



La politique des visas comme canal migratoire

Luxembourg

Université de Luxembourg
- Point de contact national du REM -
B.P. 2
7201 Walferdange
LUXEMBOURG

www.emnluxembourg.lu

E-mail : coordination@emnluxembourg.lu

Octobre 2011



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille et de l'intégration

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration

Abréviations

ADEM	Administration de l'Emploi
CCTS	Commission Consultative pour Travailleurs
CES	Conseil Économique et Social
EC	Commission européenne
EEA	Espace économique européen
EEC	Communauté économique européenne
REM	Réseau Européen des Migrations
UE	Union européenne
IGSS	Inspection générale de la Sécurité Sociale
IOM	Organisation internationale pour les migrations
MOU	Protocole d'entente
MYO	Migrer les yeux ouverts
NCP	Point de contact national
NGO	Organisation non gouvernementale
STATEC	Institut National de la Statistique et des Études Économiques du Grand-Duché du Luxembourg
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Table des matières

Avant-propos	6
Résumé	7
1. POLITIQUE DES VISAS COMME CANAL D'IMMIGRATION	10
INTRODUCTION	10
1.1. Méthodologie	12
1.1.1. Examen de la documentation	13
1.1.2. Analyse des archives	13
1.1.3. Interviews semi-structurées	14
1.1.4. Atelier	14
1.2. Définitions	14
2. POLITIQUE ET CADRE LÉGAL POUR L'OCTROI DE VISAS AU LUXEMBOURG ..	18
2.1. CONTEXTE HISTORIQUE	18
2.1.1. Migration au Luxembourg	18
2.1.2. Définition et Signification d'un Visa	21
2.1.3. Histoire de la Zone de Schengen :	22
2.1.4. Mise en œuvre d'une politique commune des visas	26
2.2. Politique nationale et cadre législatif	27
2.2.1. Politique des visas	29
2.2.2. Cadre juridique :	33
2.2.3. Politique des visas, législation nationale et immigration légale	36
2.2.4. Politique des visas, législation nationale et immigration irrégulière	38
2.3. Accords avec des pays tiers	43
2.4. Changements récents apportés à la politique et à la législation des visas dans le contexte d'une dimension UE commune	44
3. Mise en œuvre pratique et organisation	48
3.1. Procédures générales suivies au cours des étapes de la procédure du visa C	48
3.2. Délivrance de visa pour les besoins de l'immigration légale – procédure spécifique suivie lors des étapes propres à la procédure des visas	51
3.2.1. Procédure de demande d'un visa C	52
3.2.2. Procédure pour l'obtention d'un visa de type D	56
3.2.3. Pratiques nationales en matière de visa dans le cadre de l'admission de ressortissants de pays tiers	71
3.2.4. Défis et facteurs de succès permettant de faciliter l'immigration légale	73
3.3. Procédures de visa destinées à empêcher la migration irrégulière	74

3.3.1. Prévention de la migration irrégulière suivant d'autres mesures durant la délivrance du visa	75
3.3.2. Défis et facteurs de succès permettant d'empêcher la migration irrégulière	75
4. Coopération avec des pays tiers	77
4.1. La facilitation de la migration légale et/ou la prévention de la migration irrégulière : Chine	78
4.1.1. Principale raison du choix de la Chine	78
4.1.2. Vue d'ensemble historique sur les relations avec la Chine	79
4.1.3. Existence d'accords de migration avec la Chine	81
4.1.4. Autres mesures	84
4.1.5. Statistiques	85
4.1.6. Conclusions relatives au cas chinois	93
4.2. La facilitation de la migration légale et/ou la prévention de la migration irrégulière : Fédération de Russie	94
4.2.1. Principale raison du choix de la Fédération de Russie	95
4.2.2. Vue d'ensemble historique sur les relations avec la Fédération de Russie	96
4.2.3. Existence d'accords migratoires avec la Fédération de Russie	97
4.2.4. Autres mesures	100
4.2.5. Statistiques	102
4.2.6. Conclusions relatives au cas russe	110
5. Effets de la politique et de la législation de l'UE	113
5.1. Impact de la politique des visas UE et de la législation sur le Luxembourg	114
5.2. Impact global de la politique de migration et de la législation de l'UE sur la politique des visas et la délivrance des visas au Luxembourg	115
5.3. Instruments ayant un effet sur la législation luxembourgeoise et/ou sur la politique et les pratiques :	115
5.3.1. Accords UE relatifs à la facilitation de la délivrance de visas	115
5.3.2. Levée des obligations de visa pour certains pays tiers	118
5.3.3. Le système d'information sur les visas	121
5.3.4. Le code des visas et les instructions consulaires communes	123
5.3.5. Règlement (UE) n° 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de longue durée	125
5.4. Discussions nationales et débats politiques sur les politiques de visa actuelles et futures	125
7. Conclusions	153
9. Bibliographie :	175

Avant-propos

Les opinions et interprétations exprimées dans ce rapport sont celles de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement les avis du Ministère luxembourgeois de la Famille et de l'Intégration ou du Ministère des Affaires Étrangères. Elles ne représentent en rien la politique du Gouvernement luxembourgeois.

Le présent rapport a été rédigé par Adolfo Sommaribas avec l'aide d'Anne Koch, membre du personnel du Point de contact national luxembourgeois au sein du Réseau Européen des Migrations, sous la responsabilité globale de l'Ass. Prof. Dr Christel Baltes-Löhr. Un soutien permanent a été fourni par les membres du réseau national du Point de contact national au Luxembourg : Sylvain Besch (CEFIS), Dr Claudia Hartmann-Hirsch, (CEPS/Instead), Germaine Thill (STATEC), Sylvie Prommenschenkel (Direction de l'Immigration) et Marc Hayot (OLAI - Office de l'accueil et de l'intégration, Ministère de la Famille et de l'Intégration).

Résumé

La délivrance d'un visa relève de la souveraineté nationale.

La politique en matière de visas englobe un certain nombre de paramètres qui sont déterminés par la législation nationale (Constitution, lois, règlements et arrêts), et qui habilite l'administration à déterminer quels sont les étrangers qui sont autorisés à pénétrer sur son territoire et à y résider de façon provisoire. Il s'agit d'un phénomène social, car ce processus réagit et interagit avec l'ensemble du système social de l'État. Les sous-systèmes sociaux, économiques, politiques, éducatifs et éthiques interviennent dans ce processus. Par exemple, durant des périodes de guerre ou de conflits sociaux, la politique des visas a servi d'instrument efficace pour stopper l'immigration d'un certain type de population. D'autre part, dans les cas de croissance économique élevée, et ce, pour éviter les pénuries de main d'œuvre et soutenir cette croissance¹, la politique des visas peut autoriser l'immigration des étrangers sur une base plus flexible que celle qui est imposée en cas d'économie en récession².

Ce groupe de paramètres, basés sur des termes objectifs et parfois subjectifs, permet de réguler l'entrée de ressortissants étrangers sur le territoire de l'État. Cette régulation se manifeste de deux façons : sous la forme d'une permission qui est accordée par l'État à une personne en particulier, et en même temps sous la forme d'une restriction via un filtrage des personnes qui sont considérées comme une menace potentielle pour l'intérêt public.

Comme il s'agit de la manifestation de la puissance souveraine de l'État, en principe, l'autorité administrative n'est pas tenue d'informer la personne des raisons qui justifient l'octroi ou le refus de visa. Toutefois, l'évolution du principe de transparence en droit administratif a quelque peu modifié la donne et de nos jours, les motivations de la décision tendent à être communiquées. Ceci, afin d'éviter tout abus de pouvoir dans le chef du fonctionnaire qui prend la décision, ce qui s'apparente à un moyen de contrôle du fonctionnaire par les tribunaux administratifs ou judiciaires, mais également par la société en général.

¹ Le Luxembourg a souvent été confronté à ce genre de situations au cours des dernières décennies : 1) l'immigration italienne pendant l'essor de l'industrie de l'acier; l'immigration italienne et hollandaise après la Seconde Guerre Mondiale et l'immigration portugaise dans les années 60.

² Ce changement de politique est notable au niveau des nouvelles politiques en matière de main d'œuvre, où on assiste à la promotion de l'immigration de travailleurs en provenance de pays tiers (directive 2009/50/CE) et à la restriction en même temps de l'immigration des travailleurs peu qualifiés.

À l'époque moderne, la plupart des pays établissent une distinction entre les visas de courte durée (trois mois ou moins), les visas à longue durée (plus de trois mois) et les visas de transit. Tous ces types de visas sont combinés dans le contexte de l'autorité légale de l'État.

L'intégration du Luxembourg dans la Convention de Schengen et l'intégration ultérieure dans le droit européen, via le Traité d'Amsterdam, ont impliqué le transfert d'une partie de cette autorité légale en faveur du Parlement européen et de la Commission. De nos jours, les visas de courte durée relèvent de la compétence exclusive des autorités européennes, tel qu'en dispose l'article 77 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le Code des visas. Toutefois, une compétence résiduelle concernant les visas à longue durée, mieux connus sous le nom de Visa D, subsiste au niveau national au Luxembourg. Cette compétence prévoit l'autorisation pour des ressortissants de pays tiers de résider sur le territoire luxembourgeois sur une base temporaire.

Il est important de souligner que la compétence d'attribution de ces deux types de visas revient à deux Ministères différents au Luxembourg. Le Bureau des Passeports et Visas du Ministère des Affaires étrangères est responsable du traitement et de l'autorisation des visas de courte durée, tandis que la Direction de l'Immigration du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration est en charge du traitement et de l'autorisation des visas à longue durée.

Cependant, la réception de ces deux types de visas est gérée par les missions diplomatiques qui représentent le Luxembourg dans les pays tiers. Étant donné sa petite taille, le Luxembourg a très peu de représentations diplomatiques à l'étranger (voir l'annexe 1) et il est essentiellement représenté par d'autres États membres (principalement les autres États membres du Benelux, la France, l'Allemagne, le Portugal et l'Espagne), ce qui signifie que dans le cas du Luxembourg, la coopération développée par le biais du Code des visas était déjà en place depuis de nombreuses années.

Le fait que le Luxembourg n'ait pas de frontières externes avec des pays tiers entrave fortement le fonctionnement de la politique des visas comme un canal de migration. Un ressortissant de pays tiers venant au Luxembourg avec un visa C valide délivré par un autre État membre ne peut être contrôlé par les autorités luxembourgeoises, étant donné qu'il n'existe aucun contrôle physique. La seule façon de les détecter serait par le biais de contrôles d'identité par la police, mais dans un pays comptant environ 150.000 frontaliers qui traversent les frontières du pays pour se rendre à son travail chaque jour, les contrôles effectifs sont limités.

En résumé, la politique des visas au Luxembourg ne peut être considérée comme un moyen de canaliser la migration, car le Luxembourg ne dispose pas de contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne. Certaines organisations non gouvernementales considèrent que les personnes qui veulent venir en Europe le feront, quels que soient les obstacles placés en travers de leur route, et donc à leur avis, la politique des visas tend à promouvoir l'immigration irrégulière.

Les deux analyses de cas choisies dans la présente étude, la République populaire de Chine et la Fédération de Russie, illustrent la réalité globale des économies grandissantes à une petite échelle. Au cours de ces 10 dernières années, on a constaté une augmentation du nombre de citoyens en provenance de ces deux pays et travaillant au Luxembourg. On peut l'expliquer par l'importance économique de ces deux pays et le fait que le Luxembourg soit un centre financier sophistiqué.

Toutefois, d'un point de vue global, l'immigration régulière en provenance de ces deux pays n'est pas significative (bien qu'à l'avenir, cela puisse changer en raison du déménagement du siège social d'importantes sociétés depuis chacun de ces deux pays vers le Luxembourg), car la majorité de l'immigration vers le Luxembourg provient des pays européens, et plus particulièrement, des pays voisins. En ce qui concerne l'immigration irrégulière, on ne constate pratiquement aucun cas lié à la Fédération de Russie (seules cinq personnes ont été expulsées).

Le cas des citoyens chinois est semblable à celui des citoyens russes au sens où l'immigration légale est très limitée, mais a constamment augmenté tout au long de cette dernière décennie. Cependant, en ce qui concerne l'immigration irrégulière, la situation est légèrement différente étant donné qu'il existe des cas connus d'immigrants chinois irréguliers travaillant dans des restaurants chinois au Luxembourg. En raison de l'absence de pièces d'identité, toutefois, ils tendent à être libérés après une première arrestation et disparaissent dans la nature. Pourtant, ce type d'immigration irrégulière n'est pas significatif en termes de chiffres et n'a engendré aucun type de débat au niveau national.

1. POLITIQUE DES VISAS COMME CANAL D'IMMIGRATION

INTRODUCTION

Schengen (**l'Accord de Schengen et la Convention d'application de l'Accord de Schengen**) est connu par les ressortissants de pays tiers comme une exigence de visa pour entrer dans l'Union européenne. Néanmoins, Schengen est plus complexe et les récents développements au vu des flux croissants d'immigrants ou réfugiés arrivant aux frontières extérieures de la zone Schengen ont conduit à une remise en question de l'efficacité de la convention de Schengen et par conséquent, de l'un des principes fondamentaux de l'Union européenne : la liberté de circulation.

C'est une des raisons pour lesquelles il devient pertinent d'analyser la politique des visas des différents États membres.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) établit une distinction entre une courte durée et une longue durée pour les ressortissants de pays tiers. Dans le premier cas, il couvre l'acquis de Schengen³ et le second cas est considéré comme une politique commune de l'immigration.⁴

Le régime des courts séjours est régi par le règlement (CE) n° 539/2001⁵ du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures. Ce régime concerne les visas délivrés par des États membres pour des séjours ne dépassant pas trois mois par période de six mois.

Le régime de longue durée requiert que le ressortissant du pays tiers souhaitant résider plus de trois mois dans un ou plusieurs États membres doive obtenir un visa de longue durée national ou un titre de séjour de l'État membre vers lequel il souhaite se déplacer.

Le principal objectif de cette étude consiste à analyser le lien entre la politique des visas et la gestion et le contrôle de l'immigration, en ce compris la lutte contre l'immigration irrégulière et la criminalité. Elle servira à informer les décideurs politiques et analystes concernant les effets de la politique des visas sur la gestion de l'immigration. En outre, elle permettra d'évaluer l'efficacité

³ L'article 77 par. 2 al. a) TFUE prévoit que des mesures soient adoptées par le Parlement européen et le Conseil concernant la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée.

⁴ L'article 79 par. 2 TFUE prévoit que des mesures soient prises dans le domaine des conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée.

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF>

des différentes stratégies d'utilisation de la politique des visas en vue de gérer l'immigration, en ce compris la coopération avec les pays tiers, et explorera les effets de la législation et la politique de l'Union européenne sur les décisions et les pratiques nationales.

L'étude sera axée sur les ressortissants des pays tiers excepté les citoyens d'Islande, de Lichtenstein, de Norvège et de Suisse qui bénéficient de procédures flexibles en matière de visa, d'entrée et de séjour qui excèdent le domaine d'application des articles 77 et 79 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le public cible de cet étude regroupe les décideurs politiques concernés par la politique des visas et l'immigration, les ONG, les chercheurs universitaires et le grand public s'intéressant à la politique des visas et l'immigration légale.

Il est important de mentionner que les récents événements de Lampedusa en avril 2011 qui ont déclenché le conflit franco-italien, le jugement M.S.S. contre la Belgique et la Grèce⁶ de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 janvier 2011 ainsi que la position du Danemark de rétablir les frontières physiques⁷ ont non seulement mis à l'épreuve la Convention de Schengen et l'Accord de Dublin, mais également le Pacte européen sur l'immigration et l'asile⁸ et le programme de Stockholm⁹.

Ces deux instruments essaient de garantir des contrôles aux frontières plus efficaces permettant aux ressortissants de pays tiers d'accéder à l'Europe tout en garantissant la sécurité des citoyens de l'UE. Pour atteindre cet objectif de contrôle efficace aux frontières, le Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm¹⁰ souligne l'importance de l'entrée en fonction des systèmes SIS II et VIS.

Au Luxembourg, la politique des visas n'a pas fait l'objet d'une polémique, en particulier parce que le Luxembourg est habitué à la libre circulation des personnes, à tel point que la seule frontière

6

http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=880339&portal=hbkm&source=externalbydoc_number&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649

⁷ Europaforum.lu, « Rétablissement des contrôles douaniers aux frontières intérieures par le Danemark - La Commission n'est pas satisfaite des justifications du Danemark et va continuer ses contrôles », 18 juillet 2011. <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/07/comm-schengen-monitoring-danemark/index.html?highlight=danemark>

⁸ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>

¹⁰ http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_171_fr.pdf. Ce plan d'action souligne l'importance de l'utilisation de technologies modernes dans la gestion des frontières pour compléter les outils qui sont concrètement utilisés. Ce plan d'action est complété par la stratégie de sécurité intérieure de l'UE du 25 février 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/113055.pdf

externe est l'aéroport international, qui dispose de très peu de vols directs en provenance de pays tiers. Cette situation fait que la délivrance de visas de courte durée ne peut être considérée comme un instrument de contrôle efficace de la migration, en particulier en ce qui concerne l'immigration irrégulière.

Les restrictions de visas imposées à certains pays tiers (voir l'annexe 1) ont contribué au développement d'un marché des visas au noir parallèle très lucratif permettant au détenteur d'entrer dans l'UE¹¹. De faux visas munis de signatures falsifiées sont communément trouvés aux frontières extérieures¹². En outre, au Luxembourg, les fonctionnaires publics concernés ont été confrontés à l'utilisation de sociétés boîte aux lettres, fournissant des lettres d'invitation de ressortissants de pays tiers qui permettront à ces derniers d'obtenir un visa¹³. De plus, des problèmes avec des nationaux ou résidents assurant le rôle de 'parrains' pour les visiteurs au Luxembourg ont été constatés, autrement dit, dans certains cas, les autorités responsables de la vérification des parrains ont découvert que la personne ayant signé le document ne connaît même pas le ressortissant du pays tiers en visite¹⁴.

1.1. Méthodologie

Des rapports nationaux sont produits par les Points de contact nationaux (PCN) sur la situation juridique et politique au sein de leur État membre conformément à des spécifications communes. Par la suite, un rapport de synthèse comparatif est généré par la Commission européenne avec son Fournisseur de services donnant les résultats clés de chaque rapport national, soulignant les aspects les plus importants et les plaçant autant que possible dans une perspective européenne. Les différents comptes- rendus nationaux et le rapport sommaire sont mis à la disposition du public.

