

Enfin, le nombre de décisions rendues par le Tribunal administratif et la Cour administrative à ce sujet est très faible. Afin d'évaluer l'ampleur exacte des cas de refus de reconnaissance des diplômes, qualifications et expériences professionnelles acquises à l'étranger, il serait souhaitable que soit connu le nombre de décisions :

- du Ministère de l'Économie (Direction générale des Classes moyennes - Service du droit d'établissement) refusant les demandes d'obtention d'une autorisation d'établissement, avec des informations par métier/activité du·de la demandeur·se et le motif du refus ;
- du Ministère de la Justice rejetant la demande de reconnaissance des qualifications professionnelles en vue d'exercer les professions du droit ;

du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche refusant la reconnaissance des qualifications professionnelles (article 50 de la loi du 28 octobre 2016<sup>122</sup> relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles). Pour les professionnel·les du droit, il serait souhaitable d'analyser les conditions d'admission en Master de droit à l'Université du Luxembourg. En effet, l'inscription aux cours complémentaires en droit luxembourgeois (« CCDL ») est conditionnée soit d'un grade de master en droit émis par l'Université du Luxembourg<sup>123</sup>, soit par la détention d'un diplôme en droit délivré par une université étrangère répondant aux critères d'homologation tels que fixés par le règlement grand-ducal du 10 septembre 2004<sup>124</sup> (qui fixe les critères d'homologation des titres et grades étrangers).

---

et 4 décisions ont soit invité les parties à produire un mémoire supplémentaire, soit invité les parties à soumettre propositions pour un·e expert·e à désigner par le tribunal, soit invité un·e expert·e à remettre un rapport dans le délai de trois mois, soit le tribunal a saisi la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle.

<sup>120</sup> Sur les 19 décisions, 12 décisions ont considéré la demande non-justifiée, 4 décisions ont considéré la demande justifiée et 3 décisions ont soit considéré la demande partiellement fondée, soit le tribunal s'est déclaré incompétent, soit le tribunal a saisi la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle.

<sup>121</sup> Sur les 17 décisions qui relevaient les professions liées à la santé mentale (professions de pédagogue – psychologue (1), psychologue du travail (1), psychothérapeute (14) et ressources humaines (1), 10 décisions ont considéré la demande justifiée, 6 décisions ont considéré la demande non-justifiée et une décision a considéré la demande partiellement justifiée.

<sup>122</sup> [Loi du 28 octobre 2016](#) 1. relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles; 2. portant création d'un registre des titres professionnels et d'un registre des titres de formation; 3. Modifiant a) la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire, b) la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien, c) la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, d) la loi modifiée du 11 janvier 1995 portant réorganisation des écoles publiques et privées d'infirmiers et d'infirmières et réglementant la collaboration entre le Ministère de l'Éducation nationale et le Ministère de la Santé, e) la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, f) la loi du 14 juillet 2015 portant création de la profession de psychothérapeute.

<sup>123</sup> Ministère de la Justice. [Accès à la profession d'avocat](#).

<sup>124</sup> [Règlement grand-ducal du 10 septembre 2004](#) fixant les critères d'homologation des titres et grades étrangers en droit,

À noter que, pour ce dernier cas de figure, la grande majorité des diplômés en droit obtenus dans l'UE sont considérés recevables.

---

médecine, médecine dentaire, médecine vétérinaire et en pharmacie ainsi que l'admission en stage dans l'enseignement secondaire, en sciences humaines, en philosophie, en lettres, ainsi qu'en sciences naturelles, sciences physiques et mathématiques.

## Thème 4 : L'emploi public

### La libre circulation des travailleur·ses

La libre circulation des travailleur·ses est l'une des libertés fondamentales que l'Union européenne garantit à ses citoyen·nes. Tout·e ressortissant·e d'un État membre de l'UE a le droit de travailler et de résider dans un autre État membre<sup>125</sup>. Les travailleur·ses doivent être traité·es de la même manière que les ressortissant·es de cet État membre en ce qui concerne l'accès à l'emploi, les conditions de travail ainsi que les avantages sociaux et fiscaux. La discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleur·ses des États membres et ceux·lles du pays d'accueil en matière d'emploi, de rémunération et de conditions de travail et d'emploi est interdite<sup>126</sup>.

### Postes réservés aux ressortissant·es nationaux·ales de l'État membre d'accueil

Cependant, ce droit d'accès à l'emploi n'est pas absolu. Il existe ainsi quelques limitations à la libre circulation des travailleur·ses. La plus connue est la possibilité pour les États membres de réserver certains postes à leurs propres ressortissant·es. L'article 45, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule ainsi que les dispositions prévues par cet article « ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ». Selon la Commission, il s'agit d'une exception à la règle générale de la libre circulation des travailleur·ses et elle doit donc être interprétée de manière restrictive<sup>127</sup>.

Naturellement, ce qu'incluent les notions de « service public » et d'« administration publique » varie d'un État membre à l'autre. Pour réduire cette ambiguïté et assurer que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne soit appliqué de manière homogène au sein de l'Union, la CJUE a formulé dans son arrêt du 17 décembre 1980 dans l'affaire 149/79<sup>128</sup> (Commission c. Belgique) des critères pour la notion « d'emploi dans le service public ». Celle-ci concerne « l'ensemble des emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques », qui supposent, de la part de leurs titulaires, un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. Dans la jurisprudence ultérieure relative à l'article 45, paragraphe 4, du TFUE, la CJUE a confirmé cette interprétation et précisé que les deux critères ne sont pas alternatifs mais cumulatifs (l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux)<sup>129</sup>. La CJUE a également constaté que l'exception au principe de non-discrimination en matière d'emploi dans l'administration publique ne peut être invoquée qu'à condition que les prérogatives de

---

<sup>125</sup> L'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Journal officiel n° C 326 du 26 octobre 2012 p. 0001 – 0390 ([Document 12012E/TXT](#))

<sup>126</sup> Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

<sup>127</sup> Commission européenne. Emploi, affaires sociales et inclusion. La libre circulation des ressortissants de l'UE. Emploi dans le secteur public. Disponible sur : [Emploi dans le secteur public - Emploi, affaires sociales et inclusion - Commission européenne \(europa.eu\)](#).

<sup>128</sup> [Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 17 décembre 1980](#). Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique. Affaire 149/79.

<sup>129</sup> Commission Européenne (2010), Libre circulation des travailleurs dans le secteur public. Document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 1609 final, Bruxelles, 14.12.2010, p. 11. Disponible sur: [Emploi dans le secteur public - Emploi, affaires sociales et inclusion - Commission européenne \(europa.eu\)](#)

puissance publique attribuées soient effectivement exercées de façon habituelle et ne représentent pas une part réduite des activités en cause<sup>130</sup>.

Par exemple, la CJUE a jugé que des emplois tels que ceux de facteur·rice, de cheminot·e, de plombier·ère, de jardinier·ère, d'électricien·ne, d'enseignant·e, d'infirmier·ère et de chercheur·euse civil·e ne peuvent être réservés aux ressortissant·es de l'État membre d'accueil. Les critères doivent être évalués au cas par cas en fonction de la nature des tâches et des responsabilités concernées : c'est ce qu'on appelle l'approche fonctionnelle. Il est important de toujours garder à l'esprit la finalité de l'exception, à savoir si le poste requiert un « rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État »<sup>131</sup>.

L'emploi dans le secteur public présente un intérêt particulier au Luxembourg étant donné que (i) le gouvernement national est de loin le plus grand employeur du pays ; (ii) que les quatre principaux·ales employeur·euses sont public·ques (Gouvernement national, Administration communale de la Ville de Luxembourg, Groupe Post Luxembourg et Groupe CFL)<sup>132</sup> et que les ressortissant·es luxembourgeois·es sont surreprésenté·es dans l'emploi public.

Dans le cadre des dispositions du droit de l'Union et de la jurisprudence de la CJUE susmentionnées, cette section vise à analyser si la loi luxembourgeoise et la mise en œuvre de celle-ci respectent, d'une part, les conditions de l'exception au principe de non-discrimination en matière d'emploi dans l'administration publique et d'autre part, l'égalité de traitement en matière de recrutement pour les postes dans l'administration publique non réservés aux ressortissant·es luxembourgeois·es.

À cet effet, en raison de l'absence de décisions des juridictions administratives luxembourgeoises dans ce domaine<sup>133</sup>, nous avons choisi d'analyser le libellé des textes législatifs pertinents ainsi que les annonces de postes de fonctionnaires, employé·es et salarié·es publiés sur "GovJobs", le portail de recrutement de la fonction publique.

#### Postes réservés aux ressortissant·es luxembourgeois·es

En ce qui concerne la législation relative aux postes réservés aux ressortissant·es luxembourgeois·es, le règlement grand-ducal du 12 mai 2010<sup>134</sup> détermine une liste des catégories désignées comme emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des

---

<sup>130</sup> Voir, en ce sens, [Arrêt de la CJUE du 30 septembre 2003, Anker e.a., C-47/02, EU:C:2003:516](#).

<sup>131</sup> Commission européenne (2010), Libre circulation des travailleurs dans le secteur public. Document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 1609 final, Bruxelles, 14.12.2010, p.12. Disponible sur : [Emploi dans le secteur public - Emploi, affaires sociales et inclusion - Commission européenne \(europa.eu\)](#)

<sup>132</sup> STATEC (2019) Luxembourg in Figures. P. 24. Disponible sur : <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg-en-chiffres/2019/luxembourg-figures.pdf>

<sup>133</sup> L'absence de décisions judiciaires a été identifiée par une recherche sur [le portail Justice du Grand-Duché de Luxembourg](#) - dans le moteur de recherche des juridictions administratives, pour les mots-clés « règlement grand-ducal du 12 mai 2010 », « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne & "article 45, paragraphe 4 » et « loi du 9 décembre 2005 ».

<sup>134</sup> [Version consolidée du règlement grand-ducal du 12 mai 2010](#) modifiée par le règlement grand-ducal du 19 avril 2016 et le règlement grand-ducal du 15 mars 2016, déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public<sup>135</sup>.

La liste des fonctions réservées aux ressortissant-es nationaux-ales combine les emplois dans certains domaines, c'est-à-dire la magistrature, l'armée, la police et l'inspection générale de la police, le corps diplomatique et les fonctions, telles que certaines fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État<sup>136</sup> et certains postes de chef-fe de division.

Une marge d'interprétation existe : la notion d'emploi dans l'administration publique n'étant pas définie dans l'article 45 du TFUE et ses textes de mise en œuvre, il convient de se référer à l'interprétation donnée à cette notion par la CJUE. Pourtant, il est difficile de déterminer si la législation luxembourgeoise respecte ou non les conditions de l'exception à savoir la participation, directe ou indirecte, à l'exercice effectif, habituel et non résiduel de la puissance publique ainsi qu'aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques.

Notre appréciation sur ce point est que la législation semble trop restrictive. Si pour les domaines et fonctions mentionnées ci-dessus la nationalité luxembourgeoise est parfaitement conforme au droit de l'Union, cela semble en revanche moins évident pour les emplois « de l'administration gouvernementale, des administrations et services créés en son sein »<sup>137</sup>, alors qu'il n'est pas question du type de fonction exercée.

#### Recrutement et exigence linguistique

En ce qui concerne l'accès à l'emploi, si un niveau très élevé de connaissances linguistiques peut se justifier dans certaines situations et pour certains emplois, l'exigence de la langue maternelle ou de la maîtrise parfaite de trois ou quatre langues peut conduire à une discrimination indirecte fondée sur la nationalité. De la même manière, l'obligation de posséder un niveau de compétence linguistique équivalent à celui de la langue maternelle ou d'une maîtrise « parfaite » de la langue pourrait être considérée comme disproportionnée à la lumière de la jurisprudence de la CJUE (c'est-à-dire qu'une exigence linguistique doit être raisonnable et nécessaire pour l'emploi en question).<sup>138</sup>

Au Luxembourg, les offres de postes de fonctionnaires, employé-es et salarié-es sur le portail de recrutement de la Fonction publique « GovJobs » ouvert-es aux citoyen-nes de l'Union européenne indiquent des exigences linguistiques qui ne semblent pas toujours justifiées pour les emplois en question. Même si dans les « conditions d'admission » l'exigence

---

<sup>135</sup> Le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public fait référence à [l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857](#) portant organisation du Gouvernement grand-ducal, la [loi du 22 juin 1963](#) fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et la [loi du 9 décembre 2005](#) déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat.

<sup>136</sup> Article 1<sup>er</sup> (10) du [Règlement grand-ducal du 12 mai 2010](#).

<sup>137</sup> Art 1 point 4 du règlement grand-ducal modifiée du 12 mai 2010. Selon le Conseil d'Etat, «*[l']administration gouvernementale vise les différentes fonctions au sein des départements ministériels* » - voir Avis du Conseil d'Etat du 23 février 2010 sur le Projet de règlement grand-ducal déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

<sup>138</sup> Commission européenne (2010), Libre circulation des travailleurs dans le secteur public. Document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 1609 final, Bruxelles, 14.12.2010, p.19. Disponible sur: [Emploi dans le secteur public - Emploi, affaires sociales et inclusion - Commission européenne \(europa.eu\)](#)

linguistique semble raisonnable *a priori*, à savoir : « Vous répondez aux exigences des connaissances de 3 langues administratives pour le groupe d'indemnité A1/A2/B1/B2/... », les « Compétences techniques » du « Profil » mentionnent souvent une exigence linguistique excessive.

À titre d'exemple, pour un poste de diététicien·ne – groupe d'indemnité A2 pour les titulaires d'un grade de bachelor en diététique ou de son équivalent auprès du Restopolis sous la responsabilité du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse - ouvert aux citoyen·nes de l'Union européenne, l'exigence linguistique mentionnée dans les « conditions d'admission » est la suivante : « Vous répondez aux exigences des connaissances de trois langues administratives pour le groupe d'indemnité A2 ». Néanmoins, dans la section, « Compétences techniques » il est indiqué qu'une « maîtrise parfaite du luxembourgeois, du français, de l'allemand et de l'anglais (oral et écrit) » est nécessaire, ce qui semble injustifié au regard du poste concerné.

Partant de l'indicateur des exigences linguistiques, nous avons examiné 230 offres d'emploi public disponibles publiquement sur les sites gouvernementaux. Globalement, nous avons constaté que les emplois publics ouverts aux citoyen·nes de l'UE étaient plus nombreux que les postes exigeant la nationalité luxembourgeoise (cf. Tableau 2). Nous observons en outre que les annonces ouvertes aux citoyen·nes de l'UE exigent fréquemment un niveau d'éducation plus élevé.

De plus, un lien significatif peut être établi entre les caractéristiques des offres d'emploi basées sur la nationalité et le niveau d'éducation d'une part, et les exigences linguistiques supplémentaires d'autre part. Toutefois, contrairement à notre hypothèse, nous ne constatons pas d'exigences linguistiques excessives pour les personnes non-nationales afin d'accéder aux postes vacants de niveau inférieur.

Pour ces postes, il n'y a pas de différence significative entre citoyen·nes luxembourgeois·es et européen·nes dans les niveaux d'éducation inférieurs (moins de deux ans ES-EST (École secondaire – École secondaire technique) jusqu'au diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques). Il n'y a pas non plus de différence significative en matière d'exigences linguistiques avec les postes vacants pour les citoyen·nes luxembourgeois·es.

Niveau d'éducation	Luxembourg		UE		
	Avec	Sans	Avec	Sans	
	Exigences de compétences supplémentaires de 3 ou 4 langues				
2 ES-EST	1	0	4	0	5
3 ES-EST	0	0	2	1	3
5 ES-EST	2	0	5	5	12
Diplôme d'études secondaires classiques ou techniques	11	12	13	15	51
Bachelor	8	8	34	12	62
Master	18	21	22	36	97
	40	41	80	69	230

**Tableau 2.** Postes vacants pour fonctionnaires, employé·es et salarié·es basés sur les nationalités et le niveau d'éducation

En revanche, des tendances et des variations significatives apparaissent au niveau des postes vacants ouverts aux citoyen·nes de l'UE exigeant un niveau d'études supérieur. Ainsi, il y a nettement plus d'offres d'emploi sans condition linguistique supplémentaire pour une licence que de postes avec de telles conditions. Au contraire, il y a plus d'offres d'emplois ouvertes aux citoyen·nes de l'UE titulaires d'un master où l'employeur·se différencie les exigences linguistiques des exigences en techniques et relationnelles.

Il existe deux pistes d'explications. La première consiste à dire que, plus le poste est élevé, plus les candidat·es doivent justifier des compétences, y compris linguistiques. Une autre explication possible serait que cette exigence linguistique constitue une inégalité de traitement cachée à l'encontre des citoyen·nes de l'UE. D'un point de vue quantitatif, nous constatons que le gouvernement luxembourgeois recherche des travailleur·ses plus instruit·es et plus qualifié·es et demande ainsi des exigences linguistiques supplémentaires aux citoyen·nes de l'Union. Par conséquent, la prescription linguistique supplémentaire peut être considérée comme un obstacle caché à l'accès des citoyen·nes de l'UE au même poste que les citoyen·nes luxembourgeois·es.

#### En résumé

Au terme de cette analyse, nous formulons l'hypothèse que les citoyen·nes de l'UE résidant au Luxembourg ne bénéficient pas du même traitement que les ressortissant·es luxembourgeois·es en ce qui concerne l'accès à l'emploi public. Cette brève analyse semble indiquer, dans un premier temps, que la législation énumérant les postes réservés aux ressortissant·es luxembourgeois·es est trop restrictive. En effet, des doutes subsistent par rapport à la nature de certains postes relevant de l'administration gouvernementale et de ses services, réservés aux ressortissant·es luxembourgeois·es : peut-on considérer que ces postes répondent toujours aux deux conditions cumulatives (l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux) qui justifient l'exclusion des citoyen·nes de l'UE non-nationaux·ales.

Dans un second temps, les exigences linguistiques ne sont souvent ni raisonnables ni nécessaires pour l'accès à des emplois dans l'administration publique non pas réservés aux ressortissant·es luxembourgeois·es.

Afin d'évaluer cette question de manière plus approfondie, il serait souhaitable que les offres de postes de fonctionnaires et employé·es publics publiées sur le site « GovJobs », le portail de recrutement de la Fonction publique, soit analysées et ce pour une période d'au moins 6 mois, afin d'identifier si :

- L'exigence de la nationalité pour les postes relevant notamment de l'administration gouvernementale et de ses services répond toujours aux deux conditions cumulatives (exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'État)
- L'exigence linguistique est raisonnable pour le poste en question et accessible (sans être un·e ressortissant·e luxembourgeois·e);

Une question centrale demeure : comment le Luxembourg décide des postes qui impliquent l'exercice *de facto* de l'autorité publique et la responsabilité de la sauvegarde de l'intérêt

général de l'État luxembourgeois. Concrètement, quelle autorité prend cette décision et sur la base de quels critères ? Cette décision est-elle du ressort du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO) ou des Ministères chargés du recrutement des fonctionnaires ?

Il serait également intéressant d'effectuer des recherches supplémentaires analogues pour les emplois du secteur privé sur les critères linguistiques.

## Thème 5 : Allocations familiales pour les travailleur·ses frontalier·ères

La question de l'inégalité de traitement en matière d'allocations familiales au Luxembourg a récemment fait l'objet d'une attention renouvelée à la suite d'un arrêt de la CJUE sur une demande de décision préjudicielle portant sur un litige opposant la Caisse pour l'avenir des enfants à un·e travailleur·se frontalier·ère <sup>139</sup>.

La décision en cause et les développements jurisprudentiels et législatifs au niveau national y afférant portent sur l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité en tant que principe fondamental du droit de l'Union et en particulier sur l'interdiction de la discrimination indirecte à travers des dispositions apparemment neutres mais ayant un effet nettement plus défavorable sur un groupe protégé<sup>140</sup>.

### Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-802/18 et jurisprudence nationale connexe

Dans son arrêt dans l'affaire C-802/18, la CJUE a analysé la conformité avec le droit de l'Union des articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale luxembourgeois, dans leur version applicable à partir du 1<sup>er</sup> août 2016<sup>141</sup>. En vertu de ces articles, « les travailleur·ses frontalier·ères ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par eux·lles-ci, d'une activité salariée au Luxembourg que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint·e avec lesquels ils-elles n'ont pas de lien de filiation, alors que le droit de percevoir cette allocation existe pour tous les enfants résidant au Luxembourg<sup>142</sup>. »

En effet, par le biais de la réforme des prestations familiales intervenue le 1<sup>er</sup> août 2016, les enfants sans lien de filiation avec le·la travailleur·se frontalier·ère de l'Union européenne et ne résidant pas au Luxembourg ont été exclu·es du cercle des bénéficiaires des allocations familiales<sup>143</sup>.

A cet égard, la CJUE a rappelé que le principe d'égalité de traitement inscrit tant à l'article 45 du TFUE qu'à l'article 7 du règlement n. ° 492/2011 « prohibe non seulement les discriminations directes, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes indirectes de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat<sup>144</sup>. »

---

<sup>139</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C 802/18, EU:C:2020:269.

<sup>140</sup> Concernant la notion de discrimination indirecte, voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Conseil de l'Europe, 2018, [Manuel de droit européen en matière de non-discrimination](#), pages 58-65.