Le REM se livre essentiellement à des études sur documents, autrement dit, il collecte et analyse des données et informations déjà disponibles ou publiées dans l'État membre ou au niveau international. Le rapport actuel a été rédigé en puisant des données dans un certain nombre de sources d'information, chacune d'entre elles figurant dans la bibliographie par type de document.

¹¹ Le rôle du crime organisé dans le trafic d'immigrés en provenance d'Afrique occidentale vers l'Union européenne, Office des Nations unies contre la drogue et le crime, janvier 2011, pp. 11, 13.

¹² Ibidem

¹³ Entrevue auprès du Bureau des passeports et des visas, mai 2011.

¹⁴ Entrevue auprès du Bureau des passeports et des visas, mai 2011.

Celles-ci incluent des sources de documents légaux nationaux et de l'UE auxquels il est fait référence dans le rapport. En outre, des interviews semi-structurées ont été menées auprès de fonctionnaires du gouvernement, de représentants des ONGs travaillant dans le domaine de l'assistance en matière de visas. Troisièmement, un atelier regroupant des représentants de la société civile et d'associations d'immigrés a été organisé afin d'intégrer leurs expériences et perspectives dans l'étude.

1.1.1. Examen de la documentation

Initialement, une recherche de documents de nature académique ainsi que de publications relatives à la politique des visas a été menée dans le contexte national. Pour autant que l'auteur soit informé, il n'existe aucune étude empirique sur la politique actuelle des visas au Luxembourg. Vu que le Luxembourg est un membre fondateur de la Convention de Schengen, la politique des visas au Luxembourg est étroitement liée à la politique d'immigration et des visas au sein de l'UE. C'est pourquoi le sujet est très technique et est traité par les autorités ministérielles responsables de la délivrance des visas *de courte durée*. Il est important d'indiquer que la politique des visas au sein de l'Union européenne s'est amplement uniformisée via l'introduction du système d'information sur les visas et le Code des visas.

La seule compétence qui est laissée au Luxembourg en ce qui concerne la politique nationale des visas réside dans la délivrance de visas à longue durée.

1.1.2. Analyse des archives

Une analyse des archives a été réalisée pour déterminer la vision, la politique et la législation nationale en rapport avec la politique des visas. Cette démarche impliquait la collecte et l'analyse de documents juridiques et politiques pertinents, notamment des programmes gouvernementaux, des discours officiels, des opinions de différentes parties prenantes sur divers projets de loi, les comptes-rendus des sessions parlementaires publiques, et les réponses des enquêtes parlementaires.

1.1.3. Interviews semi-structurées

Des interviews semi-structurées ont été réalisées auprès d'autorités ministérielles, d'autorités diplomatiques et de fonctionnaires publics, de représentants d'organisations non gouvernementales (ONGs) et de représentants de la société civile.

1.1.4. Atelier

Dans le cadre de la préparation du présent rapport, un atelier a été organisé par le Point de contact du REM national à l'Université de Luxembourg le 6 juillet 2011. Ont participé à cet atelier un représentant du gouvernement, des associations d'immigrés et des groupes de pression. Le but de l'atelier était de partager leurs attitudes et leurs expériences. Les participants à l'atelier ont été invités à parler de leurs expériences, leurs connaissances et leurs opinions sur la politique des visas au Luxembourg. Tout ce que cet atelier a permis d'apprendre a été intégré dans les différents points du présent rapport.

1.2. Définitions

Frontières (extérieures) :

Les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures¹⁵.

Frontières (intérieures) :

Les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres, les aéroports des États membres pour les vols intérieurs, et les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières de transbordeurs¹⁶.

Pays d'origine

Le pays (ou les pays) qui est une source de flux migratoires et dont le migrant peut avoir la nationalité.

¹⁵ Règlement (CE) n° 562/2006 du Conseil. Art. 1 par. 2.

¹⁶ Règlement (CE) n° 562/2006 du Conseil.

Dans le contexte des réfugiés, il s'agit du pays (ou des pays) de nationalité ou, pour les personnes apatrides, du (ou des) pays de résidence antérieure habituelle.

Pays de nationalité

Le pays (ou les pays) dont une personne a la nationalité.

Synonyme : État de nationalité

Entrée (Illégale)

L'entrée d'un ressortissant d'un pays tiers dans un État membre de l'UE qui ne satisfait pas à l'article 5 du Code des frontières de Schengen.

Dans un contexte global, la traversée des frontières sans respecter les conditions requises pour l'entrée légale dans l'État d'accueil.

Terme lié : Immigration illégale, Entrée légale, Migrant irrégulier

Entrée (légale)

Entrée d'un ressortissant d'un pays tiers dans un État membre de l'UE pour un séjour ne dépassant pas trois mois par période de six mois, qui satisfait à l'article 5 du Code des frontières de Schengen.

Dans un contexte global, il s'agit de la traversée des frontières avec une entrée autorisée, en respectant les conditions requises pour l'entrée légale dans l'État d'accueil.

Terme lié : Entrée illégale

Entrée (Refus d')

Dans le contexte de l'UE, refus d'entrée d'un ressortissant d'un pays tiers à une frontière extérieure de l'UE parce qu'il ne satisfait pas aux conditions d'entrée établies à l'article 5(1) du Règlement (CE) N° 562/2006 et n'appartient pas aux catégories de personnes auxquelles il est fait référence à l'article 5(4) de ce Règlement.

Dans un contexte global, refus d'entrée d'une personne qui ne satisfait pas à toutes les conditions d'entrée établies dans la législation nationale du pays auquel une demande d'entrée est adressée.

Interdiction d'entrée

Décision ou loi administrative ou judiciaire qui interdit l'entrée et le séjour sur le territoire des États membres pour une durée spécifique, s'accompagnant d'une décision de retour.

Synonyme : Interdiction de réadmission

Titre de séjour

Toute autorisation délivrée par les autorités d'un État membre autorisant un ressortissant d'un pays tiers à séjourner légalement sur son territoire, conformément aux dispositions de l'article 1(2)(a) du Règlement (CE) N° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers.

Système d'information de Schengen (SIS)

Système d'information communautaire conjoint qui permet aux autorités pertinentes de chaque État membre, par le biais d'une procédure de recherche automatisée, d'avoir accès aux alertes concernant des personnes et des biens aux fins de contrôles aux frontières et autres contrôles de police et douaniers effectués dans le pays en conformité avec le droit national et, pour certaines catégories spécifiques d'alertes, aux fins de délivrer des visas, des titres de séjour et pour l'administration de la législation sur les étrangers dans le contexte de l'application des dispositions de la Convention de Schengen relative à la circulation des personnes.

Parrain / regroupant :

Au sens large, une personne ou entité qui s'engage ou promet (sur le plan légal, financier ou personnel) au nom de quelqu'un d'autre, qui est le ressortissant d'un pays tiers.

Dans le contexte du regroupement familial dans l'UE, un ressortissant de pays tiers qui réside légalement dans un État membre et qui demande le regroupement familial, ou dont des membres de la famille demandent à le rejoindre.

Visa

L'autorisation ou décision d'un État membre requise pour le transit ou l'entrée pour un séjour prévu dans cet État membre ou dans plusieurs États membres. La nature du visa sera déterminée conformément aux définitions suivantes :

(i) 'visa de longue durée' signifie l'autorisation ou décision d'un État membre requise pour l'entrée pour un séjour prévu dans cet État membre de plus de trois mois ;

(ii) 'visa de courte durée' signifie l'autorisation ou décision d'un État membre pour l'entrée en transit via ou un séjour prévu dans cet État membre ou dans plusieurs États membres pour une période dont la durée totale ne dépasse pas trois mois sur une période de six mois ;

(iii) 'visa de transit aéroportuaire' signifie l'autorisation ou décision permettant à un ressortissant d'un pays tiers spécialement soumis à cette exigence de passer par la zone de transit d'un aéroport, sans avoir accès au territoire national de l'État membre concerné, pendant une escale ou un transfert entre deux sections d'un vol international.

Système d'information sur les visas (VIS)

Il s'agit d'un système mis en œuvre pour l'échange de données sur les visas entre États membres, qui permet aux autorités nationales autorisées d'introduire et de mettre à jour des données sur des visas ainsi que de consulter ces données par la voie électronique

2. POLITIQUE ET CADRE LÉGAL POUR L'OCTROI DE VISAS AU LUXEMBOURG

2.1. CONTEXTE HISTORIQUE

2.1.1. Migration au Luxembourg

Afin d'analyser la politique des visas au Luxembourg, il est important tout d'abord de tracer les grandes lignes de l'histoire des migrations du Luxembourg.

L'immigration peut être considérée comme un phénomène structurel dans l'histoire de la région aujourd'hui connue sous le nom du Grand-Duché de Luxembourg.¹⁷

Anciennement pays d'émigration, le Luxembourg a connu un vaste mouvement d'immigration de main-d'œuvre regroupant des travailleurs faiblement et hautement qualifiés dès le début de la révolution industrielle durant la seconde moitié du 19^{ème} siècle ainsi que le développement de l'industrie sidérurgique. Ce mouvement coïncidait avec l'adhésion du pays à l'union douanière allemande en 1842, l'installation du chemin de fer en 1859 et la consolidation politique et la démilitarisation consécutive au Traité de Londres signé en 1867, toutes ces évolutions facilitant le commerce transfrontalier ainsi que le transport des marchandises et des personnes. Étant donné que la population locale ne comptait pas suffisamment de travailleurs qualifiés et/ou désireux d'être engagés, des travailleurs qualifiés, des ingénieurs et des contremaîtres sont venus essentiellement des régions voisines d'Allemagne ; ils ont amené leurs familles et se sont finalement installés de façon permanente. En 1870, des travailleurs manuels sont arrivés en provenance d'Italie pour travailler dans les usines et les mines du pays¹⁸. Contrairement à leurs homologues allemands, ils étaient moins qualifiés et une grande majorité d'entre eux étaient des hommes célibataires, ou des hommes venus sans leurs familles. Leur modèle de migration était caractérisé par une rotation fréquente entre les régions voisines de Lorraine, du Luxembourg et de la Sarre, à la recherche des meilleures conditions de travail et des salaires les plus hauts. Il impliquait un court séjour de plusieurs mois à Luxembourg avant de migrer ailleurs dans la région et de revenir parfois à Luxembourg plus tard.

¹⁷ Le bref exposé qui suit est basé sur Pauly (2010). Voir 'Circular and Temporary Migration: Empirical Evidence, Current Police Practice and Future Options in Luxembourg', LU-EMN-NCP, 2011, pp. 33 – 35.

¹⁸ Institut Grand-Ducal, Section de linguistique, d'ethnologie et d'onomastique, « Migrations à Luxembourg - Un aperçu historique », 2011, http://translate.google.lu/translate?hl=fr&langpair=en|fr&u=http://www.institutgrandducal.lu/Joomla/index.php%3Foption%3Dcom_content%26task%3Dview%26id%3D127%26Itemid%3D238

Après la Seconde Guerre mondiale, l'immigration allemande s'est arrêtée pour des raisons évidentes,¹⁹ mais des travailleurs supplémentaires étaient nécessaires avant tout dans les secteurs de la construction et de l'agriculture pour la reconstruction du pays. En 1945 déjà, le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg a appelé les Italiens à venir au Luxembourg, mais le gouvernement italien a refusé de satisfaire à cette demande pour des raisons politiques. En 1948, un accord bilatéral a finalement été conclu entre l'Italie et le Luxembourg, lequel a été régulièrement étendu jusqu'à la création de la Communauté Économique Européenne (CEE) en 1957. Cet accord impliquait un quota annuel, le recrutement de travailleurs en Italie et des contrats de travail à durée déterminée, mais renouvelables. Toutefois, au cours des années 1950, l'immigration en provenance d'Italie a décliné, car les travailleurs préféraient aller en Allemagne ou en Suisse, car des salaires plus élevés y étaient payés, ou ils décidaient de chercher du travail dans la partie Nord de l'Italie alors économiquement forte. Pour encourager encore davantage l'immigration, le Luxembourg a concédé des conditions plus ouvertes en 1957 comme la possibilité d'un regroupement familial, des quotas annuels plus élevés et des subsides pour les sociétés afin d'offrir un logement approprié. Pourtant, ces mesures n'ont pratiquement eu aucun effet et sont devenues superflues avec l'entrée en vigueur du Traité de Rome le 1^{er} janvier 1958, lequel a autorisé la libre circulation des travailleurs entre les États membres de la CEE.

Le Luxembourg a également conclu des accords de travail bilatéraux avec d'autres États et ce faisant, a délibérément encouragé une 'Immigration catholique et blanche'²⁰. En 1950, un accord bilatéral a été signé avec les Pays-Bas pour recruter des travailleurs agricoles. Conformément aux conditions de cet accord, les travailleurs devaient être des hommes célibataires et catholiques, en provenance des provinces néerlandaises du Brabant du Nord et du Limbourg longeant la Belgique. Depuis le milieu des années 1960, les immigrants portugais qui travaillaient en Lorraine, province française voisine, sont venus au Luxembourg, et en 1970, un accord bilatéral a été signé entre le Portugal et le Luxembourg. Le regroupement familial a directement été autorisé. Cet accord est

¹⁹ Le Luxembourg était sous l'occupation allemande du 10 mai 1940 au 10 septembre 1944. Durant cette période, le régime nazi a violemment opprimé la population luxembourgeoise, à savoir, en raison de la grève générale du 30 août 1942, 21 personnes ont été exécutées et des centaines de personnes ont été envoyées dans des camps de concentration. De même, l'incorporation forcée des hommes luxembourgeois dans l'armée allemande a fait naître un profond ressentiment et de la haine envers la population allemande. À la fin de la guerre, en raison de la bataille des Ardennes, la plupart des pays étaient en ruine. Le fait que la population locale allemande collaborait avec les envahisseurs a également aggravé la situation des Allemands au Luxembourg. Voir Raths, Aloyse, « *Unheilvolle Jahre für Luxemburg - Années néfastes pour le Grand-Duché* », 2008 p. 7 et suivantes. Les Allemands ont commencé à revenir au Luxembourg dans les années 1970 avec l'établissement des banques allemandes au Luxembourg, Pauly, op. cit., p. 67.

²⁰ Pauly, op. cit., p. 68.

devenu redondant lorsque les ressortissants portugais, après que le pays ait rejoint la CEE en 1986, ont bénéficié de la liberté de circulation au sein du territoire des États membres à compter du 1^{er} janvier 1993. La majorité des immigrants portugais était des ouvriers peu qualifiés qui travaillaient dans le secteur de la construction et du nettoyage ou en tant que travailleurs domestiques. Des immigrants capverdiens, toutefois, qui étaient venus travailler au Portugal en raison des liens coloniaux entre les deux pays (Cap-Vert et Portugal) et y remplaçaient principalement les travailleurs portugais non qualifiés qui avaient migré vers d'autres pays européens, ont ensuite souvent poursuivi leur migration en provenance du Portugal²¹ ou sont directement allés au Luxembourg²². Ces travailleurs, même s'ils ont un passeport portugais, n'ont pas été bien accueillis par la population locale.

En 1970, un accord bilatéral a été signé avec l'ancienne république de Yougoslavie. Toutefois, le fait que la possibilité du regroupement familial n'était pas offerte dans cet accord, pose la question de savoir si cet accord n'était pas établi comme un moyen d'empêcher la poursuite d'une immigration en provenance d'un pays essentiellement 'musulman'. Pour la même raison, des accords de travail bilatéraux avec des pays asiatiques ou nord-africains n'ont pas été envisagés. Suite à d'autres afflux d'immigrants, au regroupement familial et à la migration en chaîne, les ressortissants portugais constituent aujourd'hui le plus grand groupe de non-nationaux au Luxembourg (81 274, soit 15,9% du total des 511 840 habitants au Luxembourg au 1^{er} janvier 2011²³). Les nationaux de l'ex-république de Yougoslavie, y compris ceux qui sont venus au Luxembourg pendant les guerres de Yougoslavie dans les années 1990 et les conflits au Kosovo, représentent le plus grand groupe de ressortissants de pays tiers.²⁴ Ils font partie des 43,2 pour cent de non-nationaux parmi la population résidant au Luxembourg (soit 221 364 au 1^{er} janvier 2011) et ce nombre élevé de non-nationaux peut être largement expliqué par le recours massif à la main-d'œuvre étrangère.²⁵ Contrairement à la plupart des autres États membres de l'UE, la majorité

²¹ Carling (2002).

²² Centre de Documentation et d'Animation Interculturelle (2010 : 13).

²³ Toutefois, ces chiffres ne fournissent aucune information concernant le nombre total de personnes ayant un passé d'immigrants, en particulier ceux qui se sont naturalisés, et ceux ayant la double nationalité qui sont comptés comme nationaux dans les statistiques.

http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=384&IF_Language=fr&MainTheme=2&FldrName=1&RFPPath=68

²⁴ Voir 'Circular and Temporary Migration: Empirical Evidence, Current Police Practice and Future Options in Luxembourg', LU-EMN-NCP, 2011, pp. 35.

²⁵ Thelen (2010: 225).

écrasante de résidents non-nationaux est d'origine européenne, et seuls 14,1 % d'immigrants sont des ressortissants de pays tiers.²⁶

2.1.2. Définition et Signification d'un Visa

Il existe une relation directe entre la politique des visas et l'immigration.

Un visa constitue le contrôle effectif d'un pays sur des citoyens étrangers qui souhaitent entrer et/ou séjourner sur son territoire.

La politique des visas est directement liée à la souveraineté de l'État²⁷ et à son droit souverain de déterminer lui-même la condition pour qu'un citoyen étranger puisse entrer et séjourner sur son territoire. Elle est considérée comme un instrument de politique étrangère²⁸.

La politique en matière de visas englobe un certain nombre de paramètres qui sont déterminés par la législation (Constitution, lois, règlements et arrêts) et qui habilite l'administration à déterminer quels sont les étrangers qui sont autorisés à pénétrer sur son territoire et à y résider de façon provisoire. Il s'agit d'un phénomène social, car ce processus réagit et interagit avec l'ensemble du système social d'un État. Les sous-systèmes sociaux, économiques, politiques, éducatifs et éthiques interviennent dans ce processus.

Le mot visa vient du terme latin Charta Visa qui signifie le document qui a été vu²⁹ et a été utilisé pour la première fois en 1831³⁰. Les visas n'étaient généralement pas utilisés avant la Première Guerre mondiale dans les voyages internationaux. Néanmoins, lorsque la guerre a commencé, les pays belligérants se sont rendu compte qu'un refus de visa pourrait être un moyen efficace d'interdire l'entrée d'un certain type d'étrangers, compromettant la sécurité nationale, sur leur territoire.

Normalement, les critères utilisés par un pays pour décider de fournir un visa sont :

- a) Nationalité ;
- b) Document de voyage ;

²⁶ Voir 'Circular and Temporary Migration: Empirical Evidence, Current Police Practice and Future Options in Luxembourg', LU-EMN-NCP, 2011, pp. 35.

http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=384&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1&RFPPath=68

²⁷ Point de vue des ONG, Entrevue N° 4.,

²⁸ Les orientations de la politique de l'immigration, Doc. Fr. 2007.

²⁹ VISA : *American Heritage Dictionary of the English Language*, 4th edition. Web. 7 Oct 2011

<http://www.yourdictionary.com/visa>

³⁰ VISA : *Merriam-Webster Online Dictionary*. Web. 7 Oct 2011 <http://www.merriam-webster.com/dictionary/visa>

- c) Profession
- d) Motivation du voyage
- e) Histoire personnelle du demandeur.

De nos jours, c'est devenu une question de sécurité et de justice.

Curieusement, il n'existe pas la moindre définition d'un visa dans aucune loi.

Même le code des visas lui-même ne comporte pas une définition claire d'un visa. L'art. 2 (a) et (b) du code des visas (Règlement 810/2009) établit que “visa” signifie : “l'autorisation accordée par un État membre en vue :

- (a) du transit ou du séjour prévu sur le territoire des États membres, pour une durée totale n'excédant pas trois mois sur une période de six mois à compter de la date de la première entrée sur le territoire des États membres ; ou
- (b) du passage par la zone internationale de transit des aéroports des États membres³¹.

2.1.3. Histoire de la Zone de Schengen :

Au début du XX^e siècle, un passeport valide était une condition préalable à tout voyage d'un État vers un autre (de Paris vers la Russie). Depuis lors, plusieurs tentatives ont eu lieu pour essayer de supprimer les frontières intérieures entre États.

Une première tentative, qui subsiste toujours entre le Royaume-Uni et l'Irlande (État libre d'Irlande), remonte à 1922, lorsque ces deux pays ont passé des lois traitant l'autre pays comme faisant partie de son propre territoire aux fins de l'immigration.

En 1944, les gouvernements en exil des Pays-Bas, de Belgique et du Luxembourg (Benelux³²) ont signé un accord pour supprimer les contrôles aux frontières entre eux ; cet accord est entré en vigueur en 1948. De la même façon, l'Union nordique des passeports³³ a été créée en 1952 pour permettre de voyager librement à travers les pays nordiques du Danemark, de Finlande, d'Islande, de Norvège et de Suède ainsi que certains de leurs territoires associés. Ces deux zones ont été subsumées au sein de la Zone de Schengen.

³¹ Il est important de mentionner que jusqu'au code des visas, les visas de transit étaient exclus du droit de l'Union européenne.

³² Traité instituant l'Union économique Benelux, http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/rgm/rgm_unieverdrag.pdf

³³ L'Union nordique des passeports a été établie en trois étapes. La première étape a eu lieu en 1952, sous la forme de contrats par les pays nordiques pour abolir les passeports pour voyager entre eux et pour réadmettre des étrangers étant entrés illégalement dans un pays nordique en provenance d'un autre. La deuxième étape a été mise en œuvre en 1954, lorsque l'accord a été étendu pour permettre aux citoyens de résider dans n'importe quel pays nordique sans un titre de séjour. La troisième étape a été la suppression des contrôles de passeport pour les étrangers aux frontières nordiques intérieures par un traité signé le 12 juillet 1957 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1958.

Le 14 juin 1985, l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont signé un accord dans la ville luxembourgeoise de Schengen, prévoyant une suppression progressive des contrôles de personnes aux frontières intérieures entre les parties signataires. L'Italie n'a pas signé à ce moment-là en raison de ses frontières qui constituent un défi en termes de contrôle.

Le 19 juin 1990, dans le but d'appliquer l'accord de Schengen, la Convention de Schengen (Convention d'application de l'Accord de Schengen) a été signée. Cette convention prévoyait des mesures compensatoires qui garantiront un espace unique de sécurité et de justice. Ces mesures compensatoires étaient :

- 1) l'harmonisation des dispositions relatives à l'entrée dans la zone de Schengen et les courts séjours dans cette même zone par des citoyens non-européens (visa uniforme de Schengen) ;
- 2) des questions d'asile
- 3) des mesures pour combattre le crime transfrontalier lié à la drogue ;
- 4) la coopération des polices (poursuite à chaud) ;
- 5) la coopération entre les États de Schengen dans les matières judiciaires.

La Convention d'application de l'Accord de Schengen est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1993 ; ses dispositions n'ont toutefois pas pu prendre effet dans la pratique avant que les conditions préalables légales et techniques (comme des bases de données et des autorités pertinentes de protection des données) ne soient en place. La Convention est donc entrée en vigueur dans la pratique le 26 mars 1995³⁴, pour les parties initiales à l'Accord de Schengen ainsi que pour l'Espagne et le Portugal. Depuis 1995, l'Italie, la Grèce, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède ont signé la Convention, qui n'est entrée en vigueur pour les trois pays nordiques que le 25 mars 2001. Un accord de coopération Schengen a été conclu avec des membres non-européens de l'Union nordique des passeports (la Norvège et l'Islande) en 1996. La Norvège et l'Islande ont aussi pleinement mis en œuvre le régime de Schengen depuis le 25 mars 2001.

Une fois que les contrôles aux frontières communes sont entièrement supprimés, le détenteur d'un visa uniforme a le droit de séjourner dans les 15 pays susmentionnés qui appliquent la Convention d'application de l'Accord de Schengen pendant un maximum de 90 jours sur une période de six mois.

³⁴ A cette date, les conditions techniques et juridiques ont été mises en place, comme les bases de données et les autorités requises pour garantir la protection des données personnelles. Voir cidal.diplo.de/Vertretung/cidal/fr/03/-Bienvenue/02_Schengen/01_accord_seite.html

Le protocole de Schengen a été annexé au Traité d'Amsterdam le 2 octobre 1997 (droit primaire). Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999. Celle-ci permettait de transférer la plupart des compétences à la Communauté européenne.

Le contrôle pour l'entrée à l'intérieur de l'espace Schengen est réalisé aux frontières extérieures des pays membres.

Comme l'a souligné Mme Cecilia Malmström “La création de la zone Schengen est une des réalisations les plus tangibles, populaires et réussies de l'Union européenne, et si nécessaire, nous devons trouver des moyens pour la protéger et l'améliorer.”³⁵

2.1.3.1. Points clés de la Convention d'application de l'Accord de Schengen

Les points clés de la Convention d'application de l'Accord de Schengen sont :

- Les citoyens des pays appliquant l'Accord de Schengen peuvent traverser les frontières intérieures des pays d'application en tout point sans contrôle.
- Un visa sans restriction territoriale (visa de tourisme ou visa d'affaires permettant au détenteur de séjourner jusqu'à 90 jours sur une période de six mois, visa de transit ou visa aéroportuaire) accordé à un ressortissant de pays tiers par un pays appliquant l'accord autorise son détenteur, à cette même fin et pour la durée de validité du visa, à entrer sans contrôle à la frontière dans les autres pays appliquant l'accord également.
- Tout ressortissant d'un pays tiers disposant d'un titre de séjour valide dans un pays appliquant l'accord peut voyager avec un passeport valide, sans requérir un visa, jusqu'à 90 jours sur une période de six mois vers d'autres pays appliquant l'accord.
- Politiques harmonisées en matière de visas des pays de Schengen (liste commune des pays tiers dont les ressortissants nécessitent des visas).
- Contrôles aux frontières extérieures conformément à une norme commune de Schengen.
- Accès par tous les pays de Schengen au Système d'information Schengen (SIS) fournissant information sur l'identité personnelle et d'autres données au travers de la zone de Schengen.

³⁵ 26^{ème} anniversaire de Schengen : déclaration du Commissaire européen aux Affaires intérieures, Cecilia Malmström, Memo/11/401, 13 juin 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/401>

- Coopération étroite au niveau policier et judiciaire.
- Efforts conjoints pour combattre le crime lié aux drogues.
- Règles déterminant les compétences pour les procédures d'asile³⁶.

2.1.3.2. Transposition de la Convention de Schengen dans le droit national

Le 29 mai 1992, le parlement luxembourgeois a ratifié la Convention de Schengen³⁷. Pour mettre en œuvre pleinement la convention de Schengen, la loi du 9 août 1993 a modifié la loi du 31 mars 1979 qui régit l'utilisation de données nominatives dans les procédures informatiques³⁸ et a créé la base de données nationale du Système d'information de Schengen. La loi du 18 août 1995 sur l'entrée et le séjour de ressortissants étrangers avait introduit un système de sanctions pour les compagnies aériennes faisant entrer dans le pays un voyageur ne disposant pas d'un document de voyage valide et/ou du visa requis. La loi du 21 décembre 2006³⁹ transposait quatre directives de l'UE, y compris la directive 2001/51/CE du Conseil de l'Europe du 28 juin 2001, qui complétait les dispositions de l'article 26 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen⁴⁰.

Il est important de mentionner que l'établissement de la zone de Schengen constituait la base du développement d'une politique commune des visas. Le principe fondamental de la coopération de Schengen consiste à harmoniser les procédures dans la délivrance des visas, avec pour objectif de signaler les procédures d'identification et le contrôle des visas aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Cet objectif requiert une coopération effective et efficace entre les autorités diplomatiques et consulaires et une attitude claire pour diffuser et partager des informations sensibles contenues dans le SIS et le VIS, dès qu'il sera opérationnel.

³⁶ Ces dispositions ont été remplacées par la Convention de Dublin le 15 juin 1990. Aujourd'hui, on les connaît sous la dénomination "Dublin II".

³⁷ Voir le Mémorial A n° 51 du 23 juillet 1992

³⁸ Voir le Mémorial A n° 65 du 20 août 1993,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1993/0065/1993A11791.html> Il existe également trois règlements : Le règlement grand-ducal du 9 août 1993 relatif à l'organisation et la fonction de l'autorité de contrôle ; le règlement grand-ducal du 9 août 1993 qui autorise la création et l'exploitation d'une base de données nominative constituant la section nationale du Système d'information de Schengen et le règlement grand-ducal du 9 août 1993 qui a modifié le règlement grand-ducal du 2 octobre 1992 relatif à la création et l'exploitation de la base de données nominative de la Police Générale. Ce dernier décret a été modifié par le décret du 22 décembre 2006. Voir le Mémorial A n° 237 du 29 décembre 2006.

³⁹ Voir le Mémorial A n° 230 du 27 décembre 2006

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0230/a230.pdf#page=2>

⁴⁰ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML)

2.1.4. Mise en œuvre d'une politique commune des visas

Comme nous l'avons mentionné dans la définition, la politique des visas reste un droit souverain de l'État. Avec la construction de l'Union européenne, les États membres ont perdu une partie de leurs droits souverains au bénéfice de l'Union européenne dans son ensemble. L'un de ces droits est la politique des visas. Ce transfert a été lent au point que la politique des visas est une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres.

Le Luxembourg participe à ce processus depuis ses débuts, ce qui explique pourquoi la politique luxembourgeoise des visas suit la politique européenne à 99%. La seule partie restant encore entièrement ancrée dans le droit national est le visa D ou visa de longue durée qui constitue en réalité une condition pour obtenir un titre de séjour.

La politique des visas pour une courte durée a été progressivement transférée à l'Union à partir du milieu des années 1990⁴¹. La politique commune d'un point de vue décisionnel est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2005 (procédure de codécision)⁴². Dans le cadre de l'application de cette politique, le Code des frontières du 15 mars 2006 a été adopté⁴³. Celui-ci boucle le code des visas et est complété par le règlement n° 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010.

Il est important de mentionner que le visa est une condition d'entrée, mais ne concède pas à son détenteur un droit d'entrée. Le principal objectif en requérant qu'un ressortissant de pays tiers produise un visa est d'éviter que des immigrants susceptibles de présenter un "risque migratoire" ne puissent entrer sur le territoire⁴⁴. Tous les ressortissants de pays tiers ne sont pas soumis à l'obligation de détenir un visa pour entrer dans la zone Schengen. Tout dépend de la liste dans laquelle le pays se retrouve. S'il figure dans la liste noire, les citoyens de ces pays sont contraints de détenir un visa pour entrer⁴⁵. Les citoyens de pays ne figurant pas sur cette liste (liste blanche) ne nécessitent pas de visa.

⁴¹ Règlement 1683/95 du Conseil de l'Europe du 29 mai 1995.

⁴² Directive 2004/927/CE du 22 décembre 2004.

⁴³ Règlement 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006

⁴⁴ Les cahiers juridiques du Gisti, Les visas en France, 2003, p. 3. L'article 30 du code des visas dit : "**Droits conférés par un visa délivré.** Le fait d'être en possession d'un visa uniforme ou d'un visa à validité territoriale limitée ne suffit pas à conférer de droit d'entrée irrévocable."

⁴⁵ Annexe 1 du règlement n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001. Cette politique commune des visas requérait une liste de pays dont les citoyens sont considérés comme "indésirables". Règlement n° 2317/95 du Conseil du 25 septembre 2005 (il a été actualisé à plusieurs reprises depuis lors). Voir également le règlement n° 1932/2006 du 21 décembre 2006. Il est important de constater que la participation du Parlement dans l'élaboration des listes a changé au fil du temps car auparavant, il pouvait uniquement donner son opinion.

Néanmoins, la politique des visas régule uniquement une part minime des afflux de migrants qui pénètrent chaque année dans la zone Schengen. Dans certains cas, le risque migratoire est important à partir de pays qui ne sont pas soumis à des obligations de visa (dans le cas du Luxembourg, les citoyens brésiliens⁴⁶ ou les ressortissants serbes). En outre, le problème des étrangers ayant dépassé la limite de validité de leur visa (“over stayers”) subsiste. Telles sont les raisons pour lesquelles les autorités considèrent que la politique des visas en elle-même n'est pas et ne peut pas être un instrument efficace de contrôle des flux de migration et ne sert donc pas de canal de migration.

2.2. Politique nationale et cadre législatif

Le Luxembourg est un membre fondateur de la zone Schengen. Tel que mentionné précédemment, la politique nationale des visas est le reflet de la migration de l'Union européenne et de la politique des visas⁴⁷.

Plus important encore est le fait que le Luxembourg n'a pas de frontières physiques extérieures. Le pays n'a aucune frontière extérieure, excepté en ce qui concerne l'aéroport international de Luxembourg⁴⁸. Les contrôles sont limités aux vols en provenance du Royaume-Uni, car le reste des vols arrivent en provenance d'autres États membres de l'Union européenne et ne sont donc pas considérés comme des vols extérieurs⁴⁹ et à certains vols en provenance de pays tiers. Autrement dit, le Luxembourg compte sur les contrôles extérieurs réalisés par d'autres États membres aux frontières extérieures de la zone Schengen, des contrôles internes au hasard et la délivrance de visas pour empêcher la migration irrégulière. Néanmoins, le Luxembourg contribue au contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne via son implication dans les activités déployées par FRONTEX⁵⁰.

⁴⁶ Les citoyens brésiliens tirent profit de cette situation pour garantir l'efficacité du principe de réciprocité ; la Commission européenne avait signé deux nouveaux accords d'exemption de visas avec le Brésil le 28 septembre 2010. La principale raison était que le Brésil exigeait un visa pour les citoyens de quatre États membres (Estonie, Lettonie, Chypre et Malte). Toutefois, l'Union européenne avait menacé le Brésil de l'inclure dans la liste noire s'il continuait à exiger un visa pour des citoyens de certains États membres. Finalement, le Brésil a signé un accord avec l'UE visant à exempter les citoyens européens de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée (déc. n° 2010/UE du Conseil, 7 octobre 2010).

⁴⁷ Certains membres de la société civile considèrent que la politique des visas du gouvernement ne respecte pas la législation de l'Union européenne en la matière. Point de vue des ONG, Entrevue N° 10, page 2, lignes 66 à 70.

⁴⁸ Police Grand-Ducale, Programme Pluriannuel 2007 – 2013, p. 1

⁴⁹ Point de vue d'un membre de la Police grand-ducale, Entrevue N° 3, page 1, lignes 28 à 38.

⁵⁰ Point de vue d'un membre de la Police grand-ducale, Entrevue N° 3, page 1, lignes 23, 24, 35 à 38; page 2, lignes 83 à 90. Le Luxembourg compte plusieurs membres de la police qui sont également membres du programme

Néanmoins, il est évident qu'une petite partie de la politique des visas continue d'être un droit régalien du pays : le visa D (autorisation de résider au Luxembourg et donc une condition pour obtenir un titre de séjour⁵¹). La loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration est un exemple clair de cette situation. Elle régle en détail le type de titre de séjour qu'un ressortissant d'un pays tiers peut avoir et dans quels cas un étranger peut immigrer légalement au Luxembourg. En ce sens, nous pouvons conclure que le Luxembourg a une vision globale du rôle des visas nationaux dans la promotion et le contrôle de l'immigration nationale. L'article 39 de la loi du 29 août 2008 établit comme principe général que le ressortissant d'un pays tiers qui souhaite introduire une demande pour l'obtention d'un titre de séjour au Luxembourg doit introduire celle-ci depuis son pays d'origine, avant d'entrer dans le pays. Il est également établi dans ce même article que la demande faite au Luxembourg pour obtenir un titre de séjour qui n'est pas introduite dans des circonstances exceptionnelles⁵² sera rejetée.

Il est évident que l'exigence d'introduction d'une demande à partir de leur pays d'origine pour une autorisation de séjourner empêche l'immigration irrégulière en ce sens que la personne ne sera pas autorisée à entrer dans le pays en touriste pour ensuite modifier son statut migratoire. La règle générale est que la personne qui tente de séjourner dans ces conditions ne sera pas autorisée à régulariser sa situation ultérieurement, et sera considérée comme un immigrant en situation irrégulière à toutes fins (il ou elle ne pourra pas louer un lieu personnellement, acheter une voiture, obtenir un emploi, bénéficier de services publics, etc.).

La loi du 29 août 2008 prévoit le type suivant d'autorisations de séjour (et titre de séjour) pour les ressortissants de pays tiers :

1. Travailleurs salariés (art. 42)
2. Travailleurs très qualifiés (art. 45)
3. Travailleurs indépendants (art. 51)
4. Athlètes (art. 54)
5. Étudiants, élèves, stagiaires et volontaires (art. 55)
6. Chercheurs (art. 63)
7. Regroupement familial (art. 68)

RABBIT de Frontex. Ils sont déployés en un délai court lorsque Frontex requiert leur assistance. Ils réalisent des opérations sur le terrain et des missions tendant à contrôler la migration irrégulière. De même, le Luxembourg a mis à la disposition de Frontex un avion de surveillance dans le contexte du programme HERA.