<sup>141</sup> [Loi du 23 juillet 2016](#) portant modification : 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant.

<sup>142</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269, point 33.

<sup>143</sup> Concernant la réforme des prestations familiales de 2016, voir, notamment, le [texte initial](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux (page 3), ainsi que [l'Avis du Centre pour l'égalité de traitement](#) sur le [texte amendé](#) du même projet de loi (page 2).

<sup>144</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269,, point 54.

Malgré cette interdiction, les articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale luxembourgeois prévoient que l'ensemble des enfants résidant au Luxembourg peuvent prétendre à ladite allocation familiale, ce qui implique que « tous les enfants faisant partie du ménage d'un-e travailleur-se résidant au Luxembourg peuvent prétendre à la même allocation, y compris les enfants du-de la conjoint-e de ce-tte travailleur-se, alors que les travailleurs non-résident-es ne peuvent y prétendre que pour leurs propres enfants, à l'exclusion des enfants de leur conjoint-e avec lesquels ils-elles n'ont pas de lien de filiation<sup>145</sup>. »

Pour cette raison, la CJUE a conclu qu'« une telle distinction fondée sur la résidence, qui est susceptible de jouer davantage au détriment des ressortissant-es d'autres États membres dans la mesure où les non-résident-es sont le plus souvent des non-nationaux-nationales, constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité<sup>146</sup>. »

L'arrêt de la CJUE en question a fait suite à une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Conseil supérieur de la sécurité sociale par décision du 17 décembre 2018. En conséquence, le Conseil supérieur de la sécurité sociale (ci -après CSSS) a rendu un arrêt<sup>147</sup> le 10 décembre 2020 dans lequel il a conclu que, selon la Cour, il y avait « lieu d'entendre par enfant d'un travailleur frontalier, pouvant bénéficier indirectement de l'allocation familiale, non seulement l'enfant qui a un lien de filiation avec ce travailleur, mais également l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré de celui-ci, lorsque ce dernier pourvoit à l'entretien de cet enfant<sup>148</sup>. » Selon le CSSS, le point mis en évidence par la CJUE dans son arrêt serait donc « que le travailleur frontalier doit pourvoir à l'entretien de l'enfant de son conjoint vivant dans son ménage<sup>149</sup>. »

Par la suite, le CSSS est revenu de façon plus détaillée sur les critères permettant d'apprécier l'éventuelle contribution du-de la travailleur-se frontalier-ère à l'entretien de l'enfant de son-sa conjoint-e aux fins de l'ouverture d'un droit aux allocations familiales.

Dans son arrêt du 15 juillet 2021<sup>150</sup>, le CSSS a commencé par confirmer l'applicabilité en matière d'allocations familiales de l'approche de la CJUE dans son arrêt dans les affaires jointes C-401/15 à C-403/15<sup>151</sup>, malgré le fait que celles-ci traitaient de bourses d'étude<sup>152</sup>. Selon cette approche, la condition de pourvoir à l'entretien de l'enfant du-de la conjoint-e pour pouvoir bénéficier des allocations familiales s'analyse par rapport « à la situation de fait qu'il appartient aux juridictions nationales d'apprécier sur la base d'éléments objectifs, tels que l'existence d'un domicile commun entre le travailleur frontalier et l'enfant, sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons de la contribution du travailleur à l'entretien de l'enfant, ni d'en chiffrer l'ampleur exacte<sup>153</sup>. »

---

<sup>145</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269,, point 55.

<sup>146</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269,, point 56.

<sup>147</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 10 décembre 2020, n. ° 2020/0259.

<sup>148</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 10 décembre 2020, n. ° 2020/0259, p. 4.

<sup>149</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 10 décembre 2020, n. ° 2020/0259, page 5.

<sup>150</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 juillet 2021, n. ° 2021/0221.

<sup>151</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 15 décembre 2016, Depesme e.a., C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955.

<sup>152</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 juillet 2021, n. ° 2021/0221, pp. 5-6.

<sup>153</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 juillet 2021, n. ° 2021/0221, p. 6.

Cela étant, le CSSS a également rajouté dans le même arrêt que le critère du domicile commun ne saurait être « le seul à entrer en ligne de compte dans cette appréciation, dès lors qu'il n'a été cité qu'à titre d'exemple par la Cour [de justice de l'Union européenne] pour illustrer la notion plus globale d'éléments objectifs »<sup>154</sup>.

En conséquence, l'analyse de l'éventuelle contribution du-de la travailleur-se frontalier-ère à l'entretien de l'enfant devrait porter sur plusieurs éléments, tels que l'activité professionnelle du-de la conjoint-e<sup>155</sup>, les modalités de garde<sup>156</sup> et la pension alimentaire<sup>157</sup> dédiée à l'enfant<sup>158</sup>.

## Le projet de loi N° 7828

Le projet de loi no. 7828 a été déposé à la Chambre des Députés par le-la Ministre de la Famille et de l'Intégration le 1er juin 2021<sup>159</sup>.

Aux termes de son exposé de motifs, celui-ci vise notamment la mise en conformité de la législation nationale, et plus particulièrement des articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale déterminant les conditions d'octroi de l'allocation familiale, à l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020 dans l'affaire C-802/18<sup>160</sup>.

En raison notamment de l'opposition formelle du Conseil d'État aux changements prévus dans le texte initial du projet de loi concernant les articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale<sup>161 162</sup>, le Gouvernement a proposé un ensemble d'amendements au texte en question en date du 28 juillet 2022.<sup>163</sup>

Les remarques préliminaires à ces amendements excluent dans un premier temps un ensemble d'options alternatives à celle du texte initial en vue de ladite mise en conformité, ceci pour des raisons essentiellement d'ordre pratique et administratif. Ces options consistent à identifier un corollaire au critère de rattachement qu'est la résidence de l'enfant et ceci dans le chef de l'enfant<sup>164</sup> ou à lier le droit à l'allocation familiale à la personne chargé-e de

---

<sup>154</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 juillet 2021, n. ° 2021/0221, p. 6.

<sup>155</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 juillet 2021, n. ° 2021/0221, p. 7.

<sup>156</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 juillet 2021, n. ° 2021/0221, p. 7.

<sup>157</sup> [Arrêt](#) du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 juillet 2021, n. ° 2021/0221, p. 7.

<sup>158</sup> En ce sens, voire également Caisse pour l'avenir des enfants, 20 juillet 2021, [Enfant du conjoint](#).

<sup>159</sup> [Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux.](#)

<sup>160</sup> [Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux](#), pp. 2-3.

<sup>161</sup> [Avis](#) du Conseil d'État du 22 février 2022 sur le [texte initial](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux.

<sup>162</sup> Concernant les raisons sous-jacentes à cette opposition formelle, voir [Avis](#) du Conseil d'État en question, pages 1-2. Pour un résumé de ces raisons, voir également [Avis](#) complémentaire de la Chambre des salariés sur le [texte amendé](#) du même projet de loi, pp. 1-2.

<sup>163</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

<sup>164</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi

l'entretien de l'enfant, toute personne prenant en charge un enfant étant par hypothèse visé-e.<sup>165</sup>

*In fine*, les amendements gouvernementaux optent plutôt pour une interprétation stricte de l'arrêt dans l'affaire C-802/18, cantonnée au cas formellement soumis à la Cour.<sup>166</sup> À cet effet, ils se proposent de modifier la législation de façon à permettre dorénavant la prise en compte de l'enfant du·de la conjoint·e ou du·de la partenaire du·de la travailleur·se, à condition que celui-ci-celle-ci en assure l'entretien.<sup>167</sup> Cet objectif serait atteint en préservant le libellé en vigueur de l'article 269 du Code de la sécurité sociale<sup>168</sup>, tout en introduisant des changements dans la définition des « membres de famille », prévue à ce jour à l'article 270 du même Code.

Ainsi, aux termes de la version amendée de l'article 270 du Code de la sécurité sociale, « [s]ont encore considérés comme membres de famille, les enfants du conjoint ou du partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats pour lesquels le travailleur pourvoit à l'entretien ».<sup>169</sup>

En ce qui concerne la notion « d'entretien de l'enfant », pierre angulaire de la réforme proposée, les auteur·rices du texte suggèrent une définition qui prévoit l'accomplissement de plusieurs conditions cumulatives<sup>170</sup> Dans un premier temps, le partage légal d'un domicile commun avec le·la travailleur·se et une résidence effective et continue avec son·sa conjoint·e ou partenaire et avec l'enfant de son·sa conjoint·e ou partenaire pour lequel·laquelle l'allocation familiale est demandée. Deuxièmement, l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne doit pas faire partie d'un autre ménage. Enfin le ou les parents biologiques ou adoptifs de l'enfant pour lequel·laquelle l'allocation familiale est demandée ne participent pas à l'entretien de l'enfant.<sup>171</sup>

---

modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux., p. 2.

<sup>165</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux., p. 3.

<sup>166</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux., p. 3.

<sup>167</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux., p. 3.

<sup>168</sup> Le libellé en vigueur de l'article 269 du Code de la sécurité sociale est le suivant : «[...] Ouvre droit à l'allocation familiale: a) chaque enfant, qui réside effectivement et de manière continue au Luxembourg et y ayant son domicile légal; b) les **membres de famille** tels que définis à l'article 270 de toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements européens ou d'un autre instrument bi- ou multilatéral conclu par le Luxembourg en matière de sécurité sociale et prévoyant le paiement des allocations familiales suivant la législation du pays d'emploi. Les membres de la famille doivent résider dans un pays visé par les règlements ou instruments en question » (mise en évidence ajoutée).

<sup>169</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, p. 16.

<sup>170</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, pp. 3-5.

<sup>171</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, p. 4.

Pour conclure en reprenant les mots des auteur·rices du texte, le projet de loi n°7828, bien qu'il n'instaure pas une égalité parfaite entre les enfants du·de la travailleur·se, voire du·de la conjoint·e du·de la travailleur·se et les enfants résidant au Luxembourg, a l'avantage d'éviter de nouveaux litiges, du moins concernant la question spécifique soulevée dans le cadre de l'affaire C-802/18. En somme, la solution adoptée vise « à limiter les dégâts ».<sup>172</sup>

#### État des lieux en matière de discrimination indirecte

Comme mentionné en introduction, les développements législatifs relatifs au projet de loi no.7828 et découlant de l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-802/18 soutiennent l'interdiction de la discrimination indirecte.

En ce qui concerne la notion de discrimination indirecte, rappelons d'abord que celle-ci requiert l'existence d'une disposition, un critère ou une pratique a priori neutre qui affecte un groupe de personnes défini par une caractéristique juridiquement protégée. Ceci amène à une protection moindre du groupe discriminé en comparaison à d'autres groupes se trouvant dans une situation comparable.<sup>173</sup>

Dans le cas particulier ayant fait l'objet de l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-802/18, la discrimination indirecte reprochée au régime des articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale luxembourgeois en vigueur à ce jour serait caractérisée par les critères suivants :

- i) **L'existence d'une règle apparemment neutre, ici**, l'exclusion du droit à l'allocation familiale pour l'enfant non-résident·e du·de la conjoint·e/partenaire du·de la travailleur·se frontalier·ère affilié·e à la Sécurité Sociale luxembourgeoise, sans lien de filiation avec celui-ci-celle-ci, indépendamment de sa nationalité ;
- ii) **Affectant un groupe de personnes défini par une caractéristique protégé de façon nettement plus défavorable vis-à-vis des autres groupes**, à savoir les enfants non-luxembourgeois·es qui constituent la majorité des enfants non-résident·es du·de la conjoint·e/partenaire du·de la travailleur·se frontalier·ère affilié·e à la Sécurité Sociale luxembourgeoise n'ayant pas de lien de filiation avec celui-ci-celle-ci<sup>174</sup>;
- iii) **que d'autres personnes se trouvent dans une situation comparable**, à savoir les enfants résidant au Luxembourg du·de la conjoint·e/partenaire du·de la travailleur·se affilié·e à la Sécurité Sociale luxembourgeoise, sans lien de filiation avec celui-ci-celle-ci.

Dans ce contexte, l'enfant résident·e et l'enfant non-résident·e du·de la conjoint·e/partenaire du·de la travailleur·se se trouvent dans une situation comparable puisque: a) l'enfant non-résident·e **dont l'entretien/la charge revient au·à la travailleur·se frontalier·ère**<sup>175</sup> dispose

---

<sup>172</sup> [Amendements gouvernementaux](#) au Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, p 3.

<sup>173</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Conseil de l'Europe, 2018, [Manuel de droit européen en matière de non-discrimination](#), p.59.

<sup>174</sup>En ce sens, [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269, point 56.

<sup>175</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269, point 50. Celui-ci renvoie au raisonnement de la CJUE dans le point 64 de son [Arrêt](#) du 15 décembre 2016,

d'un droit à un traitement égal à l'enfant résident·e en matière d'allocations familiales car **en tant que membre de la famille du·de la travailleur·se frontalier·ère et aux fins des avantages sociaux visés à l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011**<sup>176</sup>, il bénéficierait indirectement de l'égalité de traitement accordée à ce·tte dernier·ère par le droit de l'Union en matière d'allocations familiales<sup>177</sup> et b) le fait que l'allocation familiale soit attribuée directement à l'enfant résident·e et non pas au·à la travailleur·se, alors que dans le cas de l'enfant non-résident·e cette allocation est attribuée au·à la travailleur·se frontalier·ère pour les membres de sa famille, serait sans importance étant donné que «les prestations familiales ne peuvent, en raison de leur nature même, être considérées comme dues à un individu indépendamment de sa situation familiale».<sup>178</sup>

Or, malgré les amendements gouvernementaux du 28 juillet 2022, le Centre pour l'égalité de traitement (CET) ainsi que la Chambre des salarié·es ont mis en exergue un ensemble d'aspects problématiques en matière de discrimination qui continueraient d'entacher le projet de loi no.7828 dans sa version amendée.

Dans leurs avis, respectivement du 23 septembre 2022<sup>179</sup> et du 20 octobre 2022<sup>180</sup>, ces organisations soulèvent différents scénarios familiaux dans lesquels l'application du régime du projet de loi amendé engendrerait des traitements discriminatoires. Ceux-ci incluent<sup>181</sup> : i) l'enfant non-résident·e qui vit chez son autre parent biologique ou adoptif·ve non-résident·e mais dont l'entretien/l'éducation est également pris/e en charge par le ménage du·de la travailleur·se frontalier·ère<sup>182</sup> ; ii) le cas où la contribution du·de la travailleur·se frontalier·ère à l'entretien de l'enfant non résident·e n'est pas exclusive mais parallèle à celle du parent biologique ou adoptif·ve non-résident·e<sup>183</sup> ; iii) l'enfant non-résident·e placé·e dans un autre

---

Depesme e.a., C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955. Voir, également, point 57 de ce dernier arrêt.

<sup>176</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269, points 50 et 51. Ceux-ci renvoient au raisonnement de la CJUE dans les points 64 et 52 à 54 de son [Arrêt](#) du 15 décembre 2016, Depesme e.a., C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955, dans lesquels sont interprétés, à la lumière de l'article 2 de la directive 2004/38, en conjugaison avec le considérant 1 et les articles 1 et 2, paragraphe 2, de la Directive 2014/54, respectivement, les notions d' «enfant d'un travailleur frontalier» et, plus largement, de «membres de la famille» du·de la travailleur·se frontalier·ère pouvant bénéficier indirectement du principe d'égalité inscrit à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.

<sup>177</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269, point 49, qui renvoie, par analogie, à l'[Arrêt](#) de la CJUE du 15 décembre 2016, Depesme e.a., C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955, point 40.

<sup>178</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 2 avril 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), C-802/18, EU:C:2020:269, point 57.

<sup>179</sup> [Avis du Centre pour l'égalité de traitement](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

<sup>180</sup> [Avis de Chambre des salariés](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

<sup>181</sup> Certains exemples donnés par la Chambre des salariés coïncident dans leur substance avec ceux du Centre pour l'égalité de traitement. Tel semble être le cas, par exemple, des enfants de frontaliers qui sont placés dans une famille d'accueil (page 4) ou celui de l'hypothèse où l'enfant vit chez son autre parent biologique mais que le ménage du·de la travailleur·se frontalier·ère participe néanmoins à son entretien, p.5.

<sup>182</sup> [Avis du Centre pour l'égalité de traitement](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, p. 4.

<sup>183</sup> [Avis du Centre pour l'égalité de traitement](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux,

ménage que celui du·de la travailleur·se frontalier·ère et de son parent, que ce soit un·une autre membre de famille ou une famille d'accueil<sup>184</sup> ; iv) l'hypothèse de résidence alternée de l'enfant non-résident·e<sup>185</sup> ; v) l'hypothèse du·de la travailleur·se frontalier·ère en union libre qui pourvoit à l'entretien de l'enfant non-résident·e<sup>186</sup> et vi) la possibilité d'un déplacement/détachement professionnel sur une certaine durée de l'époux·se ou partenaire du·de la travailleur·se frontalier·ère qui est le parent de l'enfant non-résident·e<sup>187</sup>.

En reprenant le raisonnement de la CJUE et ses adaptations nécessaires en matière de discrimination indirecte dans l'affaire C-802/18, force est de constater que ces problèmes tiennent à l'incertitude au vu de l'approche de la CJUE amorcée dans son arrêt dans les affaires jointes C-401/15 à C-403/15<sup>188</sup>, de la considération des enfants non-résident·es et dans les circonstances familiales spécifiques ci-dessus comme membres de la famille du·de la travailleur·se frontalier·ère, et en particulier si celui-ci·celle-ci pourvoit à leur entretien.

Si tel est le cas, ces enfants se trouvent alors dans une situation comparable à celle des enfants résident·es, amenant ainsi au constat d'une discrimination indirecte.

Nous avons déjà abordé ci-dessus la substance de l'approche en question. Celle-ci est versée, essentiellement, aux points 52 à 54 et 64 de l'arrêt de la CJUE dans les affaires jointes C-401/15 à C-403/15, dans lesquels il est question d'interprétation, à la lumière de l'article 2 de la directive 2004/38, en conjugaison avec le considérant 1 et les articles 1 et 2, paragraphe 2, de la Directive 2014/54, respectivement des notions d' «enfant d'un·e travailleur·se frontalier·ère» et, plus largement, de «membres de la famille» du·de la travailleur·se frontalier·ère pouvant bénéficier indirectement du principe d'égalité inscrit à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.

Pour conclure, rappelons que dans ce même arrêt, la CJUE a également relevé « le principe selon lequel les dispositions qui consacrent la libre circulation des travailleurs·es, qui constitue l'un des fondements de l'Union, doivent être interprétées largement »<sup>189</sup>. Cela semble soutenir le point de vue du Centre pour l'égalité de traitement<sup>190</sup> selon lequel, au vu

---

p. 4.

<sup>184</sup> [Avis du Centre pour l'égalité de traitement](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, p. 4.

<sup>185</sup> [Avis de Chambre des salariés](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux, page 4.

<sup>186</sup> [Avis du Centre pour l'égalité de traitement](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, p. 4.

<sup>187</sup> [Avis du Centre pour l'égalité de traitement](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, p. 4.

<sup>188</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 15 décembre 2016, Depesme e.a., C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955, points 52 à 54 et 64.

<sup>189</sup> [Arrêt](#) de la CJUE du 15 décembre 2016, Depesme e.a., C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955, point 68.

<sup>190</sup> [Avis du Centre pour l'égalité de traitement](#) sur le [texte amendé](#) du Projet de loi n. ° 7828 portant sur la modification: 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, p. 4.

des critères précis érigés par la version amendée du projet de loi n.º7828, le risque d'une discrimination indirecte entre les familles recomposées frontalières et résidentes reste d'actualité.

## L'enquête auprès d'acteur·rices nationaux·ales issu·es des structures publiques et privées et de citoyen·nes de l'UE : résultats quantitatifs et qualitatifs

La discussion des résultats empiriques est organisée comme suit : nous présentons dans un premier temps l'analyse quantitative de l'enquête en ligne auprès des acteur·rices nationaux·ales, expert·es et/ou témoins sur le sujet de l'égalité de traitement des citoyen·nes de l'UE. Ces éléments sont ensuite complétés par les résultats qualitatifs issus de trois sources différentes : des entretiens semi-structurés auprès de citoyen·nes de l'Union, des réponses aux questions ouvertes de l'enquête quantitative et l'analyse des rapports nationaux de l'Ombudsman.

L'analyse de l'ensemble de ces données recueillies suit la structure des cinq thèmes développés dans l'analyse juridique. Pour rappel, il s'agit des thèmes suivants : le-la citoyen·ne européen·ne inactif·ve, le droit d'établissement, le droit au regroupement familial, l'accès à l'emploi dans la fonction publique et aux prestations sociales.

### Méthode quantitative

L'analyse juridique a montré une divergence entre la "théorie" juridique et son application pratique sur le plan de l'égalité de traitement des citoyen·nes de l'UE dans la vie quotidienne. L'analyse juridique a servi de base à l'élaboration de l'enquête en ligne destinée aux acteur·rices nationaux·ales, expert·es et témoins lors de leur activité professionnelle d'inégalités de traitement vécues dans les divers domaines sociétaux par des citoyen·nes de l'UE et de leurs familles. Nous supposons qu'à travers leur professions, ceux·celles-ci sont plus exposé·es aux expériences des citoyen·nes de l'UE et de leurs familles, ce qui nous a permis de recueillir des témoignages sur l'égalité de traitement dans la société luxembourgeoise. Cette hypothèse est soutenue par des études antérieures montrant que les opinions des fonctionnaires reflètent souvent le comportement de la population générale (Adam et al. 2021)<sup>191</sup>.