⁵¹ Point de vue du Gouvernement, Entrevue 1, page 4, lignes 50 à 56.

⁵² Article 39 par. 2 de la loi du 29 août 2008.

8. Raisons privées (art. 78). Les cas pour raisons humanitaires sont inclus dans cette catégorie (art. 78 (3))⁵³.

Il est important de constater que l'article 89 de la loi du 29 août 2008 autorise uniquement la régularisation de ressortissants de pays tiers dans des circonstances exceptionnelles. La personne en question doit satisfaire aux conditions suivantes :

- 1) La personne ne constitue pas un danger potentiel pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique ;
- 2) La personne n'a pas eu recours à de fausses informations concernant son identité ;
- 3) La personne démontre une réelle intention d'intégration ;
- 4) Elle démontre par n'importe quel moyen qu'elle a vécu et travaillé en continu pendant au moins 8 ans ou
- 5) Qu'elle a accompli sa scolarité pendant au moins 8 ans dans une école luxembourgeoise. Dans ce cas, la demande doit être introduite durant l'année qui suit son dix-huitième anniversaire.

Remplir toutes ces exigences n'est pas chose aisée et donc toute régularisation sur la base de cet article s'est vue limitée à quelques cas isolés. Néanmoins, le Luxembourg a toujours pratiqué une politique de régularisation au cas par cas, tel que le mentionne l'accord de coalition de la déclaration gouvernementale de 2004.

2.2.1. Politique des visas

Position du Gouvernement

Au Luxembourg, La politique des visas à courte durée est étroitement liée à la politique des visas européenne et du point de vue du gouvernement, la politique des visas nationale ne sert pas de canal de migration. En règle générale, la politique des visas n'est pas une question interne. Elle relève de la Commission des Affaires générales de l'Union européenne parce qu'il s'agit d'une question générale (qui concerne tous les États membres)⁵⁴.

⁵³ Le titre de séjour pour raisons humanitaires a été simplifié en éliminant l'exigence d'un logement propre et d'une couverture d'assurance de soins de santé, lorsque la loi du 29 août 2008 a été modifiée par la loi du 1 juillet 2011.

⁵⁴ Point de vue du Gouvernement, Entrevue N° 1, page 2, lignes 13 à 15.

La politique des visas est planifiée dans la perspective de la “libre circulation des personnes”⁵⁵ et d'un point de vue politique⁵⁶.

En conclusion, il n'existe pas de politique nationale des visas indépendante de la législation de l'Union européenne. Autrement dit, la politique des visas n'est pas une politique de l'immigration⁵⁷.

La politique des visas qui est appliquée par l'Union européenne⁵⁸ présente une dimension politique, en particulier lorsqu'elle décide quels pays sont soumis à des obligations de visas et quels pays ne le sont pas⁵⁹.

Toutefois, la politique des visas à longue durée est utile pour contrôler l'entrée d'un certain type d'individus. En ce sens, le cadre légal est assez élaboré.

La loi du 29 août 2008, comme indiqué, fournit le cadre légal pour une migration légale permanente ou temporaire (plus de trois mois)⁶⁰. Toutefois, les différents types d'autorisation pour résidents ne bénéficient pas de la même promotion dans la même mesure⁶¹. Au cours des 60 dernières années, le pays a développé une économie très moderne et énergique, dans laquelle les politiques d'immigration sont étroitement liées aux besoins économiques. Dans le programme gouvernemental de 2009, l'immigration légale est décrite comme étant une « contribution positive à la société et à l'économie luxembourgeoise. » De plus, ce programme indique que la mise en œuvre de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration "doit s'inscrire dans le cadre d'une politique d'immigration proactive et cohérente [...] L'objectif consiste à adapter l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise, tout en respectant intégralement les engagements européens et internationaux qui ont été pris par le Luxembourg.”⁶²

Pour traiter de ce sujet, un groupe de réflexion a été constitué. Il est composé de l'ADEM, du Ministère de l'Emploi et de la Direction de l'Immigration. Une première réunion a eu lieu en

⁵⁵ Point de vue du Gouvernement, Entrevue N° 1, page 3, lignes 27-29.

⁵⁶ Point de vue du Gouvernement, Entrevue N° 1, page 2, lignes 12-15.

⁵⁷ Point de vue du Gouvernement, Entrevue N° 1, page 2, lignes 12-13 et page 3 lignes 27-29. Une ONG considère que la politique des visas est une prérogative de l'État mais cette politique ne peut offrir des moyens efficaces de contrôle de l'immigration irrégulière. Point de vue des ONG, Entrevue N° 10, page 3, lignes 109 à 113.

⁵⁸ Au niveau européen, la politique des visas essaiera en principe de supprimer les obligations de visas. Néanmoins, lorsque l'UE a signé un accord visant à faciliter la délivrance de visas avec un pays tiers, il est évident que cet autre pays doit assumer certaines responsabilités comme le contrôle de la conduite de ses citoyens lorsqu'ils ont abusé de cette liberté. Point de vue du Gouvernement, Entrevue N° 1, page 3, lignes 30-32.

⁵⁹ Point de vue du Gouvernement, Entrevue N° 1, page 3, ligne 24.

⁶⁰ Une ONG considère que le Luxembourg applique sa propre politique des visas en ce qui concerne les visas D. Point de vue des ONG, Entrevue N° 10, page 2, lignes 66 à 70.

⁶¹ Point de vue de la Société civile, Entrevue avec une ONG, Entrevue N° 10, pages 3-4, lignes 139 à 189.

⁶² Programme gouvernemental, Ministère des Affaires étrangères, *chapitre IV.1. Immigration*, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/02-mae/index.html>

décembre 2009. Sa mission consiste à établir des indications et des recommandations en faveur d'une politique d'immigration proactive et cohérente, qui tienne compte des intérêts de l'économie luxembourgeoise et de la situation actuelle ainsi que future du marché du travail.⁶³

L'importance qu'accorde le Gouvernement luxembourgeois à l'immigration économique a été mise en avant au cours des entretiens : « La croissance de l'économie [luxembourgeoise] dépend en partie également des entreprises des pays tiers qui se déplacent vers le Luxembourg et qui, à leur tour, amènent une partie de leur main-d'œuvre [avec elles]... C'est clairement un sujet très important pour le Luxembourg. »⁶⁴

Malgré tout, on pourrait croire que le Gouvernement luxembourgeois n'accorde pas une grande importance à la migration économique en provenance de pays tiers compte en raison du grand nombre de travailleurs provenant de la Grande Région (travailleurs transfrontaliers).

Lorsqu'ils sont interrogés, les représentants du Ministère et des employeurs considèrent qu'on accorde plus d'attention aux travailleurs hautement qualifiés ou aux « perles rares », difficilement trouvables en Europe. Du point de vue des employeurs, si le Luxembourg souhaite poursuivre sa croissance, il devra le faire dans les niches où la valeur ajoutée est élevée, car le coût du travail est trop haut pour permettre la croissance dans un emploi à faible valeur ajoutée.⁶⁵ Suivant cet avis, le Gouvernement prévoit de prendre plusieurs initiatives.⁶⁶ La devise semble donc être : « La qualification, peu importe sa provenance ». ⁶⁷ En outre, d'après le programme gouvernemental de 2009, « le Gouvernement luxembourgeois a l'intention de développer son capital humain scientifique de façon à promouvoir la recherche au Luxembourg. À cette fin, il travaille actuellement à la création d'un environnement qui sera propice à l'expansion de l'emploi scientifique et technologique, et qui favorisera les perspectives de carrière et la mobilité »⁶⁸.

Dans cette perspective, de nombreuses initiatives ont été réalisées par le Gouvernement. Elles tendent à concilier la politique de migration avec les besoins économiques du pays.

⁶³ Réseau européen des migrations, « Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009 », page 32.

⁶⁴ Point de vue du Ministère, entrevue 4, page 1, lignes 9-12. Réseau européen des migrations, "Satisfying Labour Demand through Migration in Luxembourg" (La force de l'emploi intérieur et la politique migratoire), 2011.

⁶⁵ Point de vue des Employeurs, entrevue 10, page 2, lignes 42-45. Réseau européen des migrations, "Satisfying Labour Demand through Migration in Luxembourg" (La force de l'emploi intérieur et la politique migratoire), 2011.

⁶⁶ Point de vue du Ministère, interview 12, page 8, lignes 25-50 et page 9, lignes 1-6. Réseau européen des migrations, "Satisfying Labour Demand through Migration in Luxembourg" (La force de l'emploi intérieur et la politique migratoire), 2011.

⁶⁷ Point de vue du Ministère, interview 12, page 8, lignes 25-50 et page 9, lignes 1-6. Réseau européen des migrations, "Satisfying Labour Demand through Migration in Luxembourg" (La force de l'emploi intérieur et la politique migratoire), 2011.

⁶⁸ Programme gouvernemental de 2009, page 87

Position de la société civile :

La position de la société civile est que la politique des visas est une politique reposant sur le pouvoir⁶⁹. Les États membres ont le droit de décider comment et sous quelles conditions des ressortissants de pays tiers peuvent pénétrer sur leurs territoires⁷⁰. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une politique pour canaliser l'immigration.

La plupart des associations interviewées sur le sujet considèrent qu'il n'existe pas de politique claire de la part du gouvernement pour résoudre le problème de l'immigration via la politique des visas⁷¹. Cette organisation considère que le problème de l'immigration est plus complexe et que la politique des visas n'en est qu'une partie⁷². Le fait que le Luxembourg n'ait aucun type de contrôle à ses frontières territoriales fait que la politique des visas est inefficace pour contrôler l'immigration, parce que la plupart des immigrants se trouvant en situation irrégulière au Luxembourg sont entrés dans le pays via un État voisin⁷³ (beaucoup d'immigrants en provenance des pays du MAGHREB sont arrivés par la France notamment).

La grande majorité des immigrants irréguliers ont soit abusé du fait qu'ils n'avaient pas besoin d'un visa pour entrer dans la zone Schengen⁷⁴ (le meilleur exemple étant les Brésiliens), ou ils ont abusé de leur visa (notamment les citoyens du Cap-Vert). Les autres entrent dans le pays par le biais de l'immigration irrégulière (notamment les Nigériens)⁷⁵.

Par conséquent, pour cette organisation, il n'existe pas de politique générale pour contrôler l'immigration via la politique des visas. Elle considère qu'il est pratiquement impossible de contrôler l'immigration via la politique des visas parce que certaines entrées peuvent être contrôlées (des frontières sont ouvertes aux migrants se trouvant dans un autre pays frontalier), mais les sorties ne peuvent pas être contrôlées.

Une autre organisation considère que la politique des visas à Luxembourg est fortement liée à la politique européenne (directives européennes). Cette organisation considère que la politique des

⁶⁹ Point de vue des ONG, Entrevue N° 10, page 3, lignes 109 à 110. Point de vue des ONG, Entrevue N° 4, page 2, lignes 55 à 61.

⁷⁰ Atelier sur la politique des visas en tant que canal d'immigration et l'immigration irrégulière, EMN NCP Luxembourg, 6 juillet 2011.

⁷¹ Point de vue des ONG, Entrevue N° 9, page 1, lignes 25 à 29.

⁷² Point de vue des ONG, Entrevue N° 5, page 1, lignes 29 à 42. Également, Entrevue N° 4, page 2, lignes 79 à 96.

⁷³ Point de vue des ONG, Entrevue N° 10, page 3, ligne 126.

⁷⁴ Point de vue des ONG, Entrevue N° 10, page 3, lignes 116 à 121.

⁷⁵ Point de vue des ONG, Entrevue N° 5, page 6, lignes 247 à 258.

visas luxembourgeoise est axée sur la lutte contre la migration irrégulière et promeut une ouverture en faveur de la migration légale⁷⁶.

Néanmoins, une autre organisation est très critique et considère que la politique des visas plaide en faveur de l'immigration irrégulière parce que certaines nationalités abusent du visa ou utilisent l'absence d'obligation de visa pour entrer et séjourner au Luxembourg une fois que la validité du visa expire (Cap-Vert) ou que la période des trois mois expire pour les ressortissants de pays tiers (Brésiliens et pays des Balkans) qui n'ont pas besoin d'un visa pour entrer dans la zone Schengen⁷⁷.

2.2.2. Cadre juridique :

Le cadre juridique de la politique commune des visas à courte durée en droit primaire était à l'origine fondé sur le Traité d'Amsterdam⁷⁸. Celui-ci a ensuite été modifié avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 dans son titre V⁷⁹.

Le droit secondaire qui dérive du traité est le code des visas, qui s'avère obligatoire pour chaque État membre, et constitue la base légale qui régule la politique des visas à courte durée au Luxembourg.

Le cadre légal en ce qui concerne la politique des visas est complété par la loi du 29 août 2008 qui régule l'entrée et le séjour des étrangers, y compris les citoyens de l'Union européenne et les citoyens en provenance d'États associés (Norvège, Islande et Suisse) ainsi que les ressortissants de pays tiers. Celle-ci régule tous les aspects du séjour temporaire ou de la résidence permanente ainsi que les sanctions que peuvent engendrer des conduites qui violent ces règles.

En outre, les règlements suivants s'appliquent en ce qui concerne la politique des visas : **le règlement du Système d'information des visas, le règlement grand-ducal du 21 décembre 2007⁸⁰, le règlement N° 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010** modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le **Règlement N° 562/2006** en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de longue durée et la décision de la

⁷⁶ Point de vue des ONG, Entrevue N° 9, page 1, lignes 25 à 29. Cette personne dit : "... on peut constater qu'ils essayent plus de battre la migration irrégulière que de faire une ouverture pour une migration légale..."

⁷⁷ Point de vue des ONG, Entrevue N° 5, page 7, lignes 318 à 321.

⁷⁸ Voir le Titre IV du Traité. Article 62.2.b)

⁷⁹ L'article 77 du TFUE établit les règles d'application pour les visas de courts séjours. Cet article englobe quatre aspects majeurs : 1) les listes des pays soumis à l'obligation de visa et des pays exemptés ; 2) les procédures et conditions de la délivrance de visas par les États membres ; 3) un modèle type de visa et 4) les règles en termes de visa uniforme.

⁸⁰ Ce règlement établit la liste des "pays sûrs".

Commission européenne du 11 juin 2010 établissant le Manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen⁸¹ en conformité avec l'article 51 du code des visas. Il contient les lignes directrices pour organiser les services des visas et la coopération locale au titre de Schengen.

Enfin, les accords visant à faciliter la délivrance de visas souscrits par l'Union européenne et les pays des Balkans (Serbie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Albanie, et Monténégro), la Fédération russe, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, (voir la Section 5.3.1) et le protocole d'entente sur le statut de destination autorisée souscrit par l'Union européenne et la Chine (voir la section 4.1.3) complètent ce cadre.

Mise en œuvre du système d'information des visas et du code des visas

La mise en œuvre du système d'information des visas (VIS) et du système d'information Schengen (SIS) relève de la compétence d'un groupe de travail interministériel composé par le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de la Justice, la Police grand-ducale, le Centre d'informatique de l'État et les Services de renseignement⁸².

Le SIS est opérationnel depuis sept ans. Néanmoins, la mise en œuvre du système luxembourgeois du SIS II n'a été achevée qu'en 2011 en raison de la nécessité de mettre tout d'abord en œuvre une interface informatique entre les machines de lecture des passeports et la base de données du SIS.

Pour mettre en œuvre ces systèmes (SIS II et le système d'identification automatique par empreintes digitales – AFIS-), la police grand-ducale avait prévu d'acquérir l'équipement technique pour détecter les faux documents de voyage et les documents falsifiés (en particulier les visas). La principale raison étayant cette décision était d'équiper la section des étrangers du service de police judiciaire d'une technologie avancée afin de contrer la migration irrégulière et la traite des êtres humains.

La principale acquisition prévue par le programme sera un terminal mobile permettant à la police de réaliser des vérifications d'identification et d'authentification des documents pendant les contrôles d'identité sur le terrain. Étant facilement transportable, cet instrument peut être utilisé lors des contrôles aléatoires dans des cafés, des restaurants, des cabarets, des chantiers, des gares ferroviaires et gares des bus ainsi qu'à l'aéroport⁸³. Le système est installé sur un ordinateur

⁸¹ http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/docs/c_2010_3667_fr.pdf

⁸² Police Grand-Ducale, Programme Pluriannuel 2007-2013, p. 2

⁸³ Police Grand-Ducale, Programme Pluriannuel 2010, p. 2

portable comportant plusieurs logiciels, un accès sécurisé logique et des interfaces de communication ainsi qu'un terminal pour prendre les empreintes digitales et les photos.

Le Luxembourg a décidé de lutter contre la fraude dans les passeports et les visas en effectuant des contrôles d'identité stricts et plus sévères.

En ce qui concerne les visas biométriques, cette machine permet de prendre des empreintes digitales de la personne qui est contrôlée et de les comparer avec les données apparaissant dans le VIS. Cette opération permet de vérifier que la personne contrôlée est autorisée à détenir ce visa dans son passeport⁸⁴.

Cette machine permet de lancer une recherche dans les différentes bases de données biométriques, telles que l'AFIS, le SIS et le VIS. Le système peut utiliser différents systèmes biométriques suivant les données disponibles pour donner un meilleur résultat en termes d'identité⁸⁵.

Suite à quelques problèmes techniques au niveau de la Commission européenne et d'autres États membres, le projet VIS a été repoussé. La nouvelle date d'entrée en vigueur a été fixée au 24 juin 2011.

Afin de réaliser ce projet communautaire, le Luxembourg a passé des tests de connectivité réalisés par la Commission et développé un nouveau programme d'introduction de données (conformément aux exigences du règlement 767/2008 (VIS) et du règlement 810/2009 (code des visas)). En outre, les missions diplomatiques luxembourgeoises, qui délivrent des visas, ont été munies de l'équipement nécessaire, notamment un lecteur d'empreintes digitales.

Il est important de constater que ces deux instruments, le système d'information des visas et le code des visas, n'ont pas besoin d'être transposés en droit national.

Il faut souligner qu'avec l'introduction du code des visas, qui est entré en vigueur le 5 octobre 2009 étant donné qu'il n'a pas dû être transposé en droit national par le Luxembourg, les procédures et délais s'appliquant au traitement des demandes restent identiques. La décision est prise au cas par cas. Toutefois, le Bureau de passeports et des visas peut prendre en considération des aspects et des informations liées à la situation du pays⁸⁶, s'il s'agit d'un "pays sûr" etc. De même, il faut tenir compte du fait que dans certains pays, la vérification de certaines informations prendra beaucoup

⁸⁴ Police Grand-Ducale, Programme Pluriannuel 2010, p. 3

⁸⁵ Police Grand-Ducale, Programme Pluriannuel 2010, p. 3

⁸⁶ Position du Bureau de Passeports et Visas.

de temps pour la mission diplomatique représentant le Luxembourg en raison du manque d'infrastructure ou de l'absence de systèmes d'information mis en place.

Néanmoins, une des ONG a dit que la mise en œuvre du code des visas, en particulier dans le cas de refus, n'est pas évidente. Le principal exemple est que le code des visas oblige l'État membre à justifier les motivations de ses refus. Toutefois, cette organisation est catégorique pour affirmer que dans tous les cas qu'ils ont traités et dont ils sont informés, il n'y a pas eu un seul cas où le demandeur ayant été rejeté ait reçu une copie de la décision motivée⁸⁷.

2.2.3. Politique des visas, législation nationale et immigration légale

La partie qui précède a illustré le lien explicite entre le cadre légal et la politique des visas par rapport à la migration légale. La politique du gouvernement semble être en faveur des travailleurs hautement qualifiés et des chercheurs. La devise semble donc être : “La qualification, peu importe sa provenance”.⁸⁸

Les ONG ont estimé la politique des visas du gouvernement comme étant axée sur la promotion de l'entrée (à l'exception des cas de regroupement familial) des personnes disposant de qualifications⁸⁹. La position du gouvernement dans la transposition de la directive 2009/50/CE crée une procédure très favorable en comparaison avec le titre de séjour des travailleurs salariés, et en particulier en rapport avec la procédure de regroupement familial⁹⁰ tandis que les visas des travailleurs peu qualifiés⁹¹ sont plus limités.

L'explication, du point de vue des employeurs, est que si le Luxembourg souhaite poursuivre sa croissance, il devra le faire dans les niches où la valeur ajoutée est élevée, car le coût du travail est trop haut pour permettre la croissance dans un emploi à faible valeur ajoutée.⁹²

Travailleurs hautement qualifiés

Les dispositions de l'article 45 de la loi du 29 août 2008 tiennent compte de la directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers pour un emploi

⁸⁷ Point de vue des ONG, Entrevue N° 5, page 5, lignes 205 à 228.

⁸⁸ Point de vue du Ministère, interview 12, page 8, lignes 25-50 et page 9, lignes 1-6. Réseau européen des migrations, "Satisfying Labour demand through Migration in Luxembourg" (La force de l'emploi intérieur et la politique migratoire), 2011.

⁸⁹ Point de vue de la société civile, Entrevue avec CL, VM.

⁹⁰ Point de vue de la société civile, Entrevue avec CL, VM.

⁹¹ Interview avec des associations de la société civile, L.H., ASTI

⁹² Point de vue des employeurs, Satisfying Labour Demand, EMN-NCP-LU, 2010, interview 10, page 2, lignes 42-45.

hautement qualifié (carte bleue de l'UE)⁹³. Le gouvernement manifeste ainsi son intérêt à faciliter le recrutement de travailleurs hautement qualifiés. Le projet de loi pour la transposition en droit national de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié a été introduit par la Chambre des Députés le 18 juillet 2011⁹⁴.

Selon les termes de l'article mentionné plus haut, le travailleur hautement qualifié peut avoir accès au marché du travail dans de meilleures conditions et via des procédures davantage simplifiées.⁹⁵ Dès lors, à la différence des autres travailleurs, le travailleur hautement qualifié doit uniquement démontrer qu'il remplit les conditions légales pour pénétrer sur le territoire, qu'il a un contrat de travail qui correspond aux qualifications requises, et un salaire qui est au moins égal à trois fois le salaire minimum social pour un travailleur non-qualifié⁹⁶. Au premier janvier 2011⁹⁷, le salaire minimum social pour un travailleur non qualifié était de 1.757,56 € bruts par mois⁹⁸. Ces dispositions sont appliquées aux ressortissants de pays tiers qui disposent d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'une expérience professionnelle spécialisée d'au moins cinq ans dans des métiers requérant des compétences et des connaissances professionnelles particulières. Aucune étude de marché ne vérifie la priorité d'engager des ressortissants communautaires. Par conséquent, les opinions de l'ADEM (Administration de l'Emploi) et de la CCTS (Commission Consultative des Travailleurs Salariés) ne sont pas requises. Ces personnes peuvent se voir délivrer un titre de séjour pour une période maximale de trois ans, renouvelable sur demande.

Conformément à l'article 45 de la loi du 29 août 2008, un changement d'employeur ou de secteur est possible si le travail en question requiert des compétences ou connaissances particulières, si le travailleur possède un contrat de travail pour lequel il dispose des qualifications requises et si sa paie est au moins égale à trois fois le salaire minimum social.⁹⁹

Chercheurs

⁹³ La proposition de directive (COM(2007) 637) a été adoptée entre-temps : Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0050:FR:NOT>

⁹⁴ http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/126/062/102651.pdf

⁹⁵ Art. 45 de la loi du 29 août 2008

⁹⁶ Art. 1 du règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 qui détermine le niveau de salaire minimal d'un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration, dans le : Mémorial A N° 145 du 29 septembre 2008

⁹⁷ <http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/remuneration-travailleur/paiement-remunerations/salaire/index.html>

⁹⁸ http://www.mss.public.lu/publications/parametres_sociaux/index.html. Dernière révision le 12 juillet 2011.

⁹⁹ Art. 45 de la loi du 29 août 2008.

L'autre groupe d'immigrants ressortissants de pays tiers qui est promu par le gouvernement rassemble les chercheurs. La loi du 29 août 2008 encourage la délivrance de titres de séjour à ce groupe de migrants sans les restrictions des travailleurs salariés afin de poursuivre un projet de recherche. Ce document peut être accordé par le ministre au ressortissant du pays tiers qui dispose d'un diplôme d'enseignement supérieur qui lui donne accès à des programmes de doctorat, s'il peut présenter une convention d'accueil signée par un organisme de recherche agréé ainsi qu'un certificat démontrant qu'on s'occupera de lui. Le titre de séjour "chercheur" est valable pour un an ou pour la durée du projet de recherche et est renouvelable.¹⁰⁰

2.2.4. Politique des visas, législation nationale et immigration irrégulière

Le visa est un document qui est délivré par un état afin de permettre à un citoyen d'un autre état d'effectuer une visite temporaire, pendant une certaine période et dans un but bien précis. Toutefois, il ne donne pas à son titulaire le droit de pénétrer dans le pays.

Les autorités chargées du contrôle aux frontières sont les seules à pouvoir décider si un ressortissant est autorisé ou non à séjourner de façon provisoire sur le territoire. La situation est identique pour une personne qui est en possession d'un visa ou pour une personne qui ne demande pas de visa. Les États membres de l'Espace Schengen sont responsables du contrôle régulier des frontières extérieures. La permission de séjourner jusqu'à 90 jours dans l'espace Schengen s'applique en principe à tous les ressortissants, indépendamment du fait de savoir s'ils ont besoin ou non d'un visa (à l'exception des détenteurs d'un visa pour une période limitée).

Néanmoins, certaines personnes entrent par des voies ordinaires et dépassent indûment la période des 90 jours¹⁰¹.

Il existe trois sources d'immigration irrégulière : a) les personnes qui sont venues par des voies ordinaires et ont dépassé indûment la période des 90 jours (avec ou sans visa); b) les personnes qui étaient assimilées à des migrants réguliers et qui ont perdu leur statut légal et c) l'immigration clandestine.

Au Luxembourg, la politique générale vise à combattre l'immigration irrégulière. Le programme pluriannuel 2007 – 2013 et le programme 2010 de la Police Grand-Ducale, visent comme un des principaux objectifs de la Police, combattre l'immigration irrégulière¹⁰².

¹⁰⁰ Art. 63 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration

¹⁰¹ Point de vue du Gouvernement, Entrevue 1, page 3, lignes 40 – 47.

En 2007, Nicolas Schmit, le Ministre délégué aux Affaires Extérieures et à l'Immigration, a proposé une série de mesures destinées à combattre l'immigration illégale. Une des mesures ayant fait l'objet de débats a débouché sur une nouvelle directive portant sur l'harmonisation des sanctions à l'égard des employeurs qui embauchaient des immigrants irréguliers¹⁰³. Parmi les raisons qui incitaient les personnes à quitter leurs pays d'origine, le Ministre citait la pauvreté et la perspective d'un emploi attrayant. Au lieu d'accabler ces pays en voulant leur faire endosser les responsabilités, les États membres devraient plutôt contre-attaquer sur leur propre terrain. Entre autres sanctions, il a proposé des mesures susceptibles d'exclure l'entreprise de tout marché public ou de supprimer les subventions publiques dont elle bénéficie¹⁰⁴.

Au cours d'une réunion des Ministres de l'Union européenne qui s'est tenue le 21 janvier 2010, M. Nicolas Schmit a souligné la nécessité d'adopter une politique d'immigration UE ouverte qui doit viser à organiser l'immigration légale et à décourager les afflux de migrants en situation irrégulière. Dans ce contexte, il a précisé que l'immigration doit être harmonisée dans les domaines de l'entrée, du séjour et du statut des migrants¹⁰⁵.

Toutefois, la position de certaines des ONG interrogées dans le cadre de cette étude est très claire : la plupart des migrants en situation irrégulière qui se trouvent au Luxembourg sont venus en toute légalité. C'est parce qu'ils obtiennent un visa qui leur permet d'accéder à l'espace Schengen via n'importe quel État membre Schengen et qu'ils restent simplement (Cap-Vert), ou bien parce qu'ils entrent dans l'Union européenne sans nécessité d'obtenir un visa (Brésil et Serbes), car ils en sont exemptés, et qu'ils séjournent ou sont des résidents légaux dans un autre État membre et qu'ils viennent au Luxembourg pour tenter de décrocher un travail et décident de rester ensuite. Dans les

¹⁰² Police Grand-Ducale, Programme Annuel, 2010, p. 2 Lorsque la Police parle de l'acquisition d'appareils capables de détecter des faux documents de voyage et d'autres documents contrefaits, elle déclare que cette acquisition a été réalisée par la Direction Générale en tant que priorité pour la Police grand-ducale, afin de fournir aux unités de terrain, et en particulier la Section Étrangers des Services de la Police Judiciaire, un outil efficace au niveau de la lutte contre l'immigration illégale.

¹⁰³ La directive « sanctions » (2009/52/CE) devait être transposée le 20 juillet 2011, mais le Gouvernement a annoncé que le 30 septembre 2011, le Conseil allait approuver le projet qui serait ensuite envoyé au Parlement. Point de vue du Gouvernement, Entrevue 1, page 12, lignes 250 – 252. Voir Rapport sur l'état de transposition des directives européennes (*État des lieux au 10 mai 2011*); Ministère des Affaires Étrangères, 10 mai 2011, http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/06/rapport-transpositions/rapporttransposition_versionfinale_1762011_ca.pdf

¹⁰⁴ Europaforum.lu, « Nicolas Schmit a présenté un paquet de mesures de la Commission européenne qui visent à mieux combattre le problème de l'immigration illégale en Europe », 13 juin 2007. <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2007/06/conseil-jai-schmit/index.html?highlight=immigration%22ill%C3%A9gale>

¹⁰⁵ Europaforum.lu, « Sécurité intérieure, coopération transatlantique en matière de lutte contre le terrorisme et politique d'immigration dans le cadre du traité de Lisbonne étaient au programme des ministres réunis à Tolède pour un Conseil JAI informel », 21 janvier 2010. <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/01/jai-halsdorg-schmit/index.html?highlight=immigration%22ill%C3%A9gale>

deux premiers cas, il est clair qu'il y a un abus de la politique des visas¹⁰⁶. Un autre groupe de migrants en situation irrégulière est celui qui est composé du groupe de demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée¹⁰⁷, et le dernier groupe est constitué par les migrants clandestins.

2.2.4.1. Refus d'entrée :

Les autorités responsables des contrôles aux frontières peuvent refuser l'entrée de quiconque ne répond pas aux conditions légales établies par l'article 34 de la Loi du 29 août 2008 pour rentrer¹⁰⁸ dans le pays. Cette décision sera prise par l'agent chargé du contrôle à la frontière (Service de contrôle à l'aéroport) et elle doit être dûment motivée¹⁰⁹. Elle peut être exécutée d'office par les agents du Service de contrôle à l'aéroport. La notification et l'exécution de la décision font l'objet d'un procès-verbal qui est adressé au Ministre.

Néanmoins, le détenteur de visa contre lequel une décision de refus est prononcée a la possibilité d'intenter un recours en annulation devant le Tribunal administratif de première instance. Cependant, cette action n'a pas d'effet suspensif sur la décision et elle peut être exécutée immédiatement.

2.2.4.2. Abus de la validité du visa :

La loi prévoit certaines conséquences pour les cas de dépassement abusif de la période de validité du visa. L'article 100 de la loi du 29 août 2008 prévoit que le gouvernement refusera le séjour et ordonnera l'expulsion des ressortissants de pays tiers qui ont dépassé de façon abusive la période permise par le visa.

¹⁰⁶ Point de vue des ONG, Entrevue 9, page 2, lignes 94 à 101; Point de vue des ONG, Entrevue 5, page 7, lignes 319 à 322.

¹⁰⁷ En 2001, ce groupe composait la majorité des régularisations.

¹⁰⁸ Article 34, paragraphe (2) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration :

1. être en possession d'un passeport en cours de validité et d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis;
2. ne pas faire l'objet d'un signalement aux fins de non-admission
3. ne pas faire l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire
4. ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'un des États partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant le Grand-Duché de Luxembourg.
5. justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et justifier de ressources personnelles suffisantes, tant pour la durée du séjour envisagée que pour le retour dans le pays d'origine, ou justifier de la possibilité d'acquiescer légalement ces moyens et disposer d'une assurance maladie couvrant tous les risques sur le territoire. Un règlement grand-ducal définit les ressources requises et indique les conditions et les modalités selon lesquelles cette preuve doit être fournie.

¹⁰⁹ Article 104 par. 1 de la loi du 29 août 2008.

Dès que les autorités ont réalisé que la personne a dépassé indûment la validité de son visa, une décision dûment motivée du refus de séjour sera prise ¹¹⁰ par le Ministre. La décision est notifiée à la personne et mentionnera les actions administratives et les délais par rapport à la décision. Néanmoins, la décision est accompagnée d'une obligation de quitter le territoire dans un certain délai (qui correspond normalement à un minimum d'un mois ¹¹¹) et le pays de retour et avec une interdiction d'entrée d'une durée maximale de cinq ans. La personne intéressée peut s'opposer à cette décision en introduisant un recours en annulation devant le Tribunal administratif et en cas de décision négative de ce dernier, elle peut interjeter appel devant la Cour administrative ¹¹².

Dès que la chose est jugée (res judicata) et dans le cas où le migrant en situation irrégulière refuse de quitter le territoire, ce dernier peut être expulsé par la force ¹¹³.

Il existe des exceptions prévues par la loi pour lesquelles le ressortissant de pays tiers ne peut pas être expulsé :

- 1) lorsqu'une demande d'extradition est en cours ¹¹⁴;
- 2) lorsqu'il existe une suspicion selon laquelle la vie ou la liberté du ressortissant du pays tiers est menacée dans son pays d'origine, conformément à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ou qu'il va subir des traitements cruels, inhumains ou dégradants ou la torture ¹¹⁵;
- 3) lorsque le ressortissant du pays tiers doit, pour des raisons médicales dûment corroborées, être traité en urgence ¹¹⁶.

Concernant le dernier point, l'étranger obtient un sursis à l'éloignement pour une durée maximale de six mois. Ce sursis est renouvelable, sans pouvoir dépasser la durée de deux ans ¹¹⁷. Toutefois, pour raisons médicales, si la situation persiste, le ressortissant du pays tiers peut demander une autorisation de séjour pour raisons médicales pour la durée du traitement, sans que cette durée ne

¹¹⁰ Article 109 par. 1 de la loi du 29 août 2008.

¹¹¹ Le délai donné peut être inférieur à un mois uniquement dans des cas d'urgence dûment motivés. Article 111 par. 2 de la loi du 29 août 2008.

¹¹² Article 113 de la loi du 29 août 2008.

¹¹³ Article 124 par. 1 de la loi du 29 août 2008.

¹¹⁴ Article 128 de la loi du 29 août 2008.

¹¹⁵ Article 129 de la loi du 29 août 2008.

¹¹⁶ Article 130 de la loi du 29 août 2008.

¹¹⁷ Article 131 par. 1 de la loi du 29 août 2008.

puisse dépasser un an. Toutefois, si la situation perdure, l'autorisation de séjour peut être renouvelée, après réexamen du cas¹¹⁸.

L'article 140 de la loi du 29 août 2008¹¹⁹ sanctionne le migrant en situation irrégulière qui a reçu un avis de quitter le pays, mais qui ne s'y conforme pas, sauf dans le cas où il a bénéficié d'un sursis d'expulsion. Mais cet article doit encore être harmonisé avec le jugement récent dans l'affaire El Dridi contre Italie du 28 avril 2011 (C61-11) de la Cour européenne de Justice¹²⁰ qui dit : "La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, notamment ses articles 15 et 16, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, qui prévoit l'imposition d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure, en violation d'un ordre de quitter le territoire de cet État dans un délai déterminé, sur ledit territoire sans motif justifié."

Concernant les étudiants ressortissants de pays tiers qui souhaitent séjourner pour d'autres raisons, la loi du 29 août 2008 est très claire. L'étudiant qui ne respecte pas ses engagements d'étudiant peut voir son titre de séjour retiré¹²¹ sans préjudice de l'application des sanctions prévues par l'article 101.

Cependant, dès qu'il a obtenu son diplôme, l'étudiant peut demander une autorisation de séjour pour travailleur salarié pour une durée maximale de deux ans¹²² si les conditions suivantes sont remplies :

- a. Le demandeur a obtenu son diplôme final d'enseignement supérieur;

¹¹⁸ Article 131 par. 2 de la loi du 29 août 2008.

¹¹⁹ Elle punit le migrant en situation irrégulière à une amende de 251 à 1.250 euros ou/et à une peine d'emprisonnement de huit jours à un an.

¹²⁰ La Cour a conclu que : « La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, notamment ses articles 15 et 16, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure, en violation d'un ordre de quitter le territoire de cet État dans un délai déterminé, sur ledit territoire sans motif justifié, <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaf f=&nomusuel=El%20Dridi&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose &alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&all docnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&d ocop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

¹²¹ Article 57 par. 4 de la loi du 29 août 2008.