Les **objectifs** de l'enquête en ligne sont formulés comme suit :

- Appréhender la perception des acteur·rices nationaux·ales sur le traitement des citoyen·nes de l'UE au Luxembourg et notamment une inégalité de traitement éventuelle des citoyen·nes de l'UE en matière de conditions de travail et de vie au Luxembourg.
- Révéler les opinions de ces acteur·rices relatives à la libre circulation des citoyen·nes de l'UE vers le Luxembourg et l'exercice de leurs droits en tant que résident·es et travailleur·ses au Luxembourg.

Plus précisément, cette étude quantitative se propose de répondre aux questions suivantes:

---

<sup>191</sup> Adam, C., Fernández-i-Marín, X., James, O., Manatschal, A., Rapp, C., & Thomann, E. (2021). Discrimination différentielle contre les citoyen·nes mobiles de l'UE : preuves expérimentales à partir de contextes de choix bureaucratiques. *Journal of European Public Policy*, 28(5), 742-760.

- Les acteur·rices constatent-ils·elles, selon leur point de vue/expérience, des pratiques d'inégalité de traitement des ressortissant·es de l'UE vis-à-vis des ressortissant·es luxembourgeois·es ? Et si oui, dans quels domaines ?
- Quelles sont les situations et pratiques d'inégalité de traitement qu'ils·elles identifient dans les cinq domaines identifiés ?
- Y a-t-il des divergences d'opinion selon que les acteur·rices interrogé·es sont des citoyen·nes luxembourgeois·es ou des citoyen·nes non-luxembourgeois·es ? Si oui, comment s'expriment-elles ?

Ont été ciblés les expert·es nationaux·ales travaillant dans les organisations suivantes :

1. Structures publiques (services et départements publics, administrations) des domaines suivants dans le pays :
  - La participation à la vie politique,
  - La migration, cohésion sociale, inclusion sociale,
  - Le travail,
  - L'éducation,
  - Le logement,
  - Les personnes âgé·es et les retraité·es, et
  - La participation sociale et culturelle.
2. Organisations de défense des droits civils et des droits humains soutenant les ressortissant·es de pays de l'UE et de pays tiers vivant au Luxembourg

Une base de données a été créée avec les noms, les fonctions et les coordonnées des acteur·rices. La base de données a été créée avec le soutien de spécialistes externes au projet. Les données de la plupart des répondant·es sont extraites de la liste de données des organisations et départements des administrations gouvernementales au Luxembourg.<sup>192</sup> Les informations sur les organisations de défense des droits civils et des droits humains en rapport avec le thème de l'égalité de traitement ont également été incluses.

Les participant·es de l'enquête en ligne sont ceux·celles qui ont répondu à partir du lien transmis par courriel, sur les réseaux sociaux, etc. Les spécialistes ont dû confirmer leur participation avant de commencer l'enquête en marquant leur accord pour utiliser les informations fournies du cadre de l'enquête.

L'enquête en ligne comprenait des informations sur l'objet et les objectifs de la recherche et précisait la nécessité du consentement de l'enquêté·e ainsi que les modalités de traitement et d'utilisation des données. La participation à l'enquête pouvait être interrompue tout au long du questionnaire.

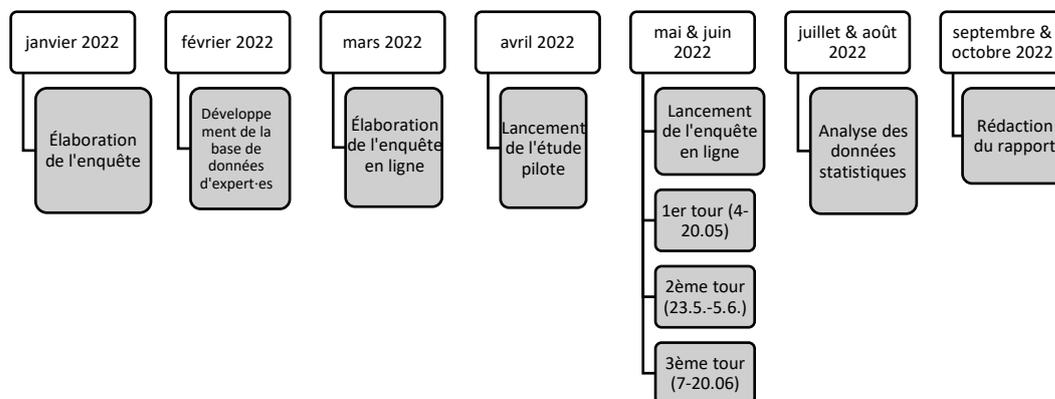
Les données recueillies ont été utilisées uniquement pour cette analyse quantitative. Aucun profil n'a été reconstitué sur la base d'un ensemble de données individuelles. Toutes les données fournies ont été traitées conformément aux protocoles du secret statistique afin de garantir la confidentialité et l'anonymat de toutes les données collectées et des répondant·es et, à cette fin, l'équipe de recherche a suivi un protocole spécifique pour le traitement des données.

---

<sup>192</sup> [Annuaire - Etat.lu \(public.lu\)](#)

Une fois le processus de vérification terminé, les données ont été agrégées et toutes les informations personnelles ont été supprimées, rendant impossible la connaissance des réponses individuelles des participant-es.

La réalisation de l'étude quantitative a suivi le calendrier suivant :



**Schéma 1.** Calendrier de l'étude quantitative

Au total, 1810 personnes ont été contacté-es :



**Schéma 2.** Participant-es à l'enquête en ligne par domaine de travail

Nous avons eu 274 répondant-es, ce qui représente un taux de participation de 15 %. Ce taux peut être considéré comme étant à la fois supérieur à la normale (10 %) et conforme à nos prévisions.

Les données ont été analysées à l'aide du logiciel de statistiques SPSS. Dans un premier temps, nous avons adopté une approche statistique plutôt descriptive en calculant les fréquences (*fr*) et les pourcentages (%) et, lorsque cela était possible, en classant les répondant-es par groupes de nationalité.

Dans l'étape suivante, nous avons approfondi l'analyse en prêtant une attention particulière au niveau de signification des résultats et aux écarts entre les deux grands groupes : les citoyen·nes luxembourgeois·es et les citoyen·nes de l'UE. Nous avons vérifié si les différences étaient systématiques ou dues à une coïncidence, en recourant au test t ou au test  $\chi^2$ , selon l'échelle des données, métriques ou nominales. Notre intervalle de confiance a été fixé à 95 %. Cela signifie que le niveau de certitude auquel la donnée mesurée se produit dans la population est de 95 %.

Afin de faire ressortir la signification statistique des résultats lorsque nous comparons les deux groupes, les résultats du groupe en question ont été marqués en caractères rouges. Nous avons ensuite examiné les tailles d'effet en  $\delta$  et vérifié si les données étaient plutôt corrélées aux groupes de nationalité, aux groupes de travail, au domaine professionnel ou aux connaissances des répondant·es sur le thème de la libre circulation. Nous ne signalons que les résultats significatifs en valeurs  $\chi^2$ .

### *Données socio démographiques sur les répondant·es*

Pour cette étude, nous avons développé un ensemble de données sur les répondant·es.

Au total, 274 acteur·rices ont participé à l'étude : 180 citoyen·nes luxembourgeois·es (65 %), 85 citoyen·nes européen·nes (31 %) et neuf (3 %) ressortissant·es d'autres pays. Sur les 85 citoyen·nes de l'UE, 35 sont Français·es, 15 sont Allemand·es, 16 sont Belges, 11 sont Portugais·es, 4 sont Italien·nes, 4 viennent d'autres pays de l'UE, 2 participant·es ont une seconde nationalité européenne (UE) en plus de leur nationalité luxembourgeoise et une personne a la double nationalité, luxembourgeoise et celle d'un autre pays tiers.

Nous avons traité les résultats par rapport aux 265 répondant·es comprenant 180 (68 %) citoyen·nes luxembourgeois·es et 85 citoyen·nes de l'UE (32 %).

La répartition des répondant·es selon leurs domaines professionnels est la suivante :

196 (74 %) travaillent dans le secteur public,  
43 (16 %) travaillent dans des organisations non gouvernementales,  
et 8 (3 %) travaillent dans le domaine de l'élaboration des politiques européennes ou nationales.

Il existe une relation significative entre la nationalité et les domaines/secteurs professionnels ( $\chi^2(6) = 20,44, p = .001$ ). La part de la population luxembourgeoise travaillant dans le secteur public dépasse celle des citoyen·nes luxembourgeois·es travaillant dans des organisations non gouvernementales. A l'inverse, le nombre de citoyen·nes européen·nes travaillant au sein d'organisations non gouvernementales est significativement plus élevé que le nombre de citoyen·nes européen·nes travaillant pour le gouvernement. L'association entre la nationalité et les secteurs professionnels est moyenne (*V de Cramer* = .28,  $p = .002$ ). Sur la base de l'odds ratio, la probabilité qu'un·e citoyen·ne luxembourgeois·e travaille pour le gouvernement est 4,3 fois plus élevée que celle d'un·e citoyen·ne de l'UE.

Plus précisément, sur 265 participant·es, 74 (28 %) travaillent pour le gouvernement ; 42 (16 %) ont un emploi dans le secteur du travail ; 29 (11 %) dans l'éducation ; 23 (9 %) dans le

domaine de la migration, de la cohésion sociale et de l'inclusion sociale ; 16 (6 %) dans le domaine de la protection sociale, 10 (4 %) dans le domaine du logement, 8 (3 %) travaillent dans l'aide aux enfants, 7 (3 %) dans le secteur des personnes âgées et retraité-es, et 18 % travaillent dans d'autres secteurs divers.

## Méthode qualitative complémentaire

Le volet quantitatif de l'enquête en ligne a été complété et approfondi par trois sources qualitatives pour étayer les résultats et les conclusions de l'enquête en ligne. Il s'agit des trois méthodes suivantes : 1) 10 entretiens semi-structurés avec des citoyen·nes de l'UE travaillant et vivant au Luxembourg ; 2) une analyse du contenu des réponses ouvertes disponibles dans l'enquête en ligne et 3) une analyse ciblée de cas rapportés dans les rapports annuels de l'Ombudsman. Chacun de ces outils est complémentaire et vise à enrichir les résultats quantitatifs.

**Dix entretiens semi-structurés** ont été menés avec des ressortissant·es de l'UE en activité et des membres de leur famille vivant au Luxembourg. La taille de l'échantillon est suffisante pour aider à décrire le phénomène et répondre aux questions spécifiques de la recherche, tout en permettant une analyse approfondie.

**Analyse de contenu des cas** rapportés par les acteur·rices dans les réponses au questionnaire de l'enquête en ligne : les expert·es y étaient invité·es à fournir des exemples de traitement inégal dans n'importe quel domaine sociétal. Cette question ouverte a permis aux répondant·es de signaler des situations d'inégalité de traitement qui se rapportent à d'autres thèmes que les cinq thèmes spécifiquement visés par la recherche. L'analyse de ces réponses est incluse dans la section sur les éléments qualitatifs. Les acteur·rices ont signalé en tout 12 thèmes, dans lesquels se manifeste à leurs yeux une inégalité de traitement à l'encontre des citoyen·nes de l'UE au Luxembourg. Il s'agit de l'éducation, de la reconnaissance des diplômes, de la langue, de la carrière, de l'accès aux emplois publics, de la rémunération, de la politique/du vote, des avantages sociaux, du télétravail, du logement, des traitements médicaux et de l'origine ethnique.

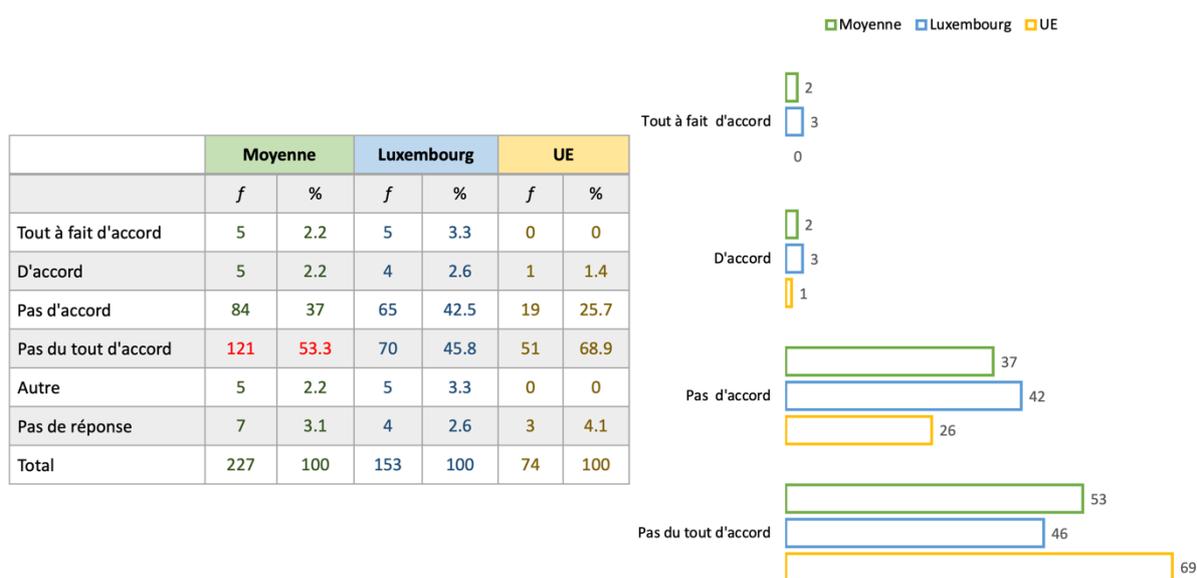
Nous avons effectué une **évaluation générale des rapports de l'Ombudsman couvrant** la période 2016-2021. Nous nous sommes concentré·es sur les affaires pertinentes pour la compréhension du thème du traitement (inégal) des citoyen·nes de l'UE en fonction de leur nationalité dans les 13 domaines identifiés. Nous avons regroupé les affaires identifiées en fonction de ces thèmes. La discussion de quelques cas pertinents a été également incluse dans la partie *éléments qualitatifs* des 5 thèmes spécifiquement retenus pour cette recherche.

## Thème 1 : DROIT DE SÉJOUR DES CITOYEN·NES DE L'UE

### Résultats quantitatifs

Cette section présente les résultats relatifs au droit de séjour des citoyen·nes de l'UE inactif·ves. L'enquête a ciblé trois conditions d'inactivité économique : le chômage involontaire, la maladie ou l'invalidité, et l'inactivité après avoir suivi une période de chômage. Nous abordons également ici la position des acteur·rices sur le délai approprié pour la recherche d'un emploi par les citoyen·nes européen·nes au Luxembourg.

Les répondant·es s'accordent à dire que les citoyen·nes de l'UE devraient avoir le droit de résider au Luxembourg plus de trois mois, même s'ils ne contribuent pas financièrement au pays. Ainsi, la grande majorité des personnes interrogé·es (90,3 %) estiment qu'**une perte d'emploi due à une incapacité de travail ne devrait pas être une raison** d'être incité·e à quitter le Luxembourg pour les citoyen·nes de l'UE (cf. Tableau 3). Les répondant·es, qu'ils soient ressortissant·es européen·nes ou luxembourgeois·es, ne considèrent pas ce groupe vulnérable comme représentant une charge déraisonnable pour l'État au point de justifier leur départ du Luxembourg et soutiennent l'idée que ces groupes ont besoin du soutien de l'État luxembourgeois.



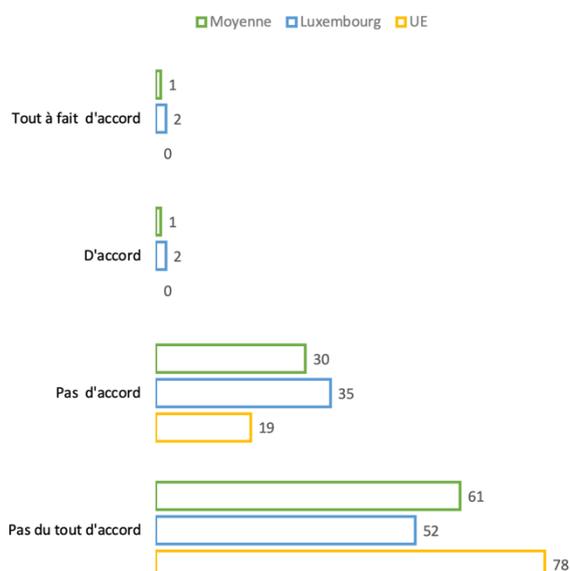
**Tableau 3.** Les citoyen·nes communautaires non luxembourgeois·es qui sont devenu·es incapables de travailler en raison d'un chômage involontaire doivent quitter le Luxembourg.

Quant à la question du départ du territoire luxembourgeois pour les citoyen·nes de l'UE devenu·es incapables de travailler pour cause de maladie ou de handicap, il n'y a pas de grande différence entre les réponses, qu'elles proviennent de citoyen·nes de l'UE ou de luxembourgeois·es. Les deux groupes sont majoritairement d'accord pour rejeter cette affirmation et comme le montre le Tableau 4, les citoyen·nes de l'UE rejettent cette affirmation avec un peu plus de conviction (78 %) <sup>193</sup> que les citoyen·nes luxembourgeois·es

<sup>193</sup> (78 %, N = 72, M = 1,19, SD = .44)

(52 %) <sup>194</sup>. Une fois encore, les personnes interrogées considèrent les citoyen·nes de l'UE devenu·es incapables de travailler pour des raisons de santé plutôt comme une catégorie de personnes vulnérables ayant besoin du soutien de l'État que comme une charge déraisonnable pour les pouvoirs publics.

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Tout à fait d'accord	3	1.3	3	2	0	0
D'accord	3	1.3	3	2	0	0
Pas d'accord	68	30	54	35.3	14	18.9
Pas du tout d'accord	138	60.8	80	52.3	58	78.4
Autre	6	2.6	6	3.9	0	0
Pas de réponse	9	4	7	4.6	2	2.7
Total	227	100	153	100	74	100



**Tableau 4.** Les citoyen·nes de l'UE qui sont devenu·es incapables de travailler en raison d'une maladie ou d'un handicap doivent quitter le Luxembourg.

Les répondant·es sont également d'avis que les citoyen·nes de l'UE devraient avoir le **droit de rester plus de trois mois** dans le pays, même après avoir cessé de travailler au Luxembourg et avoir utilisé les programmes de chômage ou de l'ADEM pour rechercher un emploi (cf. Tableau 5) <sup>195</sup>. En effet, 73 % des participant·es à l'enquête ne sont pas (du tout) d'accord avec l'idée de révoquer le droit de séjour dans ce cas de figure. <sup>196</sup> On constate que le taux de désaccord à l'idée de devoir quitter le pays est plus élevé parmi les répondant·es citoyen·nes de l'UE (81 %) que parmi les répondant·es luxembourgeois·es (69 %) <sup>197</sup>. Seuls environ 20 % des citoyen·nes luxembourgeois·es estiment que les citoyen·nes de l'UE devraient quitter le Luxembourg après avoir essayé tous les programmes de recherche d'emploi. <sup>198</sup>

<sup>194</sup> (52 %, N = 144, M = 1,61, SD = .71 )

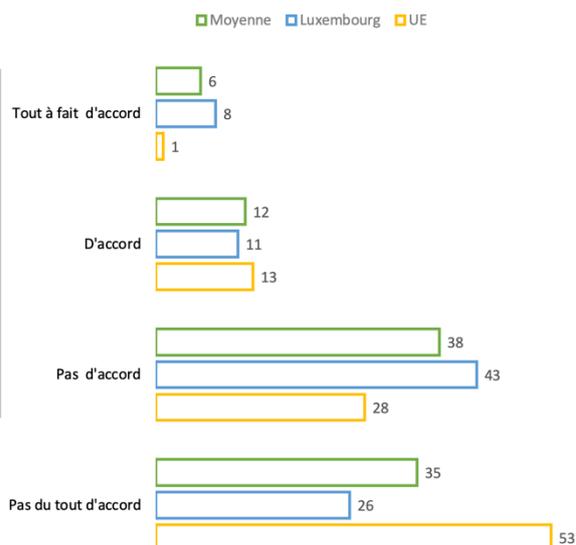
<sup>195</sup> ( $t_{(205)} = 3.19, p = .002, \delta = .50$ )

<sup>196</sup> (N = 71, M = 1,62, SD = .78)

<sup>197</sup> (43 %, N = 136, M = 2,02, SD = .9)

<sup>198</sup> ( $\chi^2_{(3)} = 16.62, p < .001$ )

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Tout à fait d'accord	14	6.2	13	8.5	1	1.4
D'accord	27	11.9	17	11.1	10	13.5
Pas d'accord	87	38.3	66	43.1	21	28.4
Pas du tout d'accord	79	34.8	40	26.1	39	52.7
Autre	9	4	9	5.9	0	0
Pas de réponse	11	4.8	8	5.2	3	4.1
Total	227	100	153	100	74	100



**Tableau 5.** Après avoir cessé de travailler et d'utiliser les programmes de chômage / ADEM dans la recherche d'un emploi, les citoyen·nes de l'UE doivent quitter le Luxembourg.

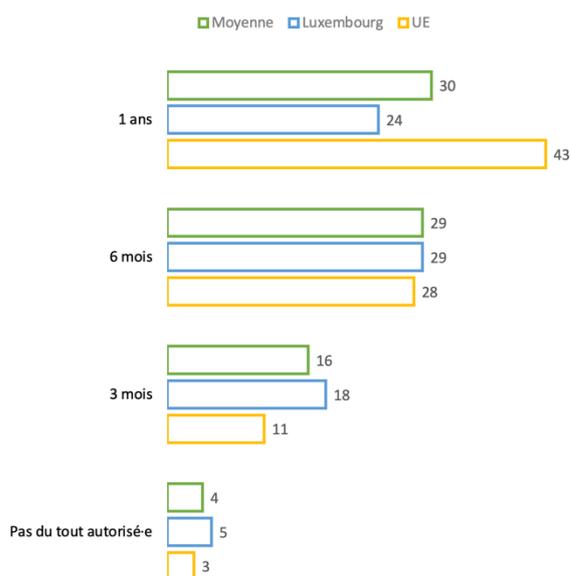
Les personnes interrogé·es ont partagé leur point de vue sur le "délai approprié" pour pouvoir venir et séjourner au Luxembourg en tant que "demandeur·ses d'emploi" ressortissant·es de l'UE. Un·e citoyen·ne de l'UE peut normalement chercher un emploi au Luxembourg dans les trois mois suivant son arrivée dans le pays. Toutefois, selon les personnes interrogé·es, les citoyen·nes de l'UE devraient avoir plus de temps pour chercher un emploi : 29 % optent pour un délai jusqu'à 6 mois et 30 % déclarent que cela devrait aller jusqu'à un an (cf. Tableau 6). Nous constatons ici une différence significative selon la "nationalité"<sup>199</sup>. La plupart des répondant·es citoyen·nes de l'UE privilégient une période de recherche d'emploi allant jusqu'à 12 mois (43 %) <sup>200</sup> alors que la plupart des répondant·es de nationalité luxembourgeoise choisissent un délai maximal de six mois (29 %) <sup>201</sup>.

<sup>199</sup>  $t_{(178)} = 2.02, p = .04, \delta = .31$

<sup>200</sup> 43 %,  $N = 63, M = 1,89, SD = .99$

<sup>201</sup> 29 %,  $N = 117, M = 2,2, SD = .97$

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
1 ans	69	30.4	37	24.2	32	43.2
6 mois	65	28.6	44	28.8	21	28.4
3 mois	36	15.9	28	18.3	8	10.8
Pas du tout autorisé-e	10	4.4	8	5.2	2	2.7
Autre	33	14.5	24	15.7	9	12.2
Pas de réponse	14	6.2	12	7.8	2	2.7
Total	227	100	153	100	74	100



**Tableau 6.** Les citoyen·nes de l'UE devraient être autorisés·es à venir et à séjourner au Luxembourg pour y chercher un emploi en tant que demandeur·ses d'emploi dans un premier temps, pendant une période de:

### Résultats qualitatifs

Nous trouvons des résultats contrastés en matière de limitation de droit de séjour et d'interprétation par les répondant·es de la notion de charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale et du soutien que les personnes concerné·es devraient avoir de la part de l'État.

Sur les dix entretiens menés, aucun·e citoyen·ne de l'UE n'a déclaré avoir subi un traitement inégal concernant son "droit de séjour" ou voir son droit de séjour révoqué par l'État.

Des informations qualitatives ont pu être retrouvées dans les rapports annuels de l'Ombudsman. Plusieurs citoyen·nes de l'UE ont ainsi demandé des clarifications sur les limitations du droit de séjour (*relatif aux limites imposées en matière de droit de séjour des citoyen·nes de l'Union européenne*). L'Ombudsman confirme que de nombreuses personnes ignorent que le droit de séjour en tant que citoyen·ne de l'Union européenne est restreint par certaines limites, en particulier celles concernant la notion de charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale (Ombudsman, 2019 :48 )<sup>202</sup>.

Dans l'un des rapports analysés, l'Ombudsman décrit le cas d'un·e citoyen·ne européen·ne qui s'est vu retirer son droit de séjour au motif d'être devenu·e une "charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale". Bien que la personne perçoive le revenu pour personnes gravement handicapé·es et suive une rééducation professionnelle et thérapeutique dans un atelier protégé, le Ministère lui a retiré ce droit.

La situation de la personne était complexe du fait qu'elle "ne fait pas partie des citoyen·nes de l'Union ayant" recours aux aides sociales accessibles sans contrepartie" (Ombudsman, 2019 :48)<sup>203</sup> telles que décrites dans le cadre des travaux parlementaires.

<sup>202</sup> Ombudsman, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg (2020). [Rapport annuel 2019](#).

<sup>203</sup> Ombudsman, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg (2020). [Rapport annuel 2019](#).

"Cette contrepartie qui se traduit actuellement par des heures de travail devrait être prise en considération pour évaluer la charge aux termes de l'article 24 précité, étant donné qu'il n'est pas spécifié qu'il doit s'agir d'une contrepartie financière" (Ombudsman, 2019 :49)<sup>204</sup>.

Ce n'est qu'après l'intervention de l'Ombudsman et une clarification supplémentaire quant à la possibilité d'une activité rémunérée ultérieure que le Ministère a finalement suspendu la procédure de retrait du droit de séjour.

Un autre cas a été recensé dans le rapport annuel de l'Ombudsman publié en 2017 concernant *le retrait du droit de séjour et le refus de délivrance d'attestation de séjour permanent à un·e citoyen·ne de l'Union européenne au motif que cette personne est devenu·e* une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale. En raison de son incapacité à travailler, l'intéressé·e attendait de recevoir une pension d'invalidité au Luxembourg et dans son pays d'origine. En attendant les décisions respectives des deux autorités, il·elle a bénéficié du revenu minimum garanti (RMG) pour pouvoir subvenir à ses besoins. La personne s'est d'abord retrouvé·e involontairement au chômage, percevant dans un premier temps des indemnités de chômage puis des indemnités d'attente en tant que travailleur·se reclassé·e, incapable d'exercer son dernier emploi. La personne concerné·e n'a pas pu bénéficier du droit de séjour permanent dans le pays qui lui aurait donné le droit de continuer à recevoir l'allocation complémentaire (Ombudsman, 2017 :38-40)<sup>205</sup>. Là encore, c'est à la suite de l'intervention de l'Ombudsman que la personne a finalement obtenu ce *droit*.

## Thème 2 : Droit au regroupement familial

### Résultats quantitatifs

Dans cette section, nous traitons les résultats de l'enquête relatifs au droit au regroupement familial des descendant·es et ascendant·es de citoyen·nes de l'UE ainsi que de leurs conjoint·es/partenaires vivant au Luxembourg.

Le regroupement familial est une problématique complexe. Il peut faire intervenir divers critères : le type de membre de famille éligible, l'âge de la personne, son état de dépendance à l'égard du·de la regroupant·e. Une première question abordait l'accès au droit de séjour des descendant·es (le fait de rejoindre leurs parents) sur la base de critères d'âge et de dépendance financière. Ainsi, la plupart des citoyen·nes luxembourgeois·es (32 %) et des citoyen·nes de l'UE (42 %) plaident pour le droit des enfants à rejoindre leurs parents au Luxembourg, indépendamment de leur âge et sans devoir justifier un quelconque état de dépendance financière à l'égard des parents (cf. Tableau 7).<sup>206</sup>

Cette position devance de quelques pourcents celle selon laquelle la possibilité de réunification familiale des enfants devrait exister, quel que soit leur âge, mais en tenant compte de leur dépendance financière.

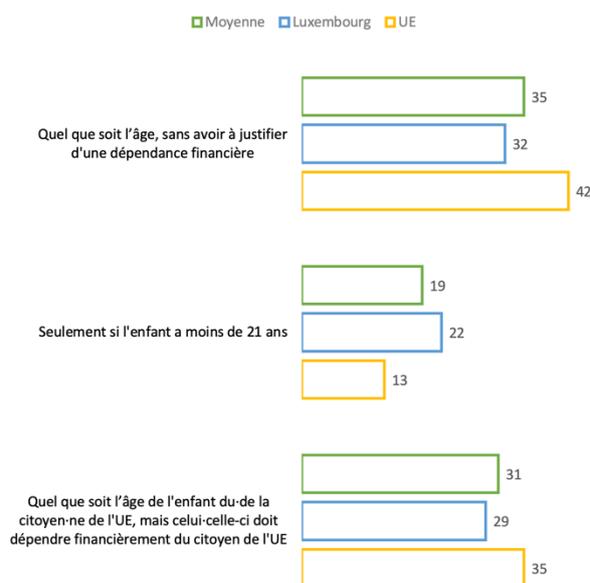
---

<sup>204</sup> Ombudsman, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg (2020). [Rapport annuel 2019](#).

<sup>205</sup> Ombudsman, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg (2018). [Rapport annuel 2017](#).

<sup>206</sup>  $\chi^2_{(2)} = 3,36, p < .19$

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Quel que soit l'âge, sans avoir à justifier d'une dépendance financière	81	35.2	50	32.1	31	41.9
Seulement si l'enfant a moins de 21 ans	44	19.1	34	21.8	10	13.5
Quel que soit l'âge de l'enfant du-de la citoyen-ne de l'UE, mais celui-celle-ci doit dépendre financièrement du citoyen de l'UE	71	30.9	45	28.8	26	35.1
Autre	9	3.9	6	3.8	3	4.1
Pas de réponse	25	10.9	21	13.5	4	5.4
Total	230	100	156	100	74	100



**Tableau 7.** Un-e citoyen-ne de l'UE vivant et travaillant au Luxembourg devrait bénéficier du regroupement familial pour ses enfants dans le cas suivant :

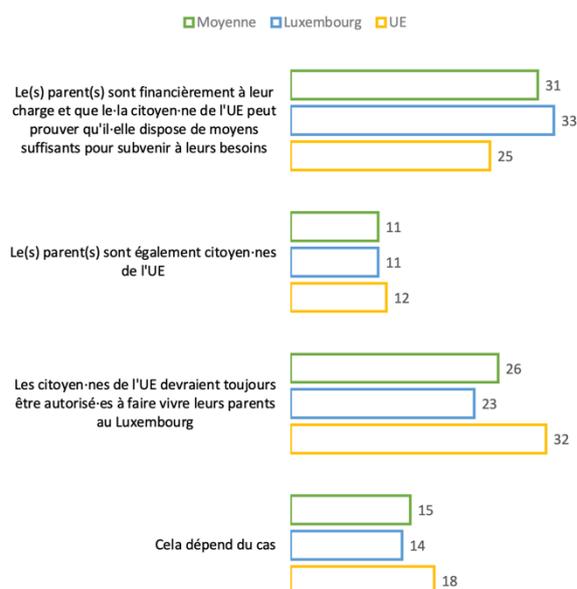
Les critères financiers sont mis en avant concernant le *regroupement* familial des parents de citoyen-nes de l'UE vivant et/ou travaillant au Luxembourg (cf. Tableau 8). Dans l'ensemble, les répondant-es s'accordent à dire que les parents de citoyen-nes de l'UE vivant/travaillant au Luxembourg devraient être autorisés à les rejoindre au Luxembourg, à la double condition toutefois que les parents soient à leur charge et que les citoyen-nes de l'UE disposent de moyens économiques suffisants pour assurer cette responsabilité.

Cette position devance de 4 % celle qui consiste à dire que les citoyen-nes de l'UE devraient toujours être autorisés à faire vivre leurs parents au Luxembourg. Cette dernière position occupe toutefois la première place chez les répondant-es de l'UE alors qu'elle se trouve en deuxième place chez les répondant-es luxembourgeois-es.

Nous pouvons également noter un certain nombre de personnes qui demandent un traitement au cas par cas.

Derrière le regroupement familial des descendant-es et ascendant-es des citoyen-nes de l'UE semble planer la crainte de ne pas pouvoir assumer les charges liées à la réunification familiale avec le risque de dépendre de l'aide sociale de l'État.

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Le(s) parent(s) sont financièrement à leur charge et que le-la citoyen-ne de l'UE peut prouver qu'il-elle dispose de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins.	72	30.6	53	33.5	19	24.7
Le(s) parent(s) sont également citoyen-nes de l'UE	27	11.5	18	11.4	9	11.7
Le(s) parent(s) sont aussi des citoyen-nes de l'UE, sont financièrement à leur charge et que le-la citoyen-ne de l'UE peut prouver qu'il-elle dispose de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins	0	0	0	0	0	0
Les citoyen-nes de l'UE devraient toujours être autorisés à faire vivre leurs parents au Luxembourg.	62	26.4	37	23.4	25	32.5
Cela dépend du cas, et il ne devrait pas y avoir de règle spécifique, car chaque cas est unique.	36	15.3	22	13.9	14	18.2
Autre	8	3.4	6	3.8	2	2.6



**Tableau 8.** Les citoyen-nes de l'UE vivant et travaillant au Luxembourg devraient pouvoir bénéficier du regroupement familial de leurs parents dans les cas suivants :

### Résultats qualitatifs

Le regroupement familial des ascendant-es et des descendant-es des citoyen-nes de l'UE est très complexe et fait intervenir de nombreux autres facteurs dont l'âge, la capacité financière, le droit à l'aide sociale, etc. Nous n'avons pas pu trouver de résultats provenant des trois sources qualitatives.

Les rapports annuels de l'Ombudsman n'incluent pas de cas de regroupement familial avec de citoyen-nes de l'UE vivant au Luxembourg, mais des cas similaires de regroupement familial entre membres de la famille ressortissant-es de pays tiers et qui ne relèvent pas de la libre circulation existent. Toutefois, ils se situent en-dehors de l'objet de cette étude. Ce volet mériterait certainement d'être exploré et approfondi par une série d'entretiens qualitatifs.

### Thème 3 : Droit d'établissement

#### Résultats quantitatifs

Dans l'enquête, l'inégalité de traitement des citoyen-nes de l'UE en matière de droit d'établissement est abordée sous deux aspects : 1) la reconnaissance des diplômes et 2) la reconnaissance de l'expérience professionnelle.

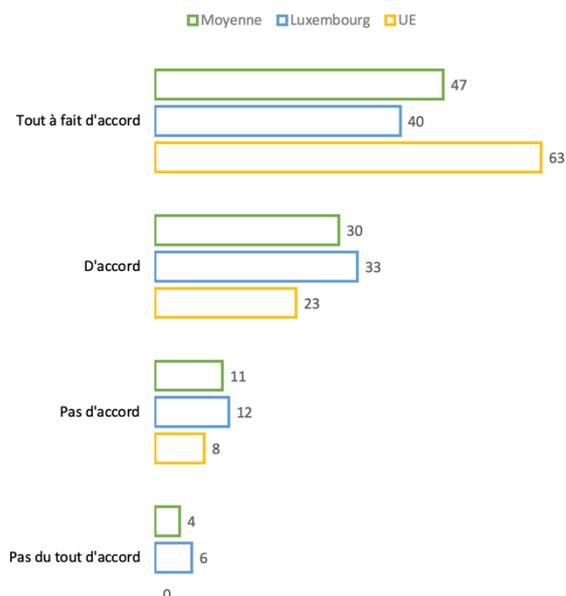
Une large majorité des répondant-es soutiennent la proposition **de reconnaissance des diplômes obtenus dans l'UE par les autres États membres**. 47 % des répondant-es sont tout à fait d'accord et 30% sont d'accord avec cette proposition (cf. Tableau 9)<sup>207</sup>.

<sup>207</sup>  $t_{(199)} = 3.87, p < .001, \delta = .48$

Les citoyen·nes européen·nes sont plus nombreux à défendre ce principe (en tout 86 % d'opinions favorables : dont 63 % (tout à fait d'accord) et 23 % (accord)); ce pourcentage est inférieur chez les répondant·es luxembourgeois·es (en tout 73 %).

En ce qui concerne les répondant·es luxembourgeois·es, on observe une variation des réponses selon le domaine professionnel : les répondant·es travaillant dans des ONG sont plus nombreux·ses à penser que les diplômes devraient être reconnus <sup>208</sup>.

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Tout à fait d'accord	122	46.9	70	39.5	52	62.7
D'accord	78	30	59	33.3	19	22.9
Pas d'accord	28	10.8	21	11.9	7	8.4
Pas du tout d'accord	10	3.8	10	5.6	0	0
Autre	17	6.5	13	2.3	4	4.8
Pas de réponse	5	1.9	4	7.3	1	1.2
Total	260	100	177	100	83	100



**Tableau 9.** Tous les diplômes obtenus dans l'UE doivent être reconnus par tous les États membres de l'UE.

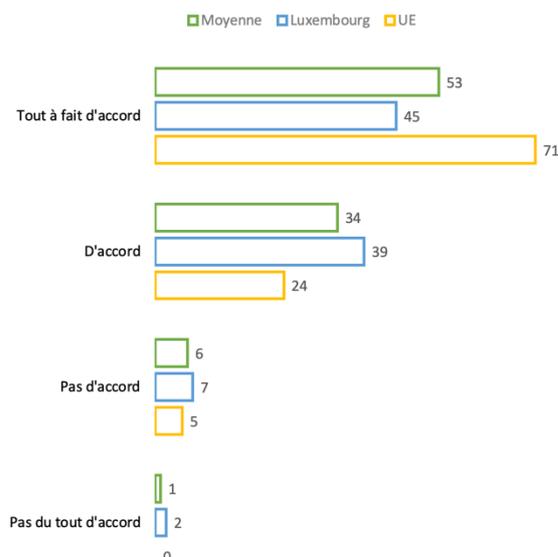
**En ce qui concerne la reconnaissance de l'expérience professionnelle**, la grande majorité des répondant·es (88 %) considère que l'expérience professionnelle acquise dans un État membre devrait être prise en compte dans un autre pays de l'UE, en l'occurrence le Luxembourg. Comme le montre le Tableau 10, 53 % des répondant·es sont tout à fait d'accord avec cette proposition et 34 % des répondant·es pensent que cela ne devrait pas être considéré comme un obstacle à la liberté de circulation (du travail) entre les États membres de l'UE. Les scores favorables à cette proposition sont plus élevés chez les répondant·es citoyen·nes l'UE (95 %) <sup>209</sup> que chez les répondant·es luxembourgeois·es (84 %) <sup>210</sup>.

<sup>208</sup>  $\chi^2_{(3)} = 11.86, p = .008, N = 83, M = 1.34, SD = .57$

<sup>209</sup>  $\chi^2_{(3)} = 11.86, p = .008, N = 85, M = 1.34, SD = .57$

<sup>210</sup>  $t_{(230)} = 3.42, p < .001, \delta = .43$

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Tout à fait d'accord	139	53.5	80	45.2	59	71.1
D'accord	89	34.2	69	39	20	24.1
Pas d'accord	16	6.2	12	6.8	4	4.8
Pas du tout d'accord	3	1.2	3	1.7	0	0
Autre	6	2.3	6	3.4	0	0
Pas de réponse	7	2.7	7	4	0	0
Total	260	100	177	100	83	100



**Tableau 10.** L'expérience professionnelle acquise dans un État membre de l'UE doit être reconnue / prise en compte au Luxembourg.

### Résultats qualitatifs

La problématique de la non-reconnaissance des diplômes intervient de manière récurrente dans les rapports annuels l'Ombudsman qui s'empare d'un grand nombre de réclamations à cet égard (Ombudsman, 2019 :58)<sup>211</sup>. Au Luxembourg, cela concerne particulièrement les diplômes français.

Alors que la plupart de ces diplômes sont délivrés par des institutions inscrites au Répertoire national de la Certification Professionnelle (RNCP), « le diplôme n'est pas reconnu par l'État dans lequel il a été décerné parce que l'inscription au RNCP n'équivaut pas à un visa de l'État et l'inscription dans ce répertoire équivaut uniquement à une reconnaissance du niveau de qualification professionnelle et non pas à une reconnaissance académique du niveau d'études » (Ombudsman, 2019 :58 )<sup>212</sup>.

La plupart des données qualitatives des autres sources confirment le défi de la reconnaissance des diplômes dans le pays, que ce soit pour étudier à l'Université du Luxembourg ou pour obtenir un emploi dans le secteur public ou privé. Ici, les répondant-es au questionnaire manifestent leur incompréhension et soulignent la volatilité et la partialité de la procédure de reconnaissance des diplômes par les autorités nationales :

*« Personnes avec même qualification professionnelle (... même diplômes de même institution/centre de formation en France, mêmes notes ! mais la qualification de citoyenne EU n'était pas complètement reconnue, par contre la personne LU a reçu reconnaissance » (CET/CT/RD/05).*

*« Mon diplôme d'études secondaires, pour une raison stupide, a été considéré comme non équivalent simplement parce qu'il manquait le français. C'est juste une question de langue. Vous pouvez toujours apprendre une langue » (CET/02).*

<sup>211</sup> Ombudsman, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg (2020). [Rapport annuel 2019](#).

<sup>212</sup> Ombudsman, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg (2020). [Rapport annuel 2019](#).