¹²² Article 59 de la loi du 29 août 2008.

- b. Il souhaite compléter sa formation académique par une première expérience professionnelle servant les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg et de son pays d'origine;
- c. L'activité salariée qu'il entend exercer est en relation directe avec sa formation académique;
- d. Il est en possession d'un contrat de travail.

Ce titre de séjour pour travailleur salarié n'est pas renouvelable. Donc, si l'étudiant décide de rester après cette période, les sanctions des articles 100 et 101 s'appliqueront.

2.3. Accords avec des pays tiers

La politique des visas luxembourgeoise est liée à la politique générale des visas de l'Union européenne et le Luxembourg ne dispose pas d'une représentation diplomatique dans la plupart des pays non membres de l'Union européenne (voir l'annexe 3). Il dépend des représentations diplomatiques des autres pays de l'Union européenne pour protéger et gérer ses intérêts.

Ces faits, combinés avec la position géographique du Luxembourg, c'est-à-dire dans le sens où le pays ne possède pas de frontière extérieure avec un pays non membre de l'UE, font que le Luxembourg n'a pas conclu de traité bilatéral en matière de visa avec un pays non UE.

Les accords visant à faciliter la délivrance de visas, qui sont appliqués par le Luxembourg, correspondent à ceux que l'Union européenne a négociés avec les pays non membres de l'UE.

Ces traités multilatéraux ont été conclus avec les pays suivants : Accords visant à faciliter la délivrance de visas souscrits avec les pays des Balkans (Serbie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Albanie, et Monténégro), la Fédération russe, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, (voir la Section 5.3.1) et le protocole d'entente sur le statut de destination autorisée souscrit par l'Union européenne et la Chine (voir la section 4.1.3).

Il convient de préciser que ces accords visant la facilitation de délivrance de visas ont une contrepartie sous la forme d'accords de réadmission. Cela signifie que ces accords multilatéraux sont conclusion non seulement pour faciliter la délivrance des visas et la libre circulation des

citoyens des deux parties sur chaque territoire respectif, mais ils établissent également des procédures simplifiées permettant de renvoyer les citoyens de l'autre partie en cas de situation irrégulière et imposant à celle-ci l'obligation d'accepter le renvoi de ses propres citoyens. Nous pouvons donc conclure que ces accords facilitent non seulement la migration légale (temporaire), mais ont un effet de prévention sur l'immigration irrégulière.

2.4. Changements récents apportés à la politique et à la législation des visas dans le contexte d'une dimension UE commune

Le Luxembourg a mis en œuvre sa politique des visas en conformité, dans un premier temps avec l'accord de Schengen; puis, dès que l'accord de Schengen s'est transformé en droit UE, avec le droit UE.

Cette situation est totalement différente pour les autres pays qui ont adhéré à l'accord de Schengen par la suite et qui ont dû adapter leur politique des visas aux exigences de Schengen.

La loi sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration a transposé plusieurs directives. Par exemple, l'article 45 de la loi constitue une adoption partielle de la directive européenne 2009/50/CE¹²³. Les articles 55 à 62 de cette loi transposent la directive européenne 2004/71/CE et les articles 63 à 67 transposent la directive 2005/71/CE.

Les accords conclus avec les états des Balkans, ayant permis d'améliorer certaines obligations de visa, ont affecté la politique des visas luxembourgeoise.

Au cours des années 1990, le Luxembourg a accepté de nombreux réfugiés en provenance des états des Balkans et a accordé un statut administratif ad hoc à une grande partie d'entre eux, qui a été ensuite supprimé en vertu de l'accord de Dayton. Après cette période, les demandes ont été examinées dans le cadre de la procédure d'asile. Un grand nombre de ces personnes s'est vu refuser l'asile politique. Certaines d'entre elles se sont vu accorder un statut de tolérance afin de séjourner provisoirement dans le pays en raison du conflit.

Mais dès que la situation s'était calmée dans leur pays d'origine, conformément à la loi sur l'asile, on ne renouvelait pas ces statuts de tolérance. De nombreux demandeurs d'asile rejetés en

¹²³ La directive 2009/50/CE n'a pas encore été transposée. Le Conseil des Ministres du 10 juin 2011 a approuvé un projet de loi visant à modifier la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration afin de transposer la directive, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/06-juin/10-conseil/index.html

provenance des Balkans ont vu leur situation régularisée en 2001¹²⁴. Un grand nombre d'entre eux ont également été contraints à quitter le pays de force ou volontairement avec l'aide financière du Grand-Duché de Luxembourg.

À présent que l'obligation de visa est levée, ils reviennent. “Le phénomène s'explique par le fait qu'au Luxembourg il existe une grande communauté de citoyens des états des Balkans dans le pays et de ce fait, la plupart des personnes qui viennent prennent l'habitude de rester dans la famille ou chez des amis. Seules les personnes qui n'ont aucun lien avec le pays demandent l'asile politique¹²⁵”.

L'exonération de l'obligation de visa pour certains citoyens des pays des Balkans constitue un facteur important qui explique la récente augmentation de demandes d'asile pour les minorités Roms en provenance de Serbie. Les demandeurs d'asile en provenance de Serbie, entre janvier et avril 2011, représentent 54% du nombre total de demandes de protection internationale, et les demandes des minorités Roms provenant de Serbie représentent 41% de l'ensemble des nouvelles demandes en faveur de la protection internationale.

¹²⁴ Pour plus de détails sur la politique d'asile au cours des années 1990-2010, voir Besch Sylvain. Les réfugiés entre droit et politique, dans : ASTI 30+. 30 ans de migrations. 30 ans de recherches. 30 ans d'engagements, Éditions Guy Binsfeld, 2010

¹²⁵ Point de vue des ONG, Entrevue N° 5, page 14, ligne 643 et suivantes

Tableau N° 1 : Demandeurs de protection internationale janvier – juillet 2011

Demandeurs de protection internationale (janvier – juillet 2011)						
	Dossiers :	Demandeurs	Dossiers serbes	Demandeurs Serbie	Dossiers Roms Serbes	Demandeurs Roms Serbes
Jan. 11	60	116	16	47	12	35
Fév. 11	62	147	29	98	21	71
Mar. 11	93	237	61	179	45	142
Avr. 11	69	147	10	27	6	18
Mai 11	75	134	13	29	10	24
Juin 11	55	114	8	25	7	24
Total	414	895	137	405	101	314
Pourc.		100%		45,25		35,08

Source : Ministère des Affaires Étrangères, 2011 © EMN NCP LU

D'après les ONG interrogées, le problème n'a pas été reconnu dans toute son ampleur par le gouvernement, qui n'a constaté qu'une augmentation extraordinaire des demandes en faveur de la protection internationale. Le véritable problème sera apprécié lorsque ces personnes commenceront à faire la demande d'un titre de séjour en tant que travailleurs salariés.¹²⁶

Toutefois, la réaction politique du gouvernement n'a pas traîné. Confrontés à un volume élevé de demandeurs de protection internationale (principalement de Serbie) entre la fin de l'année 2010 et le début de 2011, le gouvernement et le Parlement se sont attaqués au problème. Dans son discours sur l'État de la Nation, le Premier Ministre Jean-Claude Juncker a déclaré que le Luxembourg n'est pas prêt à ouvrir ses portes à des personnes qui proviennent d'un pays d'origine sûr¹²⁷. Il a demandé au Parlement d'approuver le projet de loi qui autorise la procédure accélérée.

¹²⁶ Point de vue des ONG, Entrevue N° 5, page 14, lignes 643 à 652.

¹²⁷ Le Premier Ministre a déclaré :

« Nous avons dans notre pays, comme je viens de le dire, de graves problèmes, problèmes que, bien que touchant un petit nombre de personnes, nous devons régler, parce que la non-gestion de ces problèmes aurait de graves conséquences tant pour les personnes concernées que pour la société dans son ensemble.

Il a également annoncé un “régime d'aide au retour” pour les ressortissants serbes afin que ceux-ci quittent le pays dans un délai de trois mois après leur arrivée (250 euros par adulte et 100 euros par enfant). Le Conseil du Gouvernement du 18 mars 2011 a approuvé une modification du

En plus, nous devons faire face aux défis qui nous viennent de l'étranger. Je veux parler des réfugiés, dont le nombre n'a cessé d'augmenter au cours de l'année passée et notamment au cours des derniers mois. En 2007, 426 personnes ont cherché une protection internationale au Luxembourg, en 2008, leur nombre s'est élevé à 463, avant de passer à 505 en 2009. En 2010, ils étaient 786, et rien que pendant les trois premiers mois de cette année, leur nombre était de 487, ne soit plus que le total de l'année 2008. On ne peut exclure que dans les mois à venir, nous soyons confrontés à 50 à 60 demandes d'asile par semaine.

313 des 487 personnes qui sont arrivées avant la fin du mois de mars sont originaires de Serbie. Elles quittent la Serbie, parce que la situation économique y est désastreuse et que la pauvreté y est élevée. Elles peuvent plus facilement quitter la Serbie depuis la suppression de l'obligation de visa entre la Serbie et l'Union européenne. Parmi les réfugiés serbes, la proportion de Roms est de 75 %.

Nous sommes d'avis que la Serbie est un pays sûr. C'est un pays qui a une perspective européenne à moyen et à long terme. L'actuel afflux de réfugiés d'origine serbe vers l'Europe de l'Ouest et, partant, le Luxembourg, doit – et je suis désolé de devoir m'exprimer de manière aussi drastique – s'arrêter. Aujourd'hui comme hier, la politique gouvernementale suit trois principes : le Luxembourg ouvre ses portes à toute personne poursuivie dans son pays d'origine, le Luxembourg ouvre ses portes parfois et en fonction des circonstances à ceux qui viennent au Luxembourg pour d'autres raisons et le Luxembourg n'est pas, a priori, prêt à ouvrir ses portes à ceux qui viennent d'un pays sûr. Il s'ensuit logiquement qu'au cours des derniers mois, aucun ressortissant serbe ne s'est vu accorder l'asile et il y a lieu de supposer que cette situation ne changera pas dans les mois à venir. Il est dans l'intérêt des ressortissants serbes de quitter notre pays dans les trois mois de leur arrivée. Ils touchent 250 euros par adulte et 100 euros par enfant pour le voyage de retour, qu'ils pourront effectuer à bord d'autocars gratuits. Les personnes dont la demande d'asile est rejetée au bout de plus de trois mois, à la fin de la procédure d'asile, doivent quitter le pays sans bénéficier d'aide.

Il est essentiel que les décisions sur les demandes d'asile se prennent rapidement. Pour cette raison, il faut accélérer davantage les procédures d'asile dites "accélérées", et ce notamment lorsque les demandeurs viennent d'un pays sûr. Or, l'application de la procédure d'asile accélérée telle que prévue à l'article 20 de la loi du 5 mai 2006, est, à la suite d'intermezzos jurisprudentiels, gelée depuis février 2010. Vendredi dernier, le gouvernement a proposé un projet de loi garantissant le redémarrage de la procédure accélérée. Je vous demande d'approuver ce projet rapidement.

À cela vient s'ajouter le problème de l'hébergement des réfugiés, qui est une affaire compliquée qui requiert à la fois prudence, tact et détermination.

Cela est vrai tout d'abord au niveau de l'accueil des réfugiés. Les services d'accueil et les services de logement ainsi que les services chargés de l'instruction des demandes d'asile doivent être dotés sans tarder de personnel supplémentaire. C'est là un effort actuellement en cours.

Deuxièmement, cela est vrai pour l'hébergement proprement dit. Nous avons un besoin urgent de nouvelles possibilités d'hébergement qui doivent respecter une répartition équitable des charges sur l'ensemble du pays. Il faut qu'à terme, aucune commune ne soit dépassée par ces mesures, mais en même temps, il faut qu'aucune commune ne se soustraie à la solidarité intercommunale et nationale nécessaire. Cette question fera l'objet d'entretiens avec le Syvicol qui auront lieu encore cette semaine. A moyen terme, nous devons créer en plusieurs endroits du pays de grandes infrastructures modulables sous forme de halles ou de conteneurs offrant des possibilités d'hébergement suffisantes au cas où nous serions – comme nous en avons fait l'expérience au cours des derniers mois – confrontés à de véritables vagues de réfugiés. Bien sûr, il faut concevoir ces infrastructures de manière à pouvoir les affecter à d'autres usages en cas de baisse de l'afflux de réfugiés. » Cela dit, je dois ajouter ceci : les Roms vivant en Serbie ou ailleurs en Europe vivent dans des conditions difficiles. Inutile de le nier. C'est pourquoi je veux que les Roms qui sont au Luxembourg soient traités avec le respect et la sensibilité nécessaires. Ils sont malheureux. Toutefois, dans ce monde, le Luxembourg n'est pas le lieu qui permet de régler tous leurs problèmes. C'est pourquoi la ministre de la Famille et le ministre de l'Immigration se rendront sur place en Serbie pour examiner eux-mêmes comment nous pouvons améliorer les conditions de vie des Roms chez eux. La politique est claire : nous proposons notre assistance aux Roms en Serbie, et nous le faisons en collaboration avec les ONG luxembourgeoises. Le sort des Roms ne nous laisse pas indifférents. Toutefois, plutôt que de les aider ici, nous misons sur l'aide que nous leur fournissons chez eux.

http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/traduction_francaise/index.html?SID=ba78841b709950c3e75d9236a187e28b

règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 fixant une liste de pays d'origine sûrs dans le sens où celle-ci incluait la Serbie¹²⁸.

Cette modification va permettre aux ressortissants de la Serbie (qui est considérée comme un pays sûr) sollicitant la protection internationale d'être traités via la procédure accélérée conformément à la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. Le Ministère de l'Immigration est donc en mesure d'utiliser la procédure accélérée dont le projet de loi a été soumis au Parlement le 19 avril 2011 et dont l'approbation a eu lieu le 5 mai 2011 (Loi du 19 mai 2011¹²⁹).

3. Mise en œuvre pratique et organisation

3.1. Procédures générales suivies au cours des étapes de la procédure du visa C

La procédure générale suivie par le Luxembourg pour la délivrance d'un visa c'est celle qui est envisagée dans le code des visas et le manuel relatif à l'organisation des sections de visa et à la coopération locale de Schengen.

La personne concernée prendra un rendez-vous afin de remplir la demande.¹³⁰ Elle déposera le formulaire de demande¹³¹ uniforme en personne¹³² et présentera son passeport, une photo et tous les justificatifs qui sont demandés par l'autorité consulaire¹³³ (il n'existe pas de liste exhaustive des choses que les représentants diplomatiques peuvent exiger de la part du demandeur). L'agent diplomatique va relever les empreintes digitales du demandeur¹³⁴. Le demandeur doit s'acquitter des droits de visa¹³⁵. Il doit passer un entretien auprès d'une personne du consulat. À ce stade, l'agent diplomatique peut évaluer pour la première fois si la personne représente un risque migratoire ou non. Ceci se considère comme un facteur déterminant dans l'octroi du visa¹³⁶. Les

¹²⁸ Les liste des pays sûrs est composée de : Albanie, Benin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Macédoine, Mali, Monténégro, Sénégal et Ukraine.

¹²⁹

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/se_xpdata/Mag/103/052/100521.pdf

¹³⁰ Article 9.2 du code des visas. Cette demande doit avoir lieu dans un délai de deux semaines à compter de la date à partir de laquelle le rendez-vous a été demandé.

¹³¹ Article 11.1 du code des visas

¹³² Article 10.1 du code des visas.

¹³³ Article 14 du code des visas.

¹³⁴ Article 13 du code des visas.

¹³⁵ Article 16 du code des visas.

¹³⁶ Dans les pays musulmans, les représentations françaises obligent le demandeur à se présenter à l'entretien le visage non couvert. Voir la décision du Conseil d'État français du 7 décembre 2005, n° 264464, El Morsli.

agents diplomatiques reçoivent une formation sur le profilage, afin de pouvoir poser certaines questions visant à vérifier l'histoire du demandeur¹³⁷.

Elles doivent également vérifier la condition de la garantie et la réception dans l'État membre et s'assurer que les ressources économiques du demandeur suffisent et sont conformes à la loi.

L'agent diplomatique examine si toutes les informations sont complètes et correctes et si la demande est admissible¹³⁸. Si oui, alors il continue la procédure en introduisant toutes les informations dans la base VIS et en la vérifiant et la liant à toute autre demande antérieure¹³⁹.

Si l'agent considère que la demande ne remplit pas les conditions requises, il la déclare inadmissible et le consulat doit renvoyer le formulaire de demande et tout autre document soumis par le demandeur, détruire les données biométriques recueillies, rembourser les droits de visa et ne doit pas examiner la demande.

Si la demande est admissible, l'agent tamponne le passeport et envoie le dossier en vue de son examen¹⁴⁰.

Dès qu'il considère que le dossier est complet (dans le cas du Luxembourg), il peut approuver d'office le visa (dans le cas où un autre État membre représente le Luxembourg) ou transférer le dossier par voie électronique au bureau des visas et des passeports à Luxembourg.

Au bureau des passeports et des visas, le fonctionnaire responsable sera chargé de vérifier toutes les informations. Il doit déterminer si le demandeur remplit les conditions d'entrée prévues par l'article 5 par. 1 al. a, c, d et e du Code frontières Schengen¹⁴¹ et évaluer si le demandeur présente

¹³⁷ Informations fournies par le Bureau des passeports et des visas.

¹³⁸ Article 19 du code des visas.

¹³⁹ Article 8 du règlement VIS et article 19.2 du code des visas.

¹⁴⁰ Article 20 du code des visas.

¹⁴¹ Règlement (CE) N° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:EN:NOT> L'Article 5 par. 1 du code frontières Schengen stipule :

1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois sur une période de six mois, les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers sont les suivantes :

(a) être en possession d'un document ou de documents de voyage en cours de validité permettant le franchissement de la frontière;

(b) être en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis en vertu du règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation [17], sauf s'ils sont titulaires d'un titre de séjour en cours de validité;

(c) justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel leur admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens;

(d) ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le SIS;

un risque d'immigration irrégulière ou représente un risque pour la sécurité des États membres et si le demandeur a l'intention de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa¹⁴². À cet effet, il doit décider s'il est nécessaire d'effectuer une recherche sur certains aspects (c'est-à-dire interroger le parrain du résidant, contacter la société qui invite la personne, effectuer les vérifications dans le système d'informations sur les visas (SIS), etc. ou demander à la mission diplomatique de vérifier si certains documents sont authentiques ou exiger plus d'informations de la part du demandeur)¹⁴³. Il est important de noter que cette évaluation du risque migratoire est discrétionnaire. Toutefois, dans certains cas, les services consulaires sont tenus de communiquer leurs dossiers au bureau des passeports et des visas, sur une base individuelle¹⁴⁴.

Dès que l'agent des visas considère que le dossier est complet, il est en mesure de décider s'il accepte (avec toutes les caractéristiques correspondantes : nombre d'entrées et validité, restrictions ou non,...) ou s'il refuse le visa¹⁴⁵.

Dans le premier cas, la décision sera communiquée à la mission diplomatique afin d'autoriser l'octroi du visa¹⁴⁶. Dans ce cas, la vignette-visa sera apposée sur le passeport du demandeur¹⁴⁷ et la personne sera contactée afin de pouvoir enlever celui-ci.

Dans le second cas, la décision doit être communiquée par écrit¹⁴⁸ au demandeur et mentionner les voies de recours, les délais et les instances nécessaires dans le cas où il formerait un recours contre la décision¹⁴⁹. L'agent diplomatique doit indiquer les motivations de son refus dans un document (en vigueur depuis le 25 avril 2011). Toutefois le code des visas, dans son annexe VI, simplifie le travail des autorités compétentes en établissant un formulaire qui exposera de façon circonstanciée les raisons du refus d'octroyer le visa¹⁵⁰. Les principales raisons du refus sont :

(e) ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres et, en particulier, ne pas avoir fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans les bases de données nationales des États membres pour ces mêmes motifs.

¹⁴² Article 21.1 du code des visas.

¹⁴³ Après avoir effectué l'examen de toutes les informations disponibles dans les systèmes VIS et SIS, l'agent est autorisé à consulter les autorités centrales des autres États membres. Article 22.1 du code des visas.

¹⁴⁴ L'Article 21 du code des visas insiste sur le pouvoir discrétionnaire des autorités consulaires. Il est par exemple intéressant de citer la position du Conseil d'État français en la matière, qui affirme que les autorités diplomatiques françaises disposent d'un grand pouvoir discrétionnaire et peuvent justifier leur décision en émettant un visa dans l'intérêt général. CE, 28 février 1986, N° 41550, Ngako Jeuga, Req. CE, p. 49.

¹⁴⁵ Article 23 par. 4 al. (a), (b) et (c) du code des visas.

¹⁴⁶ Articles 24 et 25 du code des visas.

¹⁴⁷ Article 29.1 du code des visas.

¹⁴⁸ Article 32.2 du code des visas.

¹⁴⁹ Article 32.3 du code des visas.

¹⁵⁰ Il établit onze raisons qui justifient le refus de visa. Toutefois, il est important de mentionner que les autorités consulaires ont le droit de refuser le visa en invoquant d'autres motivations que celles qui figurent à l'annexe VI, sur la base des pouvoirs discrétionnaires étendus.

- a) L'existence d'un risque pour l'ordre public ou d'un risque de détournement de l'objet du visa¹⁵¹;
- b) Ressources insuffisantes. Dans ce cas, on opte pour un critère quantitatif. La situation précaire du demandeur implique en soi un risque migratoire.
- c) Inscription au Système d'Informations de Schengen.
- d) Le caractère non sérieux d'un projet d'étude.
- e) L'incapacité financière du membre de famille de l'État membre qui invite le demandeur à assumer la responsabilité financière du demandeur sur le territoire de l'État membre.

Toute cette procédure doit être traitée dans un délai de 15 jours à compter de la date d'introduction de la demande¹⁵². Toutefois, dans des cas particulier où un examen plus approfondi est nécessaire, ou lorsque la mission diplomatique représente un autre État membre (c'est le cas du Luxembourg), ce délai peut atteindre 30 jours¹⁵³. Exceptionnellement, le délai peut être prolongé et atteindre 60 jours dans le cas où d'autres documents sont exigés.

3.2. Délivrance de visa pour les besoins de l'immigration légale – procédure spécifique suivie lors des étapes propres à la procédure des visas

Il existe trois types de visas susceptibles d'être délivrés par le Luxembourg dans le cadre du code des visas : le a) visa A; b) le visa C et le c) visa D.

A) Visa A

Le visa A est un visa de transit, normalement pour le transit qui a lieu dans les aéroports internationaux. Dans le cas du Luxembourg, il n'est pas courant de délivrer un visa de type A, car l'aéroport international de Luxembourg (FINDEL) ne constitue pas une plaque tournante

¹⁵¹ Dans ce cas, l'agent diplomatique doit prendre en compte : 1) la conduite passée et le casé judiciaire du demandeur, 2) s'il a dépassé la période permise d'un visa précédent sur le territoire Schengen ou 3) s'il a été reconnu comme migrant en situation irrégulière dans le passé et 4) s'il n'existe pas un risque quelconque pour l'intérêt général (par exemple, l'agent peut se rendre compte que la demande couvre un plan d'installation permanente dans l'espace Schengen, ou s'il n'y a pas suffisamment d'attachement par rapport au pays d'origine).

¹⁵² Article 23.1 du code des visas. Ce délai s'applique au Luxembourg dans les missions diplomatiques du Luxembourg.

¹⁵³ Article 23.2 du code des visas.

internationale pour les compagnies, et de ce fait, il est très difficile pour un passager de voyager en transit vers un autre pays en passant par le Luxembourg¹⁵⁴.

Néanmoins, la police grand-ducale, en particulier l'Unité Centrale de la Police à l'aéroport internationale, est chargée du contrôle aux frontières et de la délivrance de visas d'urgence et de la mise en œuvre du système d'informations Schengen (SIS)¹⁵⁵.

B) Visa C

Les demandes de visa doivent être effectuées en personne auprès d'une mission consulaire ou diplomatique luxembourgeoise ou d'un État membre de l'accord de Schengen qui délivre des visas au nom du Luxembourg dans le pays d'origine du demandeur.

3.2.1. Procédure de demande d'un visa C

En général, il existe 3 types de demandes de visa :

- la demande de visa avec un parrain installé au Luxembourg
- la demande de visa sans parrain
- la demande de visa via des sociétés/délégations officielles/clubs sportifs

Il faut remplir deux copies du formulaire de demande de visa.

Les documents suivants doivent être fournis afin d'étayer la demande :

- deux photos récentes pour passeport
- un passeport en cours de validité ou un permis de voyager reconnu par les pays Schengen, dont la validité dépasse au moins de trois mois la validité du visa demandé
- Une preuve écrite indiquant la raison du voyage, telle que :
 1. lettre d'invitation officielle à un voyage d'affaires

¹⁵⁴ Il y a très peu de vols internationaux en provenance de pays situés en dehors de l'Union européenne et ils n'ont pas de correspondances avec d'autres vols.

¹⁵⁵ Police Grand-Ducale, Programme Pluriannuel 2007-2013, p. 1

2. copie certifiée conforme d'un lieu d'hébergement ou lettre de la personne de référence au Luxembourg, qui garantit le séjour.
3. réservation d'hôtel
4. billet d'avion retour
5. Preuve de moyens de subsistance suffisants (extraits de compte, liquidités, cartes de crédit, etc.)
6. preuve de la résidence légale dans le pays de résidence habituel
7. une assurance maladie ou de voyage est requise

Il est important de noter qu'à partir du 11 octobre 2011 le demandeur est obligé de fournir ses empreintes digitales (10 doigts)¹⁵⁶. Grâce à ce nouveau système, les données biométriques vont être sauvegardées dans une base de données commune qui sera utilisée pour contrôler l'identité du titulaire du visa à la frontière extérieure. Mais il subsiste des problèmes techniques, car certaines personnes ne présentent pas d'empreintes digitales, ou bien parce qu'elles travaillent avec des produits chimiques (les fermiers par exemple) ou parce qu'elles se soumettent à des procédures chimiques ou à des opérations chirurgicales dans le but d'effacer leurs empreintes digitales¹⁵⁷. Il est important de souligner que cette procédure s'appliquera uniquement au cours d'une première phase de déploiement mondial pour les citoyens en provenance des pays du Maghreb.

Comme mentionné auparavant, le Luxembourg ne dispose pas de représentation diplomatique dans tous les pays et pour la délivrance d'un visa C (avec ou sans restriction territoriale), il existe deux possibilités :

1. Le visa est délivré d'office par la représentation diplomatique d'un autre état membre, sans consultation du Luxembourg. Cette pratique est appelée *visa accordé d'office*¹⁵⁸. Dans ce cas, la représentation diplomatique suivra ses propres procédures. Elle acceptera ou refusera le visa en fonction de son droit interne. En cas de refus, le Luxembourg a le droit de demander les raisons pour lesquelles la représentation diplomatique a refusé le visa d'office. Toutefois, le demandeur doit

¹⁵⁶ Informations fournies par le Bureau des passeports et des visas, mai 2011.

¹⁵⁷ Informations fournies par le Bureau des passeports et des visas.

¹⁵⁸ Visa « accordé d'office ». Bureau des passeports et des visas, 2011.

introduire un recours administratif auprès d'une juridiction administrative du pays qui a donné son refus, et non pas au Luxembourg.

2. Le visa est approuvé par le Luxembourg. Cela peut se faire directement via une mission diplomatique luxembourgeoise ou celle d'un autre état membre qui représente le Luxembourg. Dans les deux cas, la procédure suivante devra être respectée :

1. Le demandeur doit remplir la demande de visa en y attachant tous les documents repris comme conditions de base (voir l'annexe I du code des visas (règlement CE 810/2009¹⁵⁹).

2. Normalement, dès que le demandeur remet la demande remplie, il doit dans la plupart des cas passer une petite entrevue avec un agent consulaire. Dès que la demande est complétée, elle est transférée avec les remarques formulées par l'agent consulaire, électroniquement, à l'adresse du service des visas au Luxembourg. Le délai des 15 jours court à compter du moment où l'autorité diplomatique juge que la demande est complète.

3. C'est à ce stade que la procédure d'examen débute. L'examineur évalue si le demandeur remplit les critères de délivrance du visa. Si l'examineur estime qu'il a besoin de plus amples informations, il peut exiger n'importe quel document repris sur la liste des justificatifs non exhaustifs (annexe II du code des visas (règlement CE 810/2009)) ou tout autre document jugé nécessaire. Il est important de noter qu'en cas d'invitation adressée à un particulier, l'examineur a la possibilité d'appeler la société ou d'interroger la personne qui sera responsable de l'étranger¹⁶⁰. Lorsqu'une personne assume la responsabilité financière de la personne qui est invitée, le Bureau des Passeports et Visas doit intervenir deux fois : 1) il doit valider la garantie financière, et 2) décider d'accorder ou non le visa.

4. Dès que l'examineur a terminé son évaluation, il communique le dossier au chef du service, et ils discuteront de la décision à prendre. Le directeur du bureau des passeports et des visas prendra la décision au final. Quel que soit le résultat de la décision, acceptation ou refus, le service des visas contacte ensuite la représentation diplomatique.

En cas d'acceptation, la représentation diplomatique délivre le visa. Toutefois, si cette représentation est en possession d'autres informations qui tendent à démontrer que le demandeur

¹⁵⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0810:FR:NOT>

¹⁶⁰ La personne qui garantit le séjour de l'étranger est responsable de ce dernier pendant un délai allant jusqu'à deux années et doit assumer tout le mal qui est occasionné par l'étranger dans l'espace Schengen. La personne est également responsable du retour de l'étranger vers son pays d'origine. Entrevue avec le Bureau des Passeports et Visas, mai 2011.

ne mérite pas la délivrance du visa, elle peut mettre fin à la délivrance du visa et contacter le bureau des visas afin de lui soumettre les nouvelles informations. La décision finale sera prise par le bureau des visas.

En cas de refus du visa, la décision finale ainsi que les motivations du refus seront notifiées au demandeur¹⁶¹. Le demandeur doit se rendre à l'ambassade ou au consulat pour recevoir le refus signé. Ce n'est qu'à ce moment que débute le délai permettant d'introduire un recours contre la décision.

Deux méthodes de recours sont possibles :

a) **Recours gracieux** : Il s'agit du recours qui est introduit auprès du Directeur du bureau des passeports et des visas, afin qu'il reconsidère sa décision. Il n'y aura aucun recours contre la décision finale qu'il rendra.

b) **Recours administratif** : Il s'agit du recours normal que chaque citoyen peut introduire auprès du tribunal administratif de première instance. Le délai d'introduction du recours est fixé à trois mois (art. 16 de la loi du 21 juin 1999) à partir de la notification de la décision. Le demandeur a le droit d'interjeter appel auprès de la Cour administrative contre la décision du tribunal administratif de première instance. Le délai dans ce cas est de 40 jours (art. 38)¹⁶²

Toutefois, il est pratiquement impossible qu'un demandeur ait recours à cette procédure administrative, non seulement en raison du coût qu'il devrait encourir pour l'engagement d'un avocat à Luxembourg, mais également en raison du temps qui serait nécessaire pour la décision. La seule action qui est normalement entreprise par le demandeur, c'est l'introduction d'un recours gracieux contre la décision auprès du Directeur du bureau des visas.

¹⁶¹ Ce formulaire correspond au FORMULAIRE TYPE POUR NOTIFIER ET MOTIVER LE REFUS, L'ANNULATION OU L'ABROGATION D'UN VISA mentionné à l'annexe VI du code des visas.

¹⁶² Loi du 21 juin 1999. Cette loi régit la procédure des juridictions administratives.
<http://www.legilux.public.lu/rgl/1999/A/1892/1.pdf>

Types de visas :

Le visa C délivré par le Luxembourg est uniformisé sur la base du code des visas. Cependant, le service des visas a en interne procédé à une classification qui permet de distinguer la durée du visa, répartie sur trois types de visa :

- a) C-1: une entrée pour un séjour maximal de 30 jours; le titulaire doit entrer dans les 30 jours qui suivent la délivrance.
- b) C-2: des entrées multiples pour un séjour maximal situé entre 30 et 90 jours. Validité maximale : trois mois.
- c) C-3: des entrées multiples pour un séjour maximal de 90 jours. Validité entre 3 mois et un an.
- d) C-5: des entrées multiples pour un séjour maximal de 90 jours. Validité entre 1 et 5 ans.

Délai de délivrance d'un VISA DE TYPE C

Le délai de délivrance d'un visa C'est celui qui est fixé par le code des visas. Il est important de mentionner que la transmission des informations, grâce aux nouvelles technologies, peut se dérouler en temps réel.

3.2.2. Procédure pour l'obtention d'un visa de type D

Le visa de type D ou de longue durée permet à son titulaire de rester plus de 90 jours sur le territoire du pays qui l'a délivré. Il permet également à son titulaire de se déplacer dans l'espace Schengen pendant une période pouvant aller jusqu'à 3 mois¹⁶³. Il est important de souligner que le nouveau visa D a intégré l'ancien visa D+C qui a disparu le 5 avril 2010 avec l'entrée en vigueur du code des visas.

Le visa D constitue une condition préalable pour l'obtention d'un permis de séjour. L'Article 39 de la loi du 29 août 2008 indique clairement que la demande en obtention d'une autorisation de séjour et du visa doit être introduite auprès du pays d'origine. Dans ce cas, la représentation diplomatique

¹⁶³ Le code des visas a intégré la qualification du Visa D+C dans le nouveau visa de type D.

qui représente le Luxembourg ne dispose pas du pouvoir de délivrer le visa et est tenue d'envoyer la demande directement à la Direction de l'Immigration au Luxembourg, qui est la seule autorité compétente à prendre la décision liée au titre de séjour et au visa de type D. Toutefois, la représentation diplomatique permettra de faire avancer la procédure d'examen de la demande.

Il faut établir une distinction entre la demande de l'autorisation de séjour et la demande d'obtention du visa. La demande en obtention d'une autorisation de séjour doit être introduite en premier lieu. Le délai pendant lequel la Direction de l'Immigration doit répondre varie entre 3 et 6 mois pour les cas des travailleurs salariés, étudiants, chercheurs, athlètes, travailleurs mutés et déplacés, et 9 mois pour les cas de regroupement familial lorsque le ressortissant est un citoyen d'un État non membre de l'UE.

Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'enquête sur la demande, cette période peut être prolongée.

Dans tous les cas, le délai court à partir du moment où le dossier est complet.

Dès que l'autorisation de séjour est accordée, le demandeur dispose de 90 jours pour obtenir le visa de type D si ce dernier est nécessaire ou de 90 jours pour entrer dans le pays, dans le cas où le demandeur n'a pas besoin d'un visa pour entrer.

Ce visa D est délivré dans les cas suivants ¹⁶⁴:

1. Travailleur salarié

L'autorisation de séjour est accordée au ressortissant de pays tiers pour exercer une activité salariée au Luxembourg, si les cinq conditions suivantes sont remplies ¹⁶⁵ :

- a. le travailleur doit respecter, comme tout autre ressortissant de pays tiers, les conditions générales de l'article 34, paragraphe 2 de la loi du 29 août 2008¹⁶⁶;

¹⁶⁴ Article 38 de la loi du 29 août 2008

¹⁶⁵ Art 42 de la loi du 29 août 2008

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf>

¹⁶⁶ Art. 34, paragraphe 2 de la loi du 29 août :

1. être en possession d'un passeport en cours de validité et d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis;
2. ne pas faire l'objet d'un signalement aux fins de non-admission
3. ne pas faire l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire
4. ne doit pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'un des États partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant le Grand-Duché de Luxembourg.
5. justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et justifier de ressources personnelles suffisantes, tant pour la durée du séjour envisagée que pour le retour dans le pays d'origine, ou justifier de la possibilité d'acquérir légalement

- b. il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauche dont bénéficient certains travailleurs en vertu de dispositions communautaires ou nationales;
- c. l'exercice de l'activité visée sert les intérêts économiques du Luxembourg;
- d. la personne recherchant une autorisation dispose des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de l'activité visée;
- e. la personne recherchant une autorisation est en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'Administration de l'Emploi (ADEM) dans les formes et conditions prévues par la législation afférente en vigueur. Les conditions nécessaires sont vérifiées respectivement par l'Administration de l'Emploi et par la commission consultative des travailleurs (CCTS)¹⁶⁷ suivant les modalités déterminées par règlement grand-ducal.¹⁶⁸ Le ministre en charge de l'immigration demande en premier lieu l'avis de l'ADEM, qui doit répondre dans les trois semaines, puis celui de la CCTS;

3.2.2.1. Procédures relatives à l'autorisation de séjour :

Dès que la demande est complétée, la représentation diplomatique transfère le dossier au Ministère des Affaires Étrangères à Luxembourg. Le cas sera soumis à l'examineur. Cette personne analysera tous les documents qui lui sont soumis et décidera si la demande est conforme à la loi.