Selon les répondant·es à l'enquête, cette volatilité et cette subjectivité renvoient à une hiérarchisation des pays où les diplômes ont été obtenus. Les répondant·es notent ainsi qu'il existe un accord avec certains pays, notamment les pays proches du Luxembourg, à savoir la Belgique et les Pays-Bas, dont les diplômes sont automatiquement reconnus. Les diplômes obtenus dans d'autres pays tels que la Pologne ou la Roumanie font, aux yeux des répondant·es, apparaître des doutes auprès des autorités luxembourgeoises sur la qualité des qualifications et des compétences professionnelles.

*«Doute des compétences d'une personne parce qu'elle a fait ses études en Roumanie. Pas d'embauche » (CET/CT/RD/01).*

D'autres cas de citoyen·nes à la fois ressortissant·es luxembourgeois·es et ressortissant·es de pays tiers témoignent de ce phénomène. Diplômé·e d'un pays tiers, une personne souhaite se reconvertir à l'Université du Luxembourg (CET/05). Cependant, elle se trouve dans une situation complexe : elle veut faire homologuer son diplôme par le Ministère de l'Enseignement supérieur pour pouvoir recevoir une formation spécialisée en médecine générale à l'Université du Luxembourg. Or, le Ministère a répondu qu'il ne réalisait « plus d'homologation dans le domaine de la médecine... ». Ainsi, la personne disposait d'un diplôme homologué par deux autres pays de l'UE. Cependant, l'Université a rejeté la demande parce qu'elle n'était pas « compatible avec les conditions d'éligibilité de la FSMG, même si ce diplôme était reconnu et équivalent à tout diplôme de l'UE » (comme spécifié par la directive 2005/36/CE) (CET/05).

La difficulté à faire reconnaître les diplômes au Luxembourg a un impact direct sur les perspectives d'emploi. Sans cette reconnaissance, les citoyen·nes de l'UE rencontrent des obstacles directs d'accès à un emploi correspondant à leurs qualifications :

*« Les diplômes universitaires acquis dans l'UE, notamment dans le secteur de l'éducation, ne sont pas tous reconnus par le Grand-Duché. Par exemple, le CAPES français qui sanctionne la formation universitaire d'un professeur du secondaire en France, n'est pas reconnu en tant que diplôme universitaire. De ce fait, l'accès à une fonction enseignante pour un professeur titulaire du seul CAPES n'est pas possible. En revanche les diplômes belges, l'agrégation par exemple, sont reconnus » (CET/CT/RD/02).*

L'inégalité de traitement dans le domaine du droit d'établissement concerne également la **non-reconnaissance de l'expérience professionnelle** des salarié·es luxembourgeois·es acquise dans un autre État membre. Lors de nos entretiens qualitatifs, nous avons rencontré le cas d'une personne dont l'expérience professionnelle (*ancienneté*) accumulée pendant plus de 15 ans dans le secteur public et pendant plusieurs années dans le secteur privé dans un pays de l'UE n'a finalement pas été reconnue au Luxembourg. De ce fait, la personne a dû travailler des années supplémentaires pour atteindre le niveau requis d'années de travail nécessaire pour accéder à la retraite :

*« J'aurais commencé à 500 points, mais ils m'ont mis en 410, et ils ne m'ont même pas donné 12 ans parce que, selon leur loi, leur loi dit un maximum de 12 ans si vous n'avez*

*jamais travaillé. Bien que j'aie beaucoup travaillé, je n'ai même pas eu droit aux 12 ans » (CET/01).*

En conséquence, la personne a dû travailler plus longtemps pour obtenir les points supplémentaires nécessaires à la retraite :

« Je n'étais pas en fin de carrière quand je suis allé à la retraite, bien que j'aie travaillé pendant 37 ans dans ma vie » (CET/01).

#### Thème 4 : Droit à l'accès à l'emploi public

##### Résultats quantitatifs

L'accès des citoyen·nes de l'UE **aux emplois du secteur public** a été abordé dans l'enquête en ligne. Dans cette section, nous avons voulu savoir si les citoyen·nes de l'UE devaient avoir un accès égal aux emplois publics, en particulier dans le secteur social, la police, l'armée et les postes de direction. En outre, nous avons exploré l'opinion des répondant·es sur l'exigence de trois langues administratives du pays pour accéder aux emplois publics.

Le Tableau 11 montre que la plupart des répondant·es (62 %) sont d'accord pour dire que certains postes du secteur public devraient être réservés aux citoyen·nes luxembourgeois·es. Cette position vient largement en tête parmi les répondant·es luxembourgeois·es avec un taux d'adhésion de 67 %. Elle occupe également la première place avec 50 % d'avis favorables parmi les répondant·es citoyen·nes de l'UE.

26 % des répondant·es estiment que les citoyen·nes de l'UE devraient pouvoir postuler à tous les emplois du secteur public. En ce qui concerne la variance de la nationalité, 42 % des répondant·es issus d'un pays de l'UE sont de cet avis<sup>213</sup> contre 31% des répondant·es luxembourgeois·es.

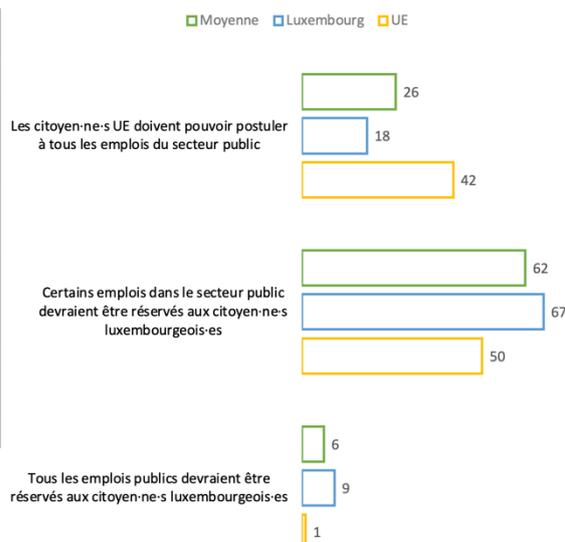
Seuls 9 % des répondant·es luxembourgeois·es estiment que le secteur public devrait être exclusivement réservé aux ressortissant·es luxembourgeois·es. En outre, parmi les ressortissant·es luxembourgeois·es, seuls 18 % sont favorables à ce que les emplois publics soient plus ouverts aux non-nationaux<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup>  $t_{(141)} = 4,53, p < .001, \delta = .64 ; N_{EU} = 73, M_{EU} = 1,56, SD_{EU} = .53$

<sup>214</sup>  $N = 159, M = 1,9, SD = .53$

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Les citoyen-ne-s UE doivent pouvoir postuler à tous les emplois du secteur public	64	26	31	18.5	33	42.3
Certains emplois dans le secteur public devraient être réservés aux citoyen-ne-s luxembourgeois-es	152	61.8	113	67.3	39	50
Tous les emplois publics devraient être réservés aux citoyen-ne-s luxembourgeois-es	16	6.5	15	8.9	1	1.3
Autre	8	3.3	6	3.6	2	2.6
Pas de réponse	6	2.4	3	1.8	3	3.8
Total	246	100	168	100	78	100



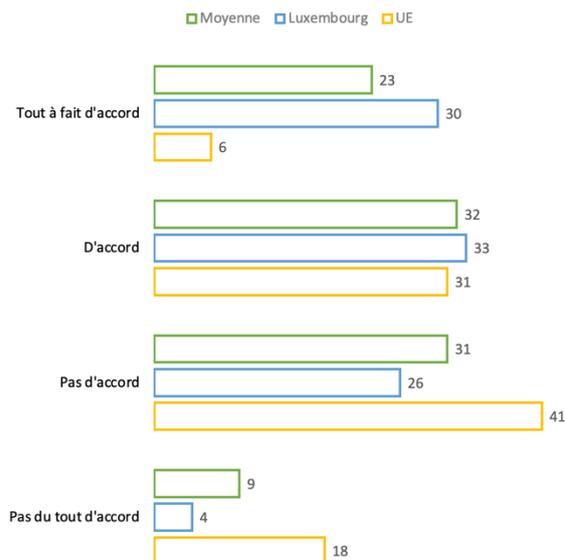
**Tableau 11.** L'accès à tous les emplois publics est restreint pour les personnes non-luxembourgeois-es :

Une analyse plus approfondie montre que le niveau de connaissance des répondant-es influence quelque peu les réponses. Les répondant-es qui se déclarent bien informé-es en termes de droit à la libre circulation (ayant principalement la nationalité luxembourgeoise) pensent que seuls certains postes du secteur public devraient être réservés aux citoyen-ne-s luxembourgeois-es<sup>215</sup>. Celles et ceux qui se déclarent peu informé-es sur la réglementation de la libre circulation considèrent que tous les emplois publics devraient être réservés aux citoyen-ne-s luxembourgeois-es.

Par le biais de l'enquête, nous cherchons également à connaître l'appréciation des répondant-es sur l'ouverture suffisante ou des emplois publics aux citoyen-ne-s de l'Union européenne. Aussi, 37,2 % des répondant-es estiment que les emplois du secteur public sont suffisamment ouverts aux citoyen-ne-s de l'UE. Néanmoins, 59 % sont d'avis contraire (cf. Tableau 12).

<sup>215</sup>  $\chi^2_{(4)} = 24.43, p < .001$

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Tout à fait d'accord	56	22.8	51	30.4	5	6.4
D'accord	79	32.1	55	32.7	24	30.8
Pas d'accord	76	30.9	44	26.2	32	41
Pas du tout d'accord	20	8.1	6	3.6	14	17.9
Autre	2	.8	2	1.2	0	0
Pas de réponse	13	5.3	10	6	3	3.8
Total	246	100	168	100	78	100



**Tableau 12.** Dans le secteur public, les emplois sont suffisamment ouverts aux citoyen·nes de l'UE.

À la lecture de ces résultats, il est essentiel de se rappeler que, en raison de la nature de l'enquête, la plupart des répondant·es étaient des employé·es du secteur public. Il convient d'en tenir compte en particulier lorsque l'on aborde les résultats du droit d'accès à l'emploi dans le secteur public au Luxembourg. Ces chiffres correspondent au profil des répondant·es de l'enquête, puisqu'environ 74 % des participant·es de l'enquête travaillent dans des institutions gouvernementales.

Nous avons vu que la proportion de la population luxembourgeoise travaillant dans le secteur public a été significativement plus élevée que celle des ressortissant·es luxembourgeois travaillant dans les organisations gouvernementales<sup>216</sup>. De plus, le nombre de citoyen·nes de l'UE travaillant dans des organisations non gouvernementales différerait significativement de celui des citoyen·nes de l'UE travaillant pour les pouvoirs publics (voir la section démographique). La relation entre la nationalité et le domaine professionnel est moyenne<sup>217</sup>. Sur la base d'un rapport impair, la probabilité qu'un·e Luxembourgeois·e travaille pour le gouvernement est 4,3 fois plus élevée que la probabilité qu'un·e citoyen·ne de l'UE travaille dans le secteur public. Cela signifie qu'un·e Luxembourgeois·e a quatre fois plus de chances d'obtenir un emploi dans le secteur public qu'un·e citoyen·ne de l'UE.

Les résultats divergent en fonction de la nationalité des répondant·es. Plus précisément, nous constatons que les répondant·es européen·nes et luxembourgeois·es ont des réponses contrastées concernant l'accès aux emplois publics<sup>218</sup>. Les personnes interrogé·es, luxembourgeois·es, *sont (tout à fait) d'accord avec* le fait que les citoyen·nes de l'UE ont suffisamment accès aux postes du secteur public (63 %)<sup>219</sup>, alors que les répondant·es de l'UE *sont (tout à fait) en désaccord* avec cette affirmation (59 %)<sup>220</sup>. En particulier, les répondant·es de l'UE travaillant dans des organisations non gouvernementales ne sont pas du tout d'accord

<sup>216</sup>  $\chi^2_{(5)} = 20,91, p = .001$

<sup>217</sup>  $V \text{ de Cramer} = 0,24, p = 0,002$

<sup>218</sup>  $t_{(229)} = -5,77, p < .001, \delta = -.81$

<sup>219</sup> 30 %,  $N = 156, M = 2,03, SD = .88$

<sup>220</sup> 59 %,  $N = 75, M = 2,73, SD = .84$

avec cette affirmation<sup>221</sup>. Par ailleurs, en examinant les profils professionnels des personnes interrogé-es, nous constatons que celles et ceux qui sont particulièrement actif-ves dans le domaine de l'emploi sont d'accord avec l'affirmation que les citoyen·nes de l'UE ont suffisamment accès aux emplois publics tandis que celles et ceux qui sont engagé-es dans les domaines de la migration, de la cohésion sociale et de l'inclusion sociale, ont tendance à ne pas être d'accord avec cette affirmation<sup>222</sup>.

Afin d'accéder à un poste de fonctionnaire ou d'emploi public, il faut en principe justifier d'une connaissance dans les trois langues administratives du pays. Aussi, il convient d'aborder la question des compétences linguistiques requises pour accéder aux emplois du secteur public.

50 % des répondant-es à l'enquête considèrent que l'ouverture de ces emplois devrait être conditionnée par la maîtrise des trois langues administratives du pays (cf. Tableau 13). Les réponses varient en fonction de la nationalité des personnes concerné-es<sup>223</sup>. Ainsi, 61 % des répondant-es luxembourgeois-es sont de cet avis, alors que 32 % y sont opposé-es. A l'inverse, parmi les répondant-es de l'UE, 27 % soutiennent cet accès conditionnel, alors que 64 % y sont opposé-es<sup>224</sup>.

Notons que 36 % des citoyen·nes luxembourgeois-es sont tout à fait d'accord pour que la maîtrise de trois langues administratives soit un critère d'accès aux emplois publics<sup>225</sup>.

Un examen « séquentiel » plus détaillé montre qu'une majorité de professionnel·les des organisations non gouvernementales ne partagent pas l'idée d'une nécessaire restriction de l'accès aux emplois dans le secteur public<sup>226</sup>.

---

<sup>221</sup>  $\chi^2_{(6)} = 27.42, p < .001$

<sup>222</sup>  $\chi^2_{(21)} = 38.34, p < .01$

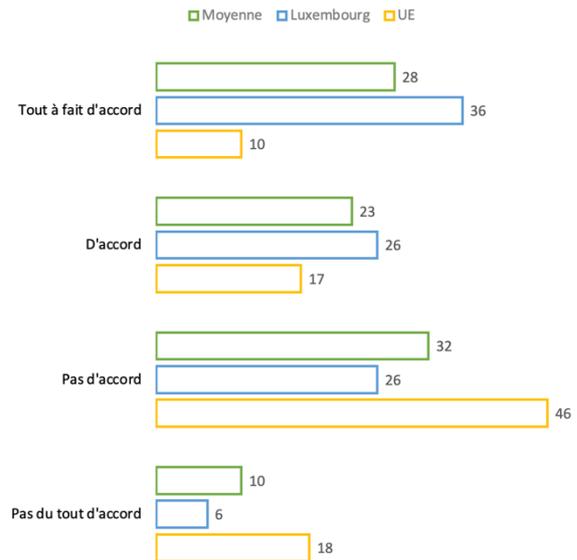
<sup>223</sup>  $t_{(225)} = -5.72, p < .001, \delta = -.82$

<sup>224</sup>  $N = 71, M = 2,79, SD = .89$

<sup>225</sup>  $N = 156, M = 2,02, SD = .96$

<sup>226</sup>  $\chi^2_{(6)} = 14.35, p = .03$

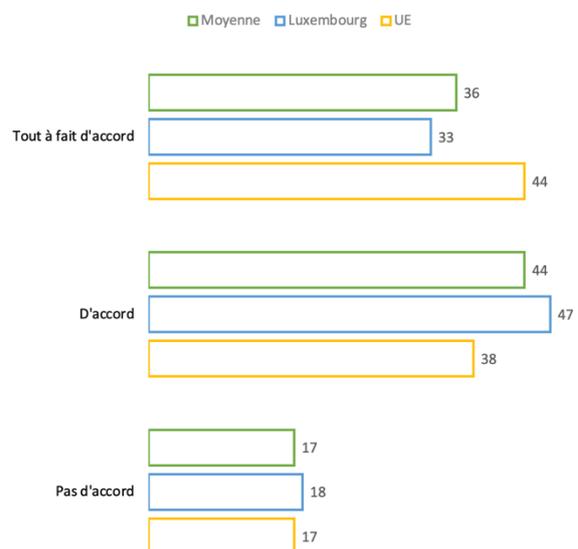
	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Tout à fait d'accord	68	27.6	60	35.7	8	10.3
D'accord	56	22.8	43	25.6	13	16.7
Pas d'accord	79	32.1	43	25.6	36	46.2
Pas du tout d'accord	24	9.8	10	6	14	17.9
Autre	14	5.7	8	4.8	6	7.7
Pas de réponse	5	2	4	2.4	1	1.3
Total	246	100	168	100	78	100



**Tableau 13.** Tous les secteurs publics ne devraient être ouverts aux citoyen·nes de l'UE que s'ils-elles maîtrisent les trois langues administratives luxembourgeoises.

Une image beaucoup moins contrastée se dessine lorsque l'on se penche sur le type **et la nature des emplois dans le secteur public**. Selon 80% des répondant·es en effet, le niveau des compétences linguistiques devrait dépendre des caractéristiques des postes<sup>227</sup>. C'est l'opinion également de 80% de répondant·es luxembourgeois·es et de 82 % des répondant·es UE.

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Tout à fait d'accord	89	36.2	55	32.7	34	43.6
D'accord	109	44.3	79	47	30	38.5
Pas d'accord	43	17.5	30	17.9	13	16.7
Pas du tout d'accord	0	0	0	0	0	0
Autre	1	.4	1	.6	0	0
Pas de réponse	4	1.6	3	1.8	1	1.3
Total	246	100	168	100	78	100



**Tableau 14.** Dans le secteur public, le niveau des compétences linguistiques doit dépendre des critères du poste.

Qu'en est-il du positionnement quant à l'accès aux emplois publics selon le type de secteur professionnel ?

<sup>227</sup>  $t_{(225)} = .83, p = .4$

Les réserves concernant l'ouverture des emplois du secteur public aux citoyen·nes de l'UE pourraient s'expliquer par le profil des répondant·es. Ainsi, les personnes interrogé·es représentant l'État ou les collectivités territoriales répondent de manière plus réservée et plus prudente quant à l'accès aux emplois au sein des services sociaux. Ils·elles défendent plutôt une ouverture de ce secteur conditionnée à une durée de résidence d'au moins cinq ans, indépendamment de toute nationalité plutôt qu'une ouverture inconditionnelle<sup>228</sup>. À l'inverse, les professionnel·les des ONG sont plus souvent partisan·es de l'ouverture inconditionnelle des emplois du secteur public, sans distinction de nationalité et de durée du séjour.

Par ailleurs, les personnes identifiées comme ayant une certaine expérience de l'égalité de traitement des non-nationaux·nationales sont plus souvent favorables à une ouverture large de l'emploi dans le secteur public au Luxembourg<sup>229</sup>. Plus précisément, les répondant·es luxembourgeois·es ayant une expertise moyenne et élevée de la liberté de circulation au sein de l'UE sont conscient·es et également d'avis que ces emplois devraient être ouverts aux citoyen·nes de l'UE voire de pays tiers. En revanche, les répondant·es luxembourgeois·es ayant une expertise moindre sont plutôt favorables à une condition de résidence de cinq ans.

Des opinions divergentes sont exprimées entre répondant·es luxembourgeois·es et citoyen·nes de l'UE quant à l'ouverture des emplois selon le type de secteur public.

En effet, 54 % des répondant·es considèrent que les emplois des services sociaux devraient être accessibles à l'ensemble des citoyen·nes non nationaux, issu·es de l'UE ou de pays tiers et indépendamment de leur durée de résidence<sup>230</sup>. Le taux d'adhésion à cette position est plus élevé parmi les répondant·es de l'UE (63 %) <sup>231</sup> que parmi les participant·es luxembourgeois·es à cette étude (50 %) <sup>232</sup> (cf. Tableau 15).

---

<sup>228</sup>  $\chi^2_{(8)} = 42.18, p < .001$ ).

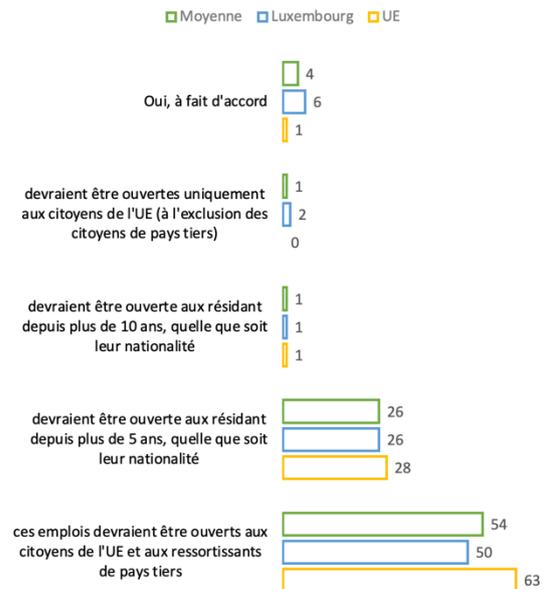
<sup>229</sup>  $\chi^2_{(8)} = 22.81, p = .004$

<sup>230</sup>  $t_{(215)} = -2.32, p = .02, \delta = -.36$

<sup>231</sup> 63 %,  $N_{UE} = 73, M_{UE} = 4.62, SD_{UE} = .66$

<sup>232</sup> 50 %,  $N_{Lux} = 140, M_{Lux} = 4.33, SD_{Lux} = 1.11$

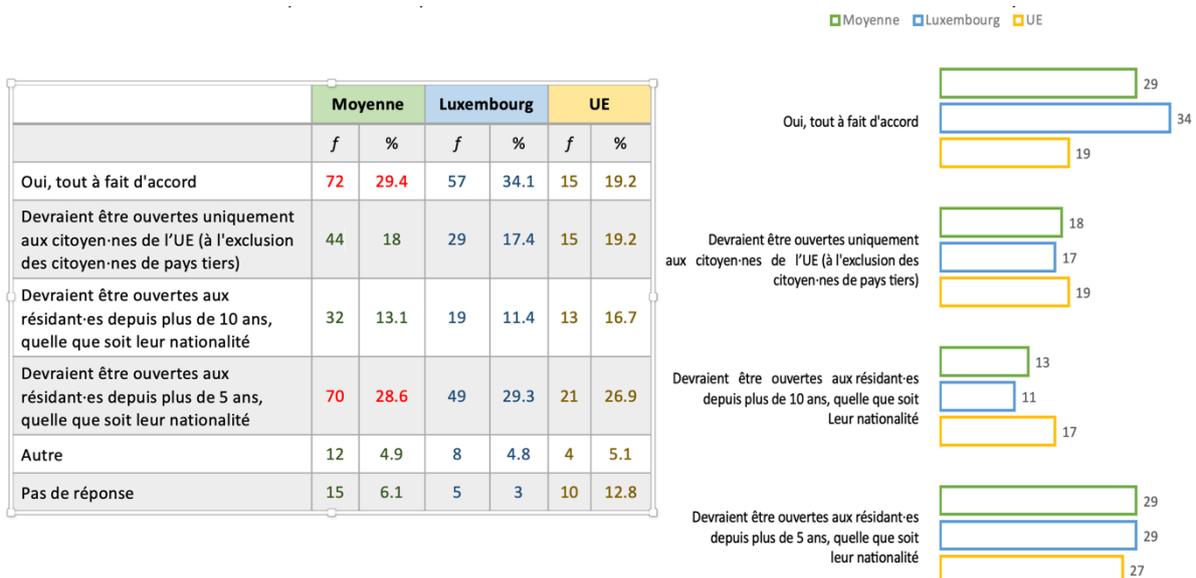
	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Oui, tout à fait d'accord	11	4.5	10	6	1	1.3
devraient être ouvertes uniquement aux citoyen·nes de l'UE (à l'exclusion des citoyen·nes de pays tiers)	3	1.2	3	1.8	0	0
devraient être ouverte aux résidant·es depuis plus de 10 ans, quelle que soit leur nationalité	2	.8	1	.6	1	1.3
devraient être ouverte aux résidant·es depuis plus de 5 ans, quelle que soit leur nationalité	65	26.5	43	25.7	22	28.2
ces emplois devraient être ouverts aux citoyen·nes de l'UE et aux ressortissant·es de pays tiers	132	53.9	83	49.7	49	62.8
Pas de réponse	5	2	4	2.4	1	1.3



**Tableau 15.** Les emplois dans le secteur des services sociaux devraient être réservés aux ressortissant·es luxembourgeois·es

Quant à l'ouverture des postes vacants au sein de la **police et l'armée**, deux propositions recueillent le même taux d'adhésion (29 %) à savoir celle qui consiste à dire que ces postes devraient être exclusivement réservés aux citoyen·nes luxembourgeois·es et la position selon laquelle ces postes devraient être ouverts au bout de cinq ans de résidence dans le pays à tous·tes les citoyen·nes, quelle que soit leur nationalité (cf. Tableau 16).

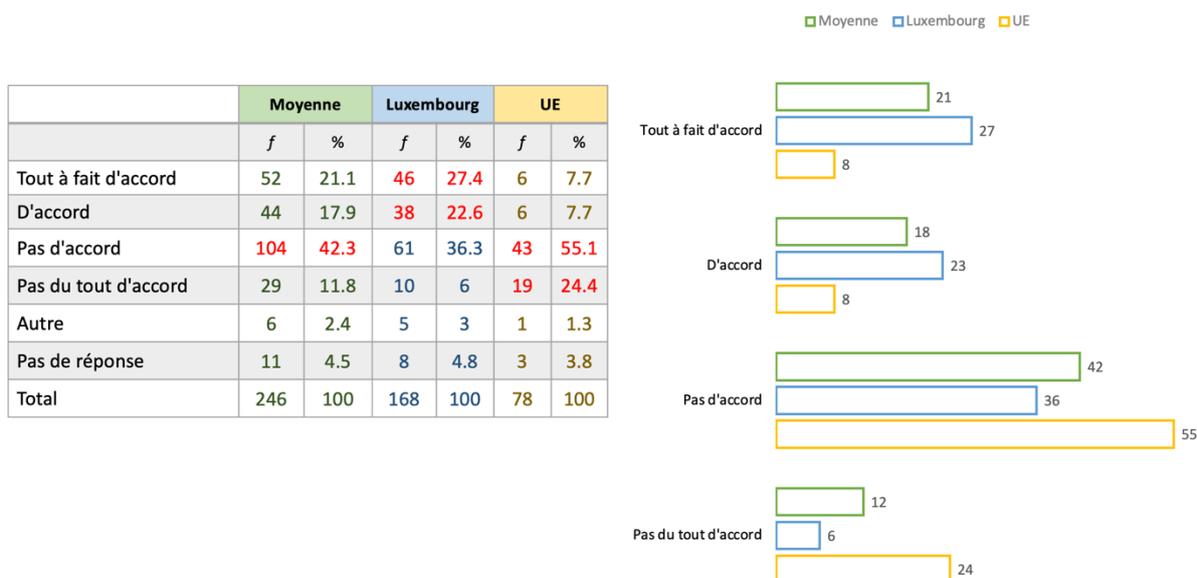
Notons toutefois que près de 60 % des participant·es luxembourgeois·es à l'enquête estiment que ces postes devraient également être ouverts à des ressortissant·es de nationalité étrangère (29 % d'entre eux·elles considèrent que cela devrait être le cas au bout d'un minimum de cinq ans de résidence).



**Tableau 16.** Les postes de la police et dans l'armée devraient être réservés aux citoyen·nes luxembourgeois·es.

Les opinions divergent de manière significative sur la question de l'ouverture des **postes de direction (par exemple le poste de directeur·rice d'un lycée public)** aux seul·es ressortissant·es luxembourgeois·es<sup>233</sup>.

Si 54 % des répondant·es ne sont pas de cet avis, 50 % des participant·es luxembourgeois·es pensent que les postes de direction dans le secteur public devraient être réservés aux citoyen·nes luxembourgeois·es<sup>234</sup>, contre 15 % des citoyen·nes de l'UE. A l'inverse, 42 % des répondant·es luxembourgeois·es rejettent cette idée contre 79 % des répondant·es de l'UE<sup>235</sup>.



**Tableau 17.** Les postes de direction dans le secteur public, par exemple directeur·rice d'un lycée national, doivent être réservés aux Luxembourgeois·es.

Notons encore que les professionnel·les interrogé·es travaillant dans le secteur public<sup>236</sup> ainsi que les citoyen·nes luxembourgeois·es qui considèrent ne pas être familiarisé·es avec les règles de libre circulation<sup>237</sup> soutiennent plutôt l'idée d'une restriction aux Luxembourgeois·es pour les postes de direction.

### Résultats qualitatifs

Certain·es répondant·es de l'enquête évoquent des difficultés d'accès aux emplois dans le secteur public au Luxembourg. La plupart d'entre eux·elles mentionnent le besoin de transparence et de procédures simples accessibles à tou·tes.

<sup>233</sup>  $t_{(165)} = -6.45, p < .001, \delta = -.86$

<sup>234</sup>  $N = 154, M = 2,33, SD = .95$

<sup>235</sup> 79 %,  $N = 74, M = 3,01, SD = .82$

<sup>236</sup>  $\chi^2_{(6)} = 15.37, p = .19$

<sup>237</sup>  $\chi^2_{(6)} = 16.27, p = .01$

Les participant·es aux entretiens qualitatifs évoquent également un large éventail de situations dans lesquelles ils·elles subissent une inégalité de traitement. Par exemple, certain·es participant·es critiquent des procédures de recrutement trop formalisées, basées sur l'exigence de diplômes d'études secondaires, universitaires, au détriment de l'expérience professionnelle et du mérite.

*« Quand vous postulez, il n'est pas dit : (il faut) X années d'expérience. Il s'agit de diplômes reconnus par l'État dans le pays XX ; ils sont très carrés » (CET/03).*

Dans le cadre des entretiens, selon les répondant·es, l'exigence de diplômes n'est pas un critère de sélection des meilleurs spécialistes. Au contraire, cette exigence est perçue comme un élément dissuasif, décourageant, qui sert de barrière pour filtrer les candidat·es au cours du processus de sélection.

De même, les participant·es interrogé·es mentionnent particulièrement l'obstacle de la langue dans le processus de candidature en vue d'accéder aux emplois publics :

*« Lorsque vous téléchargez une lettre de motivation (pour un emploi dans le secteur public), ils vous posent trois questions dans un menu déroulant, 1) où avez-vous terminé votre diplôme d'études secondaires ? 2) où avez-vous terminé votre diplôme de premier cycle universitaire 3) oui ou non, si vous avez étudié 7 des 12 années de scolarité au Luxembourg. Je ne sais pas à quoi sert cette information. ... il se pourrait que ce soit l'endroit où vous avez fait votre scolarité qui compte... Vous devez prouver que vous parlez un allemand parfait, un allemand parfait, et la seule façon de le prouver est de l'avoir étudié au lycée ou à l'université (undergraduate), dans cette langue » (CET/03).*

Par ailleurs, les exigences linguistiques sont parfois perçues comme un mécanisme « artificiel » qui favorise les citoyen·nes luxembourgeois·es au détriment d'autres citoyen·nes européen·nes. Les personnes interrogé·es signalent des cas où l'exigence des trois langues administratives du pays est requise pour des postes dont la nature ne justifierait pas ces compétences linguistiques :

*« Les connaissances de langues, bien que pas utilisées, constituent une barrière à l'entrée qui bloque le recrutement et le dynamisme du pays » (CET/CT/FN/09).*

Si les compétences linguistiques dans les trois langues officielles du pays constituent une condition essentielle pour accéder aux emplois publics, il convient de préciser que pour les ressortissant·es luxembourgeois·es ayant étudié au Luxembourg, la preuve des compétences linguistiques sous forme d'examen est souvent abandonnée lors de la procédure de recrutement alors que selon les répondant·es, les ressortissant·es luxembourgeois·es n'excellent pas toujours dans les trois langues à l'écrit :

*« Besoin d'enseignants, ou condition de la connaissance des trois langues alors que les Luxembourgeois n'ont pas à effectuer de tests de langue (et écrivent très mal d'ailleurs » (CET/CT/FN/07).*

## Thème 5 : Droit à l'accès au système social

### Résultats quantitatifs

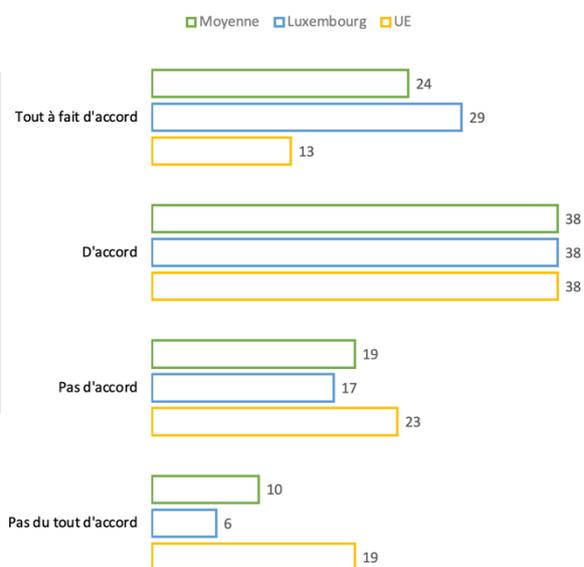
L'analyse juridique a mis en exergue l'enjeu de l'inégalité de traitement des citoyen·nes de l'UE en matière d'accès aux prestations sociales et plus particulièrement aux allocations familiales. Dans l'enquête, nous explorons également l'opinion sur ce sujet de manière simplifiée.

Plus précisément, nous avons voulu connaître la corrélation des opinions entre l'accès aux prestations sociales et le fait d'avoir contribué au financement du système social. En général, les répondant·es soutiennent la corrélation entre ces deux dimensions selon les principes du "donnant-donnant" ou du « à cotisations égales - prestations égales ».

Selon 61 % des répondant·es, l'accès aux prestations sociales par les citoyen·nes de l'UE devrait être limité en fonction de leur contribution au système social<sup>238</sup>. Ces pourcentages varient selon la nationalité des répondant·es : 66 % pour les Luxembourgeois·es (dont 29 % tout à fait d'accord)<sup>239</sup> contre 51 % de répondant·es de l'UE (dont 13 % tout à fait d'accord) (cf. Tableau 18).

19 % de répondant·es de l'UE sont fortement en désaccord<sup>240</sup> avec cette proposition contre 6 % des nationaux·nationales. Une analyse plus approfondie des données indique que la nationalité, la profession ou le niveau de connaissance du sujet n'influencent pas les réponses.

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Tout à fait d'accord	53	23.8	43	28.9	10	13.5
D'accord	84	37.7	56	37.6	28	37.8
Pas d'accord	43	19.3	26	17.4	17	23
Pas du tout d'accord	23	10.3	9	6	14	18.9
Autre	3	1.3	2	1.3	1	1.4
Pas de réponse	17	7.6	13	8.7	4	5.4
Total	223	100	149	100	74	100



**Tableau 18.** L'accès aux prestations sociales devrait être limité aux citoyen·nes de l'UE en fonction de leur contribution au système social/de protection sociale.

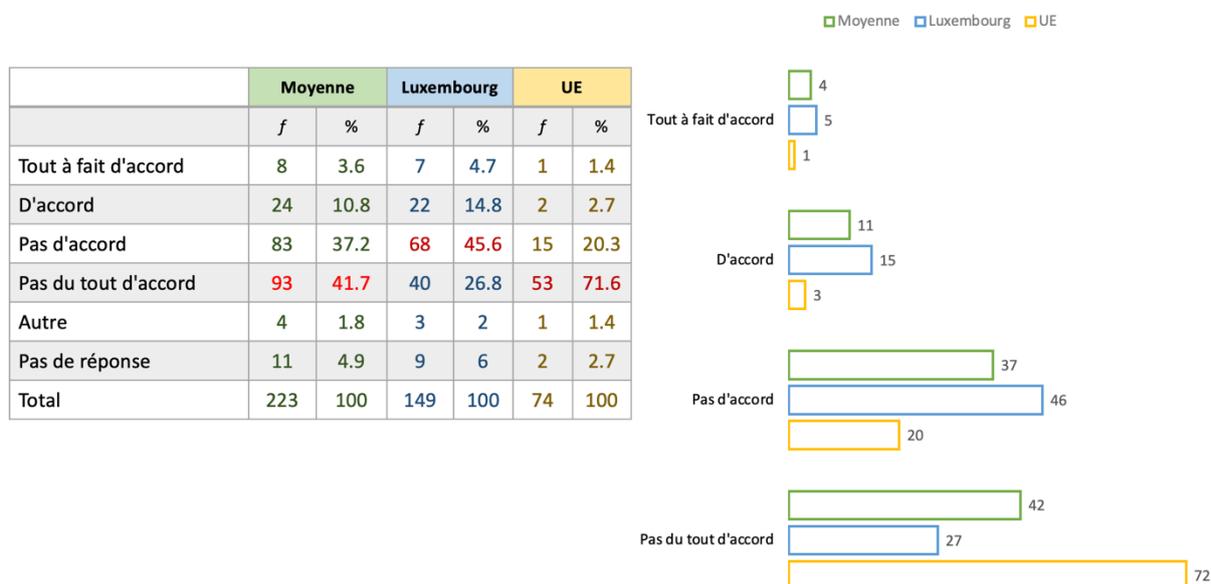
79 % de l'ensemble des répondant·es ne sont pas (du tout) d'accord avec l'affirmation selon laquelle l'accès aux prestations sociales devrait être plus restreint pour les citoyen·nes de l'UE

<sup>238</sup>  $t_{(126)} = -3.55, p < .001, \delta = -.54$

<sup>239</sup> 29 %,  $N = 134, M = 2,01, SD = .88$

<sup>240</sup> 19 %,  $N = 69, M = 2,51, SD = .98$

que pour les citoyen·nes luxembourgeois·es (cf. Tableau 19). Le point de vue<sup>241</sup> diverge selon la nationalité des répondant·es. Une très grande majorité des citoyen·nes de l'UE sont *opposé·es* (91 %, dont 72 % catégoriquement opposé·es) à un traitement privilégié des citoyen·nes luxembourgeois·es en termes de prestations sociales<sup>242</sup> alors que les répondant·es luxembourgeois·es sont relativement moins nombreux·nombreuses à s'y opposer (72 %) <sup>243</sup>.



**Tableau 19.** L'accès aux prestations sociales devrait être plus restreint pour les citoyen·nes de l'UE par rapport aux citoyen·nes luxembourgeois·es.

Nous pouvons retenir que sur ces deux sujets, les deux groupes (citoyen·nes luxembourgeois·es et citoyen·nes européen·nes non luxembourgeois·es) affichent majoritairement des points de vue similaires. Globalement, ils·elles défendent l'égalité de traitement pour accéder aux prestations sociales et le principe "à contributions égales – prestations égales".

### Résultats qualitatifs

Les réponses qualitatives à l'enquête en ligne apportent plusieurs éclairages en matière d'inégalités de traitement des citoyen·nes européen·nes travaillant au Luxembourg. Elles concernent particulièrement les travailleur·ses transfrontalier·ères, principalement préoccupé·es par l'inégalité de traitement et l'accès aux prestations sociales, aux allocations familiales, à la retraite et aux bourses d'études. Les réponses aux questions ouvertes font ressortir quatre sujets sensibles en lien avec le droit d'accès aux prestations sociales et une éventuelle inégalité de traitement : 1) la prestation sociale, 2) l'assurance chômage, 3) la retraite, 4) le handicap.

<sup>241</sup>  $t_{(206)} = 6.05, p < .001, \delta = .88$

<sup>242</sup> 72 %,  $N = 71, M = 1,31, SD = 0,6$

<sup>243</sup> 46 %,  $N = 137, M = 1,97, SD = .81$

Dans leurs réponses, les répondant·es se réfèrent à des exemples de discrimination directe et/ou indirecte fondée sur la nationalité. La **prestation** sociale figure parmi les exemples les plus frappants cités par les répondant·es pour démontrer l'inégalité de traitement des travailleur·ses transfrontalier·ères par rapport aux ressortissant·es luxembourgeois·es.

*« Concernant le versement de prestations sociales pour les travailleur·ses frontalier·ères par rapport aux travailleur·ses résident·es, qui a donné lieu à une jurisprudence de la CJUE concernant l'interdiction de la discrimination indirecte basée sur la nationalité » (CET/CT/AS/02).*

Le **thème de la retraite et de la pension** n'a pas été souvent mentionné, probablement parce que l'enquête s'est principalement concentrée sur les citoyen·nes actif·ves qui vivent au Luxembourg. Les entretiens qualitatifs ont toutefois montré que certain·es travailleur·ses transfrontalier·ères ayant travaillé au Luxembourg pendant une longue période éprouvent un besoin d'être sensibilisé·es à ce qui les attend en matière de retraite.

*« Je ne sais pas combien de retraite je vais avoir... Je ne le sais pas, honnêtement. Ce n'est que récemment que j'ai pu avoir un aperçu du montant que je recevrais à la fin de la journée si je continuais à travailler comme je le fais maintenant. Vous pouvez calculer cela d'une manière ou d'une autre, par un moyen très complexe. Mais oui, en tant que Luxembourgeois, vous avez une meilleure idée de ce que vous recevez comme pension. Je ne peux pas le dire. Je n'ai aucune... aucune information à ce sujet. Mais je sais qu'une pension particulière doit être imposée en Allemagne en tant que frontalier. Je ne sais pas dans quelle proportion » (CET/09).*

D'autres font état d'expériences de mobilité multiple avec des périodes d'activité dans plusieurs pays (de l'UE). Le manque d'informations transparentes et accessibles constitue une de leurs préoccupations. En tant que travailleur·ses transfrontalier·ères au Luxembourg, ils-elles ont besoin de savoir ce qu'il adviendra de leur retraite, quelles possibilités leur sont offertes, de quel régime de retraite ils relèvent et à quoi ressemblera leur taux d'imposition.

*« Imposition des retraité·es qui ont une pension provenant de plusieurs pays » (CET/CT/AS/04).*

Plusieurs personnes interrogé·es dans le cadre de l'enquête en ligne insistent sur l'importance de s'informer sur les différents régimes de retraite, ce qui est essentiel et utile pour chaque travailleur·se transfrontalier·ère. Aux yeux d'un·e répondant·e, le fait de ne pas avoir travaillé suffisamment longtemps au Luxembourg risque de pénaliser le·la citoyen·ne de l'UE ; l'exemple de l'accès aux maisons de retraite est cité.

*« Les personnes qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise et pas de revenu luxembourgeois et vivent pendant moins de 5 ans au Luxembourg n'ont pas droit à une aide financière étatique pour pouvoir payer l'hébergement dans une maison de retraite/maison de soins » (CET/CT/AS/09).*

Les critères de résidence et de travail interviennent de manière discriminatoire pour accéder à des dossiers (handicap, invalidité) en cas d'inaptitude au travail, de reclassement professionnel au Luxembourg et d'invalidité.

*« Un frontalier belge ou français n'a pas le droit pour avoir accès au dossier handicap s'il ne travaille le moment précis du traitement du dossier au Luxembourg (en cas d'inaptitude ou en cas de reclassement professionnel) » (CET/CT/AS/10).*

*« Pareillement concernant l'accès au dossier invalidité (critère nécessaire soit résidence Luxembourg soit travail Luxembourg) » (CET/CT/AS/10).*

Enfin, l'Ombudsman a traité plusieurs affaires relatives aux allocations familiales. Un dossier concerne le refus des allocations familiales parce qu'un enfant n'a plus son domicile légal au Luxembourg. L'affaire concerne un grand-parent qui a été nommé·e administrateur·administratrice publique de son·sa petit·e-fils·-fille. Suivant les recommandations des autorités éducatives, l'enfant a été transféré·e dans une école en Allemagne afin de lui assurer un encadrement scolaire adapté à sa situation. Ce qui a conduit au déménagement des grands-parents en Allemagne. Le fait d'avoir quitté le Luxembourg a eu comme conséquence que l'enfant n'a plus droit à l'allocation familiale au Luxembourg. Par ailleurs, selon le droit luxembourgeois, "*ouvre droit à cette allocation familiale, les enfants biologiques et adoptifs des personnes soumises à une affiliation obligatoire auprès de la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'une activité professionnelle ou d'une pension*" (Ombudsman, 2019 : 74).<sup>244</sup> Suite à l'intervention de l'Ombudsman, le cas a toutefois pu être résolu et l'enfant peut bénéficier à titre exceptionnel des allocations jusqu'à l'âge de 18 ans.

---

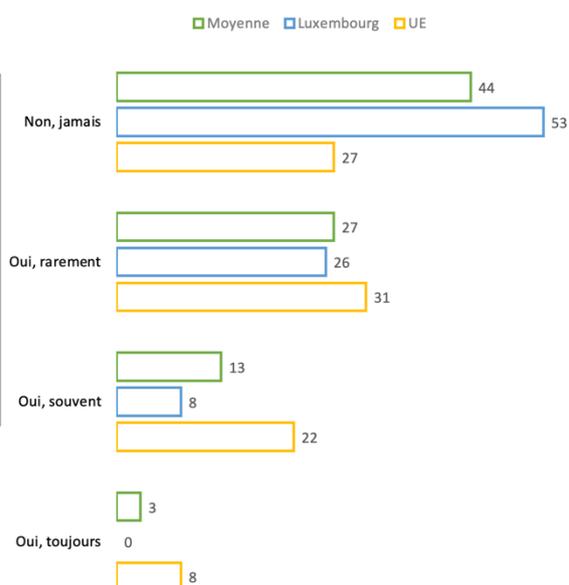
<sup>244</sup> Ombudsman (2020). [Rapport annuel 2019](#), p. 74

## Conclusions

Cette recherche avait pour objectif d'explorer les restrictions et obstacles injustifiés à la libre circulation et la discrimination fondée sur la nationalité à l'encontre des travailleur·ses de l'Union et des membres de leur famille. En s'appuyant sur plusieurs méthodes complémentaires, nous avons obtenu un panorama complexe sur la situation des citoyen·nes de l'UE vivant et/ou travaillant dans le pays. Après une analyse juridique, nous avons eu recours à une enquête quantitative en ligne calquée en partie sur la structure thématique de l'analyse juridique. Cette enquête principalement quantitative a visé à appréhender les perceptions et les opinions des professionnel·les des structures publiques et privées sur le traitement des citoyen·nes de l'UE vivant et/ou travaillant au Luxembourg. L'approche quantitative a été complétée par plusieurs dimensions qualitatives : l'analyse des réponses aux questions ouvertes de l'enquête, 10 entretiens semi-directifs menés avec des citoyen·nes de l'Union et une analyse des rapports de l'Ombudsman.

L'enquête fournit des résultats souvent contrastés, les répondant·es luxembourgeois·es et citoyen·nes de l'UE se distinguant souvent nettement dans leur appréciation. Si globalement, 72 % des participant·es à l'enquête déclarent n'avoir jamais ou rarement observé dans le cadre professionnel une inégalité de traitement à l'égard d'un·e citoyen·ne européen·ne au Luxembourg au cours des 5 dernières années, cette part est de 79 % parmi les répondant·es luxembourgeois·es et seulement de 58 % pour les répondant·es citoyen·nes de l'UE (cf. Tableau 20). En nous limitant à ceux·celles qui n'ont jamais été témoin d'une telle inégalité de traitement, les taux sont de 53 % pour les Luxembourgeois·es et de 27 % citoyen·nes de l'UE. A l'inverse, 8 % des Luxembourgeois·es déclarent avoir souvent ou toujours observé une telle inégalité contre 31 % des citoyen·nes de l'UE.

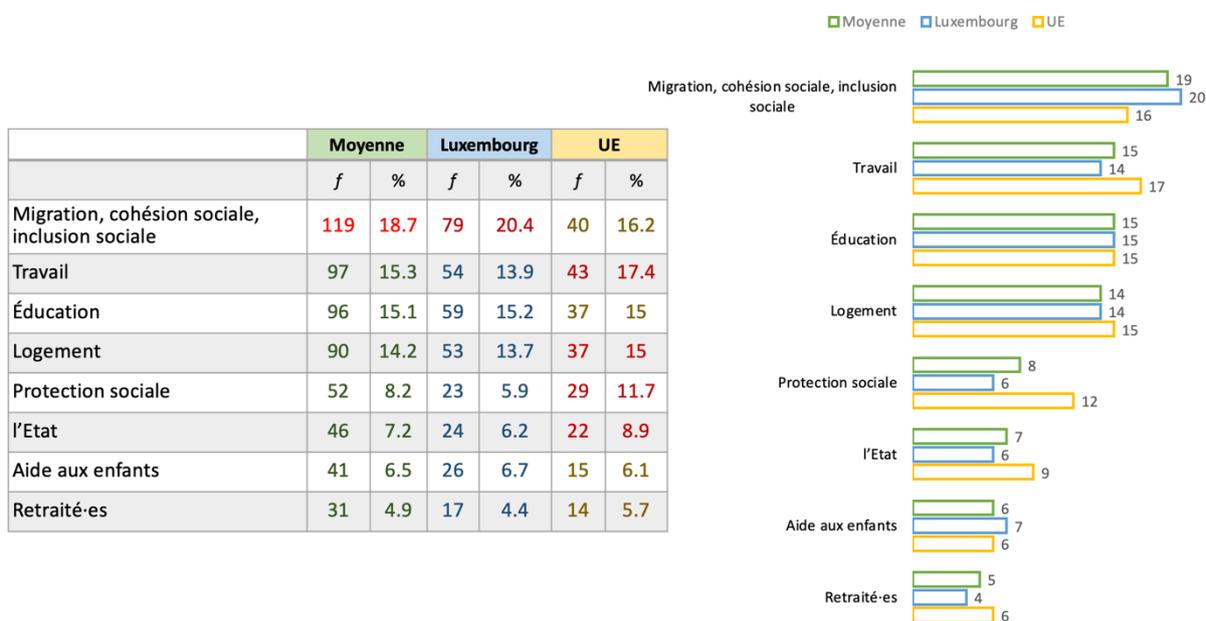
	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Non, jamais	118	44.5	95	52.8	23	27.1
Oui, rarement	73	27.5	47	26.1	26	30.6
Oui, souvent	34	12.8	15	8.3	19	22.4
Oui, toujours	7	2.6	0	0	7	8.2
Autre	3	1.1	3	1.7	0	0
Pas de réponse	30	11.3	20	11.1	10	11.8
Total	265	100	180	100	85	100



**Tableau 20.** Dans le cadre de votre travail, avez-vous observé une inégalité de traitement à l'égard d'un·e citoyen·ne européen·ne au Luxembourg au cours des 5 dernières années?

Selon les répondant·es de l'enquête (cf. Tableau 21), les domaines où l'inégalité de traitement est la plus fréquente sont les suivants : 1) la migration, la cohésion et l'inclusion sociales (18,7 %), 2) le travail (15,3 %), 3) l'éducation (15,1 %), 4) le logement (14,2 %), 5) la protection

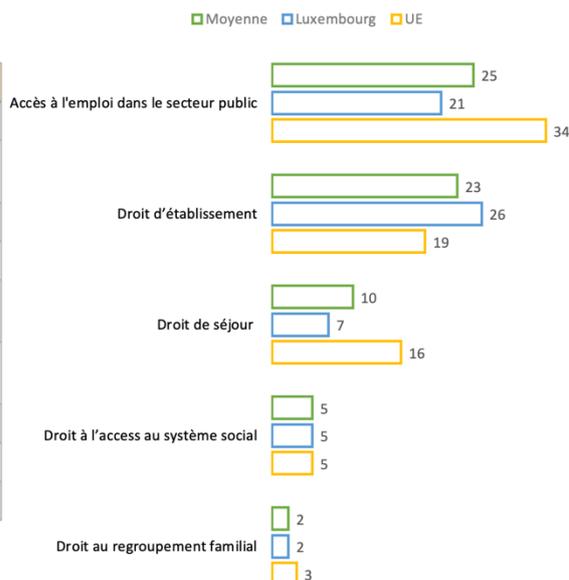
sociale (8,2 %) et 5) l'État (7,2 %). Le palmarès des domaines les plus discriminants sont aux yeux des citoyen·nes luxembourgeois·es la migration et la cohésion sociale (12 %), devant l'éducation et le travail. Pour les citoyen·nes de l'UE, les mêmes domaines sont cités dans un autre ordre, le travail venant en première position, suivi de l'éducation puis du logement.



**Tableau 21.** Domaines susceptible d'être améliorés quant aux inégalités de traitement des citoyen·nes de l'UE qui travaillent et vivent au Luxembourg (*choix multiple possible*).

Lorsque les répondant·es sont interrogé·es sur le domaine où l'inégalité de traitement est la plus fréquente, ceux·celles-ci citent d'abord l'accès à l'emploi public (25 %) devant le droit d'établissement (23 %) et le droit de séjour (10 %). Pour les participant·es luxembourgeois·es, il s'agit des mêmes thèmes sachant toutefois que le droit d'établissement est cité en première position (26 %), devant l'accès à l'emploi public alors que pour les répondant·es citoyen·nes de l'UE, l'accès à l'emploi public vient nettement en tête (34 %) (cf. Tableau 22).

	Moyenne		Luxembourg		UE	
	f	%	f	%	f	%
Accès à l'emploi dans le secteur public	55	25.3	30	20.8	25	33.8
Droit d'établissement	51	23.5	37	25.7	14	18.9
Droit de séjour	22	10.1	10	6.9	12	16.2
Droit à l'accès au système social	11	5.1	7	4.9	4	5.4
Droit au regroupement familial	5	2.3	3	2.1	2	2.7
Autre	6	2.8	5	3.5	1	1.4
Pas de réponse	68	31.9	52	36.1	16	21.6
Total	218	100	114	100	74	100



**Tableau 22.** À ma connaissance, les citoyen·nes de l'UE qui vivent et travaillent au Luxembourg sont confronté·es à des inégalités de traitement le plus souvent dans le domaine de :

**La recherche a permis d'identifier plusieurs domaines sensibles, les plus exposés à l'inégalité de traitement et aux entraves à l'exercice du droit à la libre circulation.**

Les domaines identifiés sont les suivants :

- La problématique du retrait du droit de séjour pour motif de charge déraisonnable a) pour le système d'assistance sociale puis b) dans le cadre du regroupement familial (source : analyse juridique).
- Le droit au regroupement familial des ressortissant·es de pays tiers membres de la famille d'un·e citoyen·ne de l'Union (source : analyse juridique, enquête quantitative).
- Le droit d'établissement avec la problématique de la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles (source : analyse juridique, enquête quantitative et approche qualitative).
- L'accès à l'emploi du secteur public (sur base des critères nationalité et exigences linguistiques) (source : analyse juridique, analyse des offres d'emploi enquête quantitative et approche qualitative).
- L'accès aux prestations sociales pour les travailleur·ses transfrontalier·ères en relation notamment avec le lieu de résidence et la période de travail (source : analyse juridique, approche qualitative).

Les analyses multidisciplinaires montrent que deux thèmes ressortent particulièrement et mettent explicitement en cause l'exercice de l'égalité des droits des citoyen·nes de l'UE. Ces deux aspects sont **le droit à l'accès à l'emploi public** et **le droit d'établissement**.

## Droit d'établissement

Étant donné que de nombreux·ses citoyen·nes de l'UE viennent au Luxembourg pour y travailler, la reconnaissance de leur formation et de leur expérience professionnelle est de première importance. Plus d'un quart des jurisprudences nationales identifiées (26 %) <sup>245</sup> démontrent que la reconnaissance des diplômes dans le secteur de la santé reste un défi malgré les dispositions prévues par la directive 2005/36/CE. Dans la majorité absolue de ces cas, les décisions sont défavorables et injustifiées <sup>246</sup>. En outre, il faut garder à l'esprit les **deux aspects** suivants pour comprendre la complexité de la question.

**Tout d'abord**, pour respecter le droit à l'établissement, on considère dans un premier temps le pays où les diplômes sont délivrés et non la nationalité de ces personnes. En effet, ce n'est pas la nationalité des personnes qui est déterminante pour la décision du tribunal mais plutôt le pays de délivrance du diplôme. Néanmoins, la nationalité et l'origine de la personne jouent un rôle dans le processus de décision et ne devraient pas être prises isolément des autres faits. Comme le soulignent nos études empiriques, des citoyen·nes de l'UE, dont les Luxembourgeois·es se voient refuser le droit à une formation spéciale, par exemple à l'Université du Luxembourg, au motif que leur diplôme a été obtenu dans un pays tiers. Ces personnes se sont vues refuser leur candidature uniquement parce que leurs diplômes ne figuraient pas à l'annexe V.5.1.1 de la directive 2005/36/CE, alors qu'il ne s'agit que d'une exigence nationale. Cette exigence devrait être la seule à être prise en compte dans la décision finale.

Ainsi, nous constatons que cette situation est traitée de manière restrictive au motif qu'il n'y avait pas de possibilités d'alternatives de sélection telles que des tests, des évaluations linguistiques ou des examens d'équivalence. La directive 2005/36/CE prévoit des mesures permettant la délivrance de titres basés sur des certificats de reconnaissance délivrés par les États membres.

Cependant, dans deux entretiens qualitatifs (CET/01 et CET/05), nous constatons que même lorsque les personnes ont fait homologuer leurs diplômes par d'autres États membres de l'UE, les autorités nationales le refusent toujours. Il s'agit également d'une approche étroite de la question en jeu, où la nationalité (du diplôme) est prise à part et est à la base de la décision, même si ces diplômes étaient reconnus et donc équivalents à tout diplôme de l'UE au regard d'autres autorités.

**Deuxièmement**, au niveau de l'UE, il n'existe pas de reconnaissance automatique des diplômes reçus dans tous les États membres. Dans chaque cas, les États membres concluent des accords bilatéraux/multilatéraux. Au Luxembourg, il existe un accord automatique conclu avec les États membres du BENELUX concernant certains établissements d'enseignement <sup>247</sup>. En outre, la directive 2005/36/CE prévoit la reconnaissance des diplômes obtenus dans d'autres États membres pour les professions suivantes : médecins, infirmier·ères, sage-femmes, dentistes, pharmacien·es, architectes et vétérinaires <sup>248</sup>. Pour les autres professions, des règles spéciales s'appliquent et varient dans chaque État membre.

---

<sup>245</sup> 34 sur 126

<sup>246</sup> 24 sur 34

<sup>247</sup> Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, [Reconnaissance des diplômes](#).

<sup>248</sup> [La loi du 28 octobre 2016](#)

Comme nous l'avons brièvement évoqué dans l'analyse juridique et comme le montrent les données empiriques, la violation de la liberté de circulation des personnes non luxembourgeoises affecte ceux·celles qui souhaitent commencer une nouvelle vie dans le pays. Cela concerne les migrant·es qualifié·es qui peuvent couvrir la pénurie dans des secteurs spécifiques du marché du travail, comme la médecine.

L'une des personnes interrogé·es est à la fois luxembourgeois·e et ressortissant·e d'un pays non-membre de l'UE. Ayant en main un diplôme d'études supérieures en médecine, il·elle voulait travailler en utilisant ses compétences antérieures. En effet, cette personne souhaitait disposer d'un diplôme homologué par le Ministère de l'Enseignement supérieur pour recevoir une formation spécialisée en médecine générale à l'Université du Luxembourg. Cependant, le Ministère a répondu qu'il ne délivrerait plus d'homologation dans le domaine de la médecine. La personne en question disposait d'un diplôme homologué par deux autres pays de l'UE. Cependant, l'Université a rejeté la demande au motif qu'elle n'était pas "compatible avec les conditions d'admissibilité de la FSMG, même si ce diplôme était reconnu et équivalent à tout diplôme de l'UE" (comme le précise la directive 2005/36/CE).

Pourtant, au Luxembourg, malgré des plaintes auprès de toutes les autorités compétentes, la personne interrogé·e n'a pas pu faire reconnaître son diplôme. Il·elle n'a pas non plus pu obtenir la reconnaissance professionnelle pour démarrer la spécialisation au Luxembourg, bien que la directive 2005/36/CE prévoit des mesures permettant la délivrance de titres sur la base d'attestations de reconnaissance délivrées par les États membres (sur la base de l'entretien CET/O5<sup>249</sup>). Ainsi, la législation nationale contient des éléments d'exclusion des non-nationaux·nationales<sup>250</sup> et est en cela discriminatoire envers les citoyen·nes d'autres nationalités.

Même si l'analyse juridique n'a démontré aucune preuve de traitement discriminatoire des citoyen·nes de l'UE concernant leurs diplômes d'enseignement secondaire, nous constatons indirectement une inégalité de traitement dans l'un de nos entretiens (CET/O3) où, par exemple, des personnes se sont vu refuser l'admission à l'Université de Luxembourg en raison du manque (ou de l'insuffisance) de compétences linguistiques. Là encore, comme dans les cas d'admission à une formation spécialisée, aucune alternative supplémentaire n'est offerte aux personnes qui ne sont pas luxembourgeoises. Par conséquent, cela crée un obstacle aux possibilités futures de ces personnes de s'installer dans un pays et de trouver un emploi correspondant à leurs compétences.

### **Reconnaissance de l'expérience et de son ancienneté**

La liberté de circulation des travailleur·ses inclut également les droits des travailleur·ses fonctionnaires. En effet, leurs droits devraient être également respectés et reconnus dans les autres États membres. Cela concerne en particulier la reconnaissance de leur expérience professionnelle et de leur ancienneté car « les États membres devraient tenir compte des périodes antérieures d'expérience professionnelle comparable acquises par les travailleurs

---

<sup>249</sup> La directive prévoit en effet des mesures qui permettent la délivrance de titres sur base de certificats de reconnaissances établis par les États membres.

<sup>250</sup> Y compris les ressortissant·es de pays tiers règlement Grand-ducal du 7 mars 2015, en médecine ; voir annexe 5.1.1. de la directive 2005/36/CE

migrants dans d'autres États membres de la même manière que l'expérience professionnelle acquise dans leur propre système aux fins de donner accès à leur secteur public » (EC COM (2010)373 :12)<sup>251</sup>

La non-reconnaissance de l'expérience professionnelle antérieure et de l'ancienneté constitue une entrave supplémentaire à la circulation des citoyen·nes de l'UE et, de ce fait, porte atteinte à leur droit à la liberté de circulation. Cela vaut également pour la non-reconnaissance de l'ancienneté dans le secteur public. En cas de non-respect de ce droit par les autorités nationales, les travailleur·ses migrant·es doivent suivre une nouvelle formation dans le pays d'accueil, accepter des emplois moins favorables avec des salaires plus bas et se contenter d'avantages professionnels moindres. (EC COM(694).<sup>252</sup>

### Droit à emploi public

Tout·e travailleur·se citoyen·ne de l'UE est libre de circuler au sein de l'Union. Toutefois, au regard de l'article 45(4) du TFUE, cette liberté peut être restreinte en ce qui concerne les emplois de l'administration publique. Pour les emplois attribués uniquement aux ressortissant·es nationaux·ales, deux critères doivent être pris en compte, à savoir "l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la sauvegarde de l'intérêt général de l'État". Par conséquent, les États membres ne peuvent réserver "les emplois de la fonction publique à leurs ressortissants que s'ils sont directement liés aux activités spécifiques de la fonction publique, à savoir celles qui impliquent l'exercice de l'autorité publique et la responsabilité de la sauvegarde de l'intérêt général de l'État, y compris celles des organismes publics tels que les autorités locales" (EC COM(694) :18)<sup>253</sup>

La législation nationale luxembourgeoise prend les dispositions de l'UE et ses interprétations dans un sens restrictif (par exemple : "l'emploi pertinent pour le centre XX/Ministère" (Art1(8) ou les emplois ... comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique (Art(2))<sup>254</sup>.

Ainsi, si certains postes sont liés à des zones et des Ministères "protégés", ils ne sont pas forcément réservés aux ressortissant·es luxembourgeois·es. Des tâches telles que "la consultation technique, l'entretien, le soutien, etc.," (EC COM(694) : 19)<sup>255</sup> ne relèvent pas des postes de protection et ne peuvent donc pas être limités aux seul·es luxembourgeois·es . En outre, les politiques de l'UE confirment que les emplois de postier·ères, de cheminot·es, de plombier·ères, de jardinier·ères, d'électricien·nes, d'enseignant·es, d'infirmier·ères et de

---

<sup>251</sup> Commission Européenne (2010). Communication COM (2010)373 final : [Réaffirmer la libre circulation des travailleurs: droits et principales avancées.](#)

<sup>252</sup> Commission Européenne (2002). Com(694) finale de la Commission Européenne.- [Libre circulation des travailleurs : en tirer pleinement les avantages et les potentialités](#)

<sup>253</sup> Commission Européenne (2002). Com(694) finale de la Commission Européenne.- [Libre circulation des travailleurs : en tirer pleinement les avantages et les potentialités](#)

<sup>254</sup> [Règlement grand-ducal du 12 mai 2010](#) déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

<sup>255</sup> Commission Européenne (2002). Com(694) finale de la Commission Européenne.- [Libre circulation des travailleurs : en tirer pleinement les avantages et les potentialités](#)

chercheur·ses civil·es ne peuvent être limités aux ressortissant·es de l'État d'origine (EC SEC(2010): 18)<sup>256</sup>

Actuellement, la législation nationale ne précise pas les critères qui définissent les personnes "exerçant une autorité et une responsabilité publiques pour la sauvegarde de l'intérêt général de la scène luxembourgeoise." L'ambiguïté de ce dernier point peut entraver l'accès des personnes non luxembourgeois·es aux emplois publics.

En effet, les résultats quantitatifs et qualitatifs de ce projet ont fourni des exemples de la manière dont les autorités nationales « publient des offres de poste réservés aux nationaux », alors qu'il n'y a pas de lien direct avec l'autorité publique et la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État (par exemple, le poste de diététicien·ne). Les résultats de l'enquête en ligne confirment que les emplois du secteur public devraient être plus ouverts aux personnes non luxembourgeois·es, moyennant certaines restrictions.

Par ailleurs, notre analyse juridique et empirique indique que pour les emplois du secteur public, les exigences linguistiques ont tendance à n'être ni raisonnables ni nécessaires, en particulier lorsqu'elles ne sont pas réservées aux ressortissant·es luxembourgeois·es. Les répondant·es à l'enquête en ligne confirment que la langue est l'un des principaux obstacles à l'accès aux emplois dans le secteur public (32 %).

Une brève analyse des offres d'emploi du secteur révèle des résultats intéressants concernant les exigences linguistiques. Bien que nous n'ayons pas trouvé de preuves concernant les prérequis linguistiques supplémentaires excessifs pour les postes ouverts aux détenteur·rices d'une licence, nous avons observé certaines exigences linguistiques restrictives et excessives pour les emplois de niveau master, en particulier pour les emplois exigeant des compétences techniques et relationnelles. Les résultats doivent démontrer s'il existe des domaines ou des Ministères spécifiques où les postes sont réservés aux seul·es ressortissant·es nationaux·ales. Toutefois, ces résultats exploratoires confirment les conclusions de l'analyse juridique et les recommandations supplémentaires pour un meilleur contrôle des règles d'encadrement nationales pour la publication des emplois dans le secteur public.

---

<sup>256</sup> Commission européenne (2010), SEC(2010) 1609 final , Libre circulation des travailleurs dans le secteur public. Document de travail des services de la Commission, [Emploi dans le secteur public - Emploi, affaires sociales et inclusion - Commission européenne \(europa.eu\)](#).

## Limites de l'étude

- Les questions de l'enquête quantitative, en partie dans l'analyse juridique, ont été formulées de manière « simplifiée » par rapport à la réalité complexe de la vie quotidienne des Luxembourgeois-es. Conscients de cela, nous avons néanmoins développé des questions spécifiques afin de nous concentrer sur un ou deux éléments particuliers de la situation des répondant-es.
- L'enquête visait les professionnel·les de structures publiques et privées, témoins et/ou expert·es d'éventuelles inégalités de traitement des citoyen·nes de l'UE au Luxembourg. C'est pourquoi il a été décidé de cibler principalement des acteur·rices du secteur public et des organisations non gouvernementales connexes (voir section Méthode quantitative). Lors de l'élaboration et surtout de l'analyse de l'enquête, nous nous sommes rendu-es compte de la représentation déséquilibrée des professionnel·les. La plupart des répondant-es étaient engagé-es dans le secteur public, et seulement 12 % d'entre eux·elles appartenaient à des organisations de défense des droits de l'Homme et de la société civile. Pour les études futures, nous recommandons d'élargir l'enquête afin de capter un échantillon plus représentatif de la société luxembourgeoise. Il convient de souligner que l'enquête ciblait des professionnel·les de secteurs ciblés et non un échantillon représentatif de la population du pays.
- En raison du calendrier serré du projet (15 mois), il n'était pas possible de respecter la diversité linguistique dans certaines méthodes. Aussi, l'enquête n'a pu être proposée qu'en langue française. Par ailleurs, certains des sujets abordés n'ont pu être approfondis.
- L'enquête fait également apparaître des résultats divergents selon le profil des répondant-es, principalement selon la nationalité et le secteur professionnel. Aussi, il est probable que les expériences professionnelles façonnent la compréhension des répondant-es de l'égalité de traitement en matière de protection sociale. Une étude complémentaire est toutefois nécessaire pour approfondir cette question.

## Annexes

### Annexe 1. Questionnaire d'enquête en ligne

#### CET : Citoyen·nes de l'UE: Travailler et vivre au Luxembourg 2022

Nous vous souhaitons la bienvenue à l'étude d'experts sur le partage des connaissances et des pratiques dans le cadre du projet de recherche CET. Ce projet est consacré à la compréhension de la situation de travail et de vie des citoyen·nes de l'UE au Luxembourg, tant du point de vue global de l'UE que de celui du Luxembourg. L'objectif de cette enquête est d'impliquer vous comme les spécialistes, les personnes à l'initiative des politiques et vie sociale, et celles qui les utilisent dans le développement de recommandations politiques en faveur de la "libre circulation" des citoyen·nes de l'UE au Luxembourg.

La confidentialité et l'anonymat seront totalement préservés, et nous n'utiliserons vos coordonnées qu'en interne pour faciliter le processus de recherche. Le temps nécessaire pour remplir ce questionnaire est estimé à environ 20 minutes.

Vous ne vous sentez peut-être pas spécialiste dans tous les sujets abordés dans ce questionnaire, mais essayez de répondre à toutes les questions en adoptant votre point de vue. Il n'y a pas de bonne ou de mauvaise réponse. Notre recherche dépend de votre participation. En tant que citoyens, nous avons une chance de développer la société et la science futures en participant à une étude. Nous espérons que vous prendrez conscience de cette chance et que vous la saisissez. Nous sommes simplement intéressés par votre opinion professionnelle authentique.

Merci beaucoup de partager avec nous votre expertise, votre expérience et votre temps.

Meilleures salutations,

L'équipe de projet CET de l'Université du Luxembourg.

Contact : aurita.zega@uni.lu

+352 4666 44 9950

C'est parti!

Le questionnaire d'enquête se compose de six parties :

0. Questions générales

1. Reconnaissance de niveau d'études, d'équivalence de diplômes et d'équivalence de qualifications professionnelles

2. Accès à l'emploi dans le secteur public

3. Droit de séjour et regroupement familial

4. Citoyen·nes de l'UE en situation d'inactivité pour cause de chômage, de chômage involontaire, de maladie et d'invalidité

5. Prestations sociales et protection sociale (aide financière pour les études, allocation familiale, (Zukunftskées/ Caisse pour l'avenir des enfants), REVIS, allocation de vie chère)

6. Agents de l'égalité de traitement

Il y a 39 questions dans ce questionnaire.

#### **Données de spécialistes**

1. Cochez l'option qui décrit le mieux l'emploi que vous occupez:

Cochez la ou les réponses

Veuillez choisir toutes les réponses qui conviennent :

- Mon travail est lié à l'élaboration de politiques européennes ou nationales.
- Je travaille dans le secteur public / gouvernemental.
- Je travaille pour une municipalité.
- Je travaille pour une organisation de la société civile.
- Je travaille dans une organisation liée aux droits de l'Homme nationaux.
- Pas de réponse.
- Autre:

2. Qu'est-ce qui décrit le mieux le domaine dans lequel vous travaillez?

Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Migration, cohésion sociale, inclusion sociale
- Travail
- Aide aux enfants
- Éducation
- Logement
- Le gouvernement, l'Etat
- La fonction publique
- Prestations sociales / assistance / protection sociale (aide financière pour les études, allocation familiale, Zukunftskees/Caisse pour l'avenir des enfants, REVIS, allocation de vie chère)
- Personnes âgées et retraités
- Pas de réponse
- Autre

3. Je suis:

*Choisissez plus d'options si vous avez une double/multiple nationalité.*

Cochez la ou les réponses

Veillez choisir toutes les réponses qui conviennent :

- Un·e citoyen·ne luxembourgeois·e.
- Un·e citoyen·ne de l'UE.
- Un·e citoyen·ne d'un pays tiers.
- Pas de réponse.
- Autre:

3b. Ma/mes nationalité(s) est/sont:

*Choisissez plus d'options si vous avez une double/multiple nationalité.*

Répondre à cette question seulement si les conditions suivantes sont réunies :

La réponse était à la question '3 [a3]' (3. Je suis: Choisissez plus d'options si vous avez une double/multiple nationalité.)

Cochez la ou les réponses

Veillez choisir toutes les réponses qui conviennent :

- La France.
- L'Allemagne.
- La Belgique.
- Le Portugal.
- L'Italie.
- Autre:

## Questions générales

1. Estimez-vous être suffisamment informé-e sur les droits des citoyen·nes de l'UE à travailler et à vivre au Luxembourg?

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Je trouve que je ne suis pas du tout informé·e.
- Je trouve que je suis assez informé·e.
- Je trouve que je suis bien informé·e sur les droits des citoyen·nes de l'UE à travailler et à vivre au Luxembourg.
- Pas de réponse.
- Autre

2. Estimez-vous que les citoyen·nes de l'UE sont suffisamment informé·es de leurs droits à travailler et à vivre au Luxembourg ?

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Je trouve que les citoyen·nes de l'UE ne sont pas du tout informé·es.

- Je trouve que les citoyen·nes de l'UE sont quelque peu informé·es.
- Je trouve que les citoyen·nes de l'UE qui vivent et travaillent au Luxembourg sont bien informé·es de leurs droits des citoyen·nes de l'UE à travailler et à vivre au Luxembourg.
- Pas de réponse.
- Autre

3. La liberté de circulation au sein de l'UE est le droit absolu des citoyen·nes de l'UE.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

4. Pour les citoyen·nes de l'UE, les conditions/modalités de travail ou vivre dans un autre pays de l'UE devraient plutôt être réglementées:

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Au niveau législatif de l'UE
- Au niveau législatif national
- Spécifique au cas par cas (réglementé individuellement par les autorités publiques, la commune, etc.)
- Pas de réponse
- Autre

5. Les citoyen·nes de l'UE peuvent venir au Luxembourg, mais leur droit de séjour doit être conditionné à leur situation professionnelle au Luxembourg.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

6. Au cours des 5 dernières années, le traitement des citoyen·nes de l'UE travaillant ou vivant au Luxembourg:

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Est devenu meilleur.
- N'a pas changé.
- A empiré.
- Pas de réponse.
- Autre

7. Dans le cadre de votre travail, avez-vous observé une inégalité de traitement à l'égard d'un·e citoyen·ne européen·ne au Luxembourg au cours des 5 dernières années?

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Non, jamais
- Oui, rarement
- Oui, souvent
- Oui, toujours
- Pas de réponse
- Autre

8. Dans quel domaine, selon vous, est-il possible d'améliorer l'inégalité de traitement des citoyen·nes de l'UE qui travaillent et vivent au Luxembourg?

- Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Migration, cohésion sociale, inclusion sociale
- Travail
- Aide aux enfants
- Éducation
- Logement
- Le gouvernement, l'Etat
- La fonction publique
- Prestations sociales/assistance/protection sociale (aide financière pour les études, allocation familiale, Zukunftskees/Caisse pour l'avenir des enfants, REVIS, allocation de vie chère)
- Personnes âgées et retraités
- Pas de réponse
- Autre

9. Pouvez-vous décrire, dans vos propres termes, un cas d'inégalité de traitement à l'égard d'un·e citoyen·ne européen·ne (par rapport à un·e citoyen·ne luxembourgeois·e) que vous avez observé ou traité au Luxembourg au cours des 5 dernières années?

*Veillez mettre la mention "XXX" à la place des noms (de personnes, de sociétés, d'institutions, d'associations, etc.).*

*Minimum 1 cas; maximum 3 cas*

*Question facultative*

Veillez écrire votre réponse ici :

### **Reconnaissance de niveau d'études, d'équivalence de diplômes et de qualifications professionnelle**

1. Tous les diplômes obtenus dans l'UE doivent être reconnus par tous les États membres de l'UE.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

2. L'expérience professionnelle acquise dans un État membre de l'UE doit être reconnue / prise en compte au Luxembourg.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

### **Accès à l'emploi dans la fonction publique**

1. Dans le secteur public, les emplois sont suffisamment ouverts aux citoyen·nes de l'UE. \*

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

2. L'accès à tous les emplois publics est restreint pour les non-Luxembourgeois:

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Oui, tous les emplois publics devraient être réservés aux citoyen·nes luxembourgeois-es.
- Certains emplois dans le secteur public devraient être réservés aux citoyen·nes luxembourgeois-es.
- Les citoyen·nes européen·nes doivent pouvoir postuler à tous les emplois du secteur public.
- Pas de réponse.
- Autre

3. Tous les secteurs publics ne devraient être ouverts aux citoyen·nes de l'UE que s'ils/elles maîtrisent les trois langues administratives luxembourgeoises.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

4. Dans le secteur public, le niveau des compétences linguistiques doit dépendre des critères du poste.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas de réponse
- Autre

5. Les postes de direction dans le secteur public, par exemple directeur d'un lycée national, doivent être réservés aux Luxembourgeois.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

6. Les postes de la police et dans l'armée devraient être réservés aux citoyen·nes luxembourgeois-es.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Oui, à fait d'accord.
- Non, certaines devraient être ouvertes uniquement aux citoyens de l'UE (à l'exclusion des citoyens de pays tiers).
- Non, certaines devraient être ouvertes aux citoyens de l'UE, résidant dans le pays depuis plus de 5 ans, quelle que soit leur nationalité.
- Non, certaines devraient être ouvertes aux citoyens de l'UE, résidant dans le pays depuis plus de 10 ans, quelle que soit leur nationalité.
- Pas de réponse.
- Autre

7. Les emplois dans le secteur des services sociaux, par exemple, dans les résidences pour personnes âgées ou les garderies (Maison Relais), devraient être réservés aux ressortissant·es luxembourgeois-es.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Oui, à fait d'accord.
- Non, ces emplois devraient être ouverts aux citoyens de l'UE et aux ressortissants de pays tiers.
- Non, certaines devraient être ouvertes uniquement aux citoyens de l'UE (à l'exclusion des citoyens de pays tiers).

- Non, certaines devraient être ouvertes aux citoyens de l'UE, résidant dans le pays depuis plus de 5 ans, quelle que soit leur nationalité.
- Non, certaines devraient être ouvertes aux citoyens de l'UE, résidant dans le pays depuis plus de 10 ans, quelle que soit leur nationalité.
- Pas de réponse.
- Autre

## **Droit de résidence et regroupement familial**

1. Un-e citoyen-ne de l'UE vivant et travaillant au Luxembourg devrait bénéficier du regroupement familial pour ses enfants dans le cas suivant:

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Seulement si l'enfant d'un citoyen de l'UE a moins de 21 ans.
- Oui, quel que soit l'âge de l'enfant du citoyen de l'UE, sans avoir à justifier d'une dépendance financière.
- Oui, quel que soit l'âge de l'enfant du citoyen de l'UE, mais celui-ci doit dépendre financièrement du citoyen de l'UE qui vit et travaille au Luxembourg.
- Pas de réponse.
- Autre

2. Le/la partenaire d'un-e citoyen-ne de l'UE vivant et travaillant au Luxembourg devrait bénéficier du regroupement familial pour ses enfants dans le cas suivant:

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Seulement si l'enfant d'un citoyen de l'UE a moins de 21 ans.
- Oui, quel que soit l'âge de l'enfant du/de la citoyen-ne de l'UE, sans avoir à justifier d'une dépendance financière.
- Oui, quel que soit l'âge de l'enfant du citoyen de l'UE, mais celui-ci doit dépendre financièrement du citoyen de l'UE qui vit et travaille au Luxembourg.
- Pas de réponse.
- Autre

3. Les citoyen-nes de l'UE vivant et travaillant au Luxembourg devraient pouvoir bénéficier du regroupement familial de leurs parents dans les cas suivants:

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Les citoyen-nes de l'UE devraient toujours être autorisés à faire vivre leurs parents au Luxembourg.
- Le(s) parent(s) sont également citoyen-nes de l'UE.
- Le(s) parent(s) sont financièrement à leur charge et que le/la citoyen-ne de l'UE peut prouver qu'il/elle dispose de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins.
- Le(s) parent(s) sont aussi des citoyen-nes de l'UE, sont financièrement à leur charge et que le/la citoyen-ne de l'UE peut prouver qu'il/elle dispose de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins.
- Cela dépend du cas, et il ne devrait pas y avoir de règle spécifique, car chaque cas est unique.
- Pas de réponse.
- Autre

## **Citoyen-nes de l'UE en situation d'inactivité pour cause de chômage, de maladie et d'invalidité**

1. Les citoyen-nes de l'UE qui sont devenus incapables de travailler en raison d'une maladie ou d'un handicap doivent quitter le Luxembourg.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

2. Les citoyen·nes communautaires non luxembourgeois·es qui sont devenu·es incapables de travailler en raison d'un chômage involontaire doivent quitter le Luxembourg.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

3. Après avoir cessé de travailler et utiliser les programmes de chômage / ADEM dans la recherche d'un emploi, les citoyen·nes de l'UE doivent quitter le Luxembourg.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

4. Les citoyen·nes de l'UE devraient être autorisé·es à venir et à séjourner au Luxembourg pour y chercher un emploi en tant que demandeur·ses d'emploi dans un premier temps, pendant une période de:

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- 3 mois
- 6 mois
- 1 an
- Pas du tout autorisé·e
- Pas de réponse
- Autre

### **Prestations sociales et bien-être social**

*i.e. aide financière pour les études, allocation familiale, Zukunftskees/Caisse pour l'avenir des enfants, REVIS, allocation de vie chère*

1. L'accès aux prestations sociales devrait être limité aux citoyen·nes de l'UE en fonction de leur contribution au système social/de protection sociale.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

2. L'accès aux prestations sociales devrait être plus restreint pour les citoyen·nes de l'UE par rapport aux citoyen·nes luxembourgeois·es.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

3. Les prestations sociales devraient d'abord être accessibles aux personnes qui vivent réellement dans la pauvreté, qu'ils/elles soient citoyen·nes luxembourgeois·es, citoyen·nes de l'UE ou citoyen·nes de pays tiers.

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Tout à fait d'accord
- D'accord
- Pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Pas de réponse
- Autre

### **Agents de l'égalité de traitement**

1. À ma connaissance, les citoyen·nes de l'UE qui vivent et travaillent au Luxembourg sont confronté·es à des inégalités de traitement le plus souvent dans le domaine de:

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Reconnaissance d'équivalence de diplômes et d'équivalence de qualifications professionnelles
- Accès à l'emploi dans le secteur public
- Droit de séjour et regroupement familial
- Citoyen·nes européen·nes en situation d'inactivité pour cause de chômage, de chômage involontaire pour cause de maladie et d'invalidité
- Prestations sociales et protection sociale

- Pas de réponse
- Autre

2. Les droits des citoyen·nes de l'UE vivant et travaillant au Luxembourg doivent être défendus par:

- Médiateur·rice
- Centre de médiation
- Syndicats
- Centres de médiation dans les municipalités
- Organisations de défense des droits civils
- La législation nationale les protège déjà
- Pas de réponse
- Autre

## **Fin**

1. Si vous acceptez d'être contacté·e par l'équipe de recherche pour d'autres recherches ou si vous êtes intéressé·e par le résultat final de l'étude, veuillez saisir votre adresse électronique:

Veillez écrire votre réponse ici :

2. Avez-vous des remarques à faire sur cette recherche?

Veillez écrire votre réponse ici :

Merci d'être avec nous jusqu'à la fin de ce questionnaire !