La demande en obtention de l'autorisation de séjour doit être adressée au Ministère de l'Immigration. Elle doit contenir ¹⁶⁹:

- L'identité du requérant;
- Une copie intégrale de son passeport, certifiée conforme à l'original;
- L'acte de naissance;

ces moyens et disposer d'une assurance maladie couvrant tous les risques sur le territoire. Un règlement grand-ducal définit les ressources requises et indique les conditions et les modalités selon lesquelles cette preuve doit être fournie.

¹⁶⁷ Suivant les conditions contenues dans le règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 et en application de la loi du 29 août 2008 sur les trois organes consultatifs compétents en matière d'immigration durant la procédure de prise de décision, et tout particulièrement la CCTS; la principale mission de la CCTS vise à garantir la conformité générale avec les conditions légales qui régissent le renouvellement ou la conférence du document de séjour des travailleurs employés ou du permis de travail des ressortissants de pays tiers. La CCTS est composée de 10 membres, soutenus par les ministres compétents.

¹⁶⁸ Art. 43 de la loi du 29 août 2008

¹⁶⁹ Article 2 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 fixant les conditions et les modalités liées à la délivrance des permis de séjour pour travailleurs salariés

- Un extrait du casier judiciaire ou un affidavit (déclaration faite sous serment);
- Un curriculum vitae;
- Une copie certifiée conforme des diplômes ou des qualifications professionnelles du requérant, avec si nécessaire leur traduction certifiée conforme si la pièce originale n'est pas rédigée en langue française, allemande ou anglaise;
- Un contrat de travail, daté et signé par les deux parties;
- Le requérant doit indiquer s'il existe des liens de parenté avec l'employeur.
- Une lettre de motivation qui soutiendra la demande

L'examineur peut demander tout autre document ou des informations complémentaires¹⁷⁰ qu'il juge nécessaires pour mener à bien son enquête. Par exemple, il peut interroger des employés de la société ou l'employeur afin de vérifier l'authenticité des documents.

Le ministre transmet une copie de la demande et des informations jointes à l'ADEM qui lui fera parvenir, dans les trois semaines, un avis circonstancié¹⁷¹ relatif à l'opportunité de l'octroi d'une autorisation de séjour pour travailleur salarié. Dès réception de l'avis ou à l'expiration du délai, le ministre saisit la commission consultative des travailleurs (CCTS). Celle-ci transmet son avis au ministre, qui prend la décision finale.

Le ressortissant du pays tiers qui bénéficie d'une autorisation de séjour en tant que travailleur salarié et qui fournit la preuve qu'il dispose d'un logement et d'un certificat médical adéquats peut se voir délivrer un titre de séjour pour "travailleur salarié". Le premier titre de séjour est valable pour une durée maximale d'un an, dans un seul secteur et pour une seule profession. Pour le premier renouvellement¹⁷², le titre de séjour est prolongé pour une durée supplémentaire de deux ans, si le travailleur dispose d'un contrat de travail pour un poste déclaré vacant auprès de l'ADEM.

¹⁷⁰ Article 4 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008.

¹⁷¹ Cet avis contiendra des renseignements sur : 1) la déclaration de la vacance du poste par l'ADEM; 2) la nécessité objective des critères exigés par l'employeur en relation avec l'exécution du travail sur le poste de travail pour lequel l'employé est exigé; 3) la vérification de la disponibilité concrète d'autres demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, bénéficiant d'un droit prioritaire à l'embauche; 4) la suite réservée aux assignations et 5) le nombre de travailleurs soumis à autorisation par rapport au nombre de travailleurs total de l'employeur. Article 3 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008.

¹⁷² Le ministre peut saisir la commission consultative des travailleurs si les conditions précédentes ne sont plus présentes. Selon l'article 6 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008.

À partir du deuxième renouvellement, le titre de séjour a une durée de validité de trois ans, pour toute profession dans tout secteur.

2. Travailleurs hautement qualifiés

Les dispositions de l'article 45 de la loi du 29 août 2008 tiennent compte de la directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers pour un emploi hautement qualifié (carte bleue de l'UE)¹⁷³. Le Gouvernement manifeste ainsi son intérêt à faciliter le recrutement de travailleurs hautement qualifiés. La transposition complète en droit national de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié fait actuellement l'objet d'un débat au sein du Parlement.

Selon les termes de l'article mentionné plus haut, le travailleur hautement qualifié peut avoir accès au marché du travail dans de meilleures conditions et via des procédures davantage simplifiées.¹⁷⁴ Dès lors, à la différence des autres travailleurs, le travailleur hautement qualifié doit uniquement démontrer qu'il remplit les conditions légales pour pénétrer sur le territoire, qu'il a un contrat de travail qui correspond aux qualifications requises, et un salaire qui est au moins égal à trois fois le salaire minimum social pour un travailleur non-qualifié. Au premier janvier 2011, le salaire minimum social pour un travailleur non qualifié était de 1.757,56 € bruts par mois¹⁷⁵. Ces dispositions sont appliquées aux ressortissants de pays tiers qui disposent d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'une expérience professionnelle spécialisée d'au moins cinq ans dans des métiers requérant des compétences et des connaissances professionnelles particulières. Aucune étude de marché ne vérifie la priorité d'engager des ressortissants communautaires. Les avis de l'ADEM et de la CCTS ne sont dès lors plus exigés. Ces personnes peuvent se voir délivrer un titre de séjour pour une période maximale de trois ans, renouvelable sur demande.

Conformément à l'article 45 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration, un changement d'employeur ou de secteur est possible si le travail en question

¹⁷³ La proposition de directive (COM(2007) 637) a été adoptée entre-temps : Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0050:FR:NOT>

¹⁷⁴ Art. 45 de la loi du 29 août 2008

¹⁷⁵ Art. 1 du règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 qui détermine le niveau de salaire minimal d'un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration, dans le : Mémorial A N° 145 du 29 septembre 2008

requiert des compétences ou connaissances particulières, si le travailleur possède un contrat de travail pour lequel il dispose des qualifications requises et si sa paie est au moins égale à trois fois le salaire minimum social.¹⁷⁶

Procédure :

La demande doit être introduite auprès de l'ambassade du pays d'origine et remplir les conditions préalables établies par l'Article 34 paragraphe 1 de la loi du 29 août 2008.¹⁷⁷ Il doit être en possession d'un contrat de travail et disposer des qualifications requises pour le poste et le salaire convenu doit être au moins égal à trois fois le salaire social minimum. Il doit également rapporter la preuve qu'il dispose d'un logement approprié¹⁷⁸. Toutefois, l'examineur peut demander des informations complémentaires s'il estime que cela est nécessaire pour prendre une décision.

Comme il n'existe pas d'étude de marché permettant de vérifier la priorité d'embauche de ressortissants communautaires, les avis de l'ADEM et de la CCTS ne sont pas exigés. Le ministre peut prendre la décision dès que l'examineur considère que le dossier est complet.

3. Chercheurs

La loi du 29 août 2008 institue le titre de séjour aux fins de mener un projet de recherche. Ce document peut être accordé par le ministre au ressortissant du pays tiers qui dispose d'un diplôme d'enseignement supérieur qui lui donne accès à des programmes de doctorat, s'il peut présenter une convention signée par un organisme de recherche agréé ainsi qu'un certificat démontrant qu'on s'occupera de lui. Le titre de séjour "chercheur" est valable pour un an ou pour la durée du projet de recherche et est renouvelable.¹⁷⁹

Toutefois, l'organisme de recherche doit être agréé par le Ministère et se conformer à toutes les exigences de l'Article 65 de la Loi du 29 août 2008.

Un des principaux objectifs du gouvernement luxembourgeois consiste à attirer des chercheurs de haut niveau dans certains domaines, tels que celui de la biomédecine.

Procédure :

¹⁷⁶ Art. 45 de la loi du 29 août 2008.

¹⁷⁷ Il doit être en possession d'un document de voyage valable et le cas échéant du visa requis.

¹⁷⁸ Les critères sont définis par le règlement grand-ducal du 5 septembre 2008.

¹⁷⁹ Art. 63 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration

Dès que les documents ont été présentés à la représentation diplomatique, puis transmis au ministère, l'examineur vérifie si toutes les exigences de l'Article 63 sont remplies ainsi que les modalités de la convention signée avec l'organisme de recherche. Lorsque l'examineur a terminé son évaluation, la décision finale est prise par le ministre.

Le titre de séjour de "chercheur" sera délivré pour une durée minimale d'un an ou pour toute la durée du projet, et il peut être renouvelé si les conditions qui ont prévalu à son octroi continuent d'être valables.

4. Sportifs

Le titre de séjour pour sportifs est accordé pour exercer, à titre exclusif, une activité de sportif ou d'entraîneur. Le sportif ou l'entraîneur doit remplir les conditions d'entrée sur le territoire et avoir conclu un contrat avec une fédération agréée ou un club affilié. La rémunération ne doit pas être inférieure au salaire social minimum fixé pour un travail à temps plein et la personne concernée doit être couverte par une assurance maladie/contre les risques d'accident. Le demandeur doit prouver qu'il dispose d'un logement approprié. Le ministre prend la décision sans consulter les commissions consultatives. Le titre de séjour a une durée de validité maximale d'un an. Ce document est renouvelable, sur demande, pour la même période de validité, tant que les conditions d'obtention restent remplies.¹⁸⁰

5. Transfert de travailleurs

Une autorisation de transfert peut être délivrée sur demande de l'entreprise d'accueil, au travailleur ressortissant de pays tiers transféré temporairement au Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre d'un transfert entre sociétés appartenant à une entité économique et sociale.

Procédure :

Pour ce, l'entreprise d'accueil adresse au ministre une demande qui spécifie le poste et le travail que le travailleur effectuera, ainsi que la durée du transfert.

Pour faire l'objet d'une autorisation de transfert, le travailleur doit être lié moyennant contrat de travail à durée indéterminée à son entreprise d'envoi effectuant le transfert.

Le titre d'autorisation de transfert pour "travailleur salarié transféré" a une durée de validité maximale d'un an. Ce document est renouvelable, sur demande, pour la même période de validité,

¹⁸⁰ Art. 54 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration

tant que les conditions d'obtention restent remplies.¹⁸¹ Ce document ne confère pas à son titulaire le droit à l'obtention d'un titre de séjour.¹⁸²

6. Travailleurs indépendants

L'autorisation de séjour pour activité indépendante peut être accordée à un ressortissant de pays tiers qui souhaite exercer une activité non salariée au Luxembourg.

Procédure¹⁸³ :

Le requérant doit remplir les mêmes critères d'intégrité et de qualifications professionnelles que ceux qui concernent n'importe quel citoyen UE. Il doit prouver qu'il possède les qualifications requises pour exercer l'activité qu'il entend développer.

Le requérant doit prouver qu'il dispose de ressources adéquates pour l'exercice de cette activité et que cette activité sert les intérêts du pays.

Il doit encore démontrer qu'il dispose de lieux de vie appropriés.

Dès que l'examineur estime que la demande est complète, le ministre demande l'avis de la Commission Consultative des Travailleurs Indépendants (CCTI).¹⁸⁴ Dès qu'il reçoit l'avis en retour, le ministre prend sa décision.

Le titre de séjour est accordé pour une période de trois ans, renouvelable, sur demande, pour la même durée.¹⁸⁵

¹⁸¹ Art. 47 par. 1 de la loi du 29 août 2008

¹⁸² Art. 47 par. 5 de la loi du 29 août 2008

¹⁸³ Cette procédure s'applique également à toute personne qui demande une autorisation d'établissement ou un accord ministériel afin d'établir une activité artisanale, industrielle, commerciale ou agricole auprès du Ministère des Classes Moyennes.

¹⁸⁴ Art. 51 de la loi du 29 août 2008

¹⁸⁵ Art. 52 de la loi du 29 août 2008

7. Étudiants, élèves, stagiaires et volontaires

Cette autorisation de séjour est uniquement délivrée au ressortissant de pays tiers dont le seul objectif est d'étudier, pour autant qu'il remplisse les conditions suivantes :

- a. Le requérant a été admis dans un établissement d'enseignement supérieur¹⁸⁶ en vue d'obtenir un titre d'enseignement supérieur;
- b. Le demandeur présente une autorisation parentale lui permettant de poursuivre les études, dans le cas où il n'a pas atteint l'âge de 18 ans.
- c. Il rapporte la preuve qu'il dispose de ressources suffisantes pour couvrir ses frais de séjour et de retour dans son pays d'origine.
- d. Le demandeur est couvert par une assurance maladie.

Le titre de séjour sera délivré pour une période d'un an et sera renouvelable chaque année pour la durée des études. Dans le cas où le programme est inférieur à un an, il sera délivré pour la durée des études.

L'étudiant peut exercer une activité salariée limitée à une durée maximale de dix heures par semaine sur une période de 1 mois, à condition d'être inscrit à une formation menant au grade de master ou d'un doctorat. Les étudiants inscrits à des formations menant au brevet de technicien supérieur ou au grade de bachelor n'y sont autorisés qu'après avoir accompli les deux premiers semestres de leurs études. Cette limitation ne s'applique pas aux activités salariées exercées durant les vacances scolaires. Elle ne s'applique pas non plus aux travaux de recherche effectués par l'étudiant en vue de l'obtention d'un doctorat au sein de l'établissement d'enseignement supérieur ou au sein d'un organisme de recherche, ni aux assistants qui sont liés contractuellement avec l'Université de Luxembourg¹⁸⁷. Le titre de séjour peut être retiré ou refusé d'être renouvelé, si l'étudiant ne respecte pas les limites de temps de travail imposées ou s'il ne réalise aucun progrès durant ses études.

¹⁸⁶ L'Université de Luxembourg, n'importe quel institut habilité à délivrer des diplômes de Brevet de Technicien Supérieur (BTS) et toute autre institution d'enseignement supérieur qui est autorisée en vertu de la Loi du 14 août 1976 déterminant les conditions de création d'établissements privés d'enseignement supérieur.

¹⁸⁷ Art. 57 par. 3 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration

Toutefois, un titre de séjour pour travailleur salarié peut être autorisé pour une période maximale de 2 ans si le demandeur remplit les conditions suivantes :¹⁸⁸

- e. Le demandeur a obtenu son diplôme final d'enseignement supérieur;
- f. Il souhaite compléter sa formation académique par une première expérience professionnelle servant les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg et de son pays d'origine;
- g. L'activité salariée qu'il entend exercer est en relation directe avec sa formation académique;
- h. Il est en possession d'un contrat de travail.

La situation diffère légèrement dans le cas des stagiaires. Le stagiaire doit remplir les critères suivants :

- a. Le stage est obligatoire et est prévu dans le cadre du programme suivi par le demandeur;
- b. Le demandeur rapporte la preuve qu'il dispose d'une autorisation parentale dans le cas où il est mineur;
- c. Il rapporte la preuve qu'il dispose de ressources suffisantes pour couvrir ses frais durant le stage et qu'il a les moyens pour retourner dans son pays d'origine.

Il reçoit un titre de séjour pour stagiaire, valable pour la durée du stage, sans pouvoir dépasser une année. Dans des cas exceptionnels uniquement, le ministre peut renouveler ce titre une seule fois et exclusivement pour la durée nécessaire à l'obtention d'une qualification professionnelle reconnue au Grand-Duché de Luxembourg.¹⁸⁹

8. Regroupement familial.

Il existe deux types de procédures liées au regroupement familial. La première concerne les ressortissants de pays tiers qui sont membres d'une famille composée d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un citoyen islandais, norvégien ou suisse.

¹⁸⁸ Art. 59 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration

¹⁸⁹ Art. 61 par. 2 de la loi du 29 août 2008

À cet effet, la loi considère comme membre de famille les personnes suivantes :

- le conjoint avec lequel le ressortissant européen est marié
- le partenaire avec lequel on est pacsé suivant une cérémonie officielle (comme le Pacte civil de solidarité)
- le descendant (l'enfant) direct (ou le descendant/enfant du partenaire) âgé de moins de 21 ans
- l'ascendant (parent) direct à charge du regroupant au Luxembourg ou de son partenaire
- certaines exceptions de personnes ayant vécu dans le ménage avec le regroupant.

Le ressortissant de pays tiers, qui souhaite rejoindre le membre de famille citoyen de l'Union européenne ou assimilé, doit s'adresser à la représentation diplomatique luxembourgeoise (il peut s'agir d'une ambassade luxembourgeoise ou d'une ambassade d'un autre État membre qui représente le Luxembourg) dans son pays d'origine et y demander une autorisation de séjour en vue de rejoindre le regroupant.

Les documents à produire à l'ambassade sont :

- une copie authentifiée du passeport intégral, valable encore au moins six mois;
- un extrait de l'acte de naissance du descendant;
- un extrait du casier judiciaire, établi depuis moins de trois mois.

En cas de regroupement familial d'un conjoint ou d'un partenaire, le demandeur doit également présenter :

- un extrait de l'acte de mariage/une copie du partenariat;

S'il s'agit d'un enfant dont les parents ont divorcé, le demandeur doit présenter une copie du jugement conférant la garde du mineur à la partie parentale séjournant au Luxembourg, ou une autorisation notariée de l'autre partie parentale attestant de son accord que le mineur peut s'établir à l'étranger.

Dans le cas d'un ascendant, le demandeur doit présenter :

- la preuve d'un soutien matériel, rapportée par tout moyen approprié, établissant l'existence d'une situation de dépendance de l'ascendant pendant une période d'au moins six mois avant sa demande de regroupement familial avec le descendant vivant au Luxembourg.

Le second type de regroupement familial concerne le cas où le résident luxembourgeois est un ressortissant de pays tiers. Dans ce cas, la procédure de demande change.

La demande doit être introduite avant d'entrer dans le pays. Dans des cas exceptionnels avec une raison justifiée, le ministre peut admettre que la demande soit introduite alors que les membres de la famille se trouvent déjà au Luxembourg.

Le ressortissant luxembourgeois doit :

- détenir un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an et séjourner depuis au moins douze mois sur le territoire luxembourgeois.
- rapporter la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de la famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale,
- rapporter la preuve qu'il dispose d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille et qu'il dispose de la couverture d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille.

Comme dans le cas du premier type de regroupement familial, le demandeur doit introduire la demande en joignant les documents suivants :

- une copie intégrale de son passeport, certifiée conforme à l'original;
- un acte de naissance;
- un document attestant de l'existence du mariage, du partenariat enregistré ou de la relation familiale (pour les enfants du non résident, une preuve attestant qu'il en la garde et la responsabilité);
- un extrait du casier judiciaire ou un affidavit (déclaration sous serment).

Le demandeur doit également joindre les documents suivants concernant la situation de la personne qui est résident luxembourgeois :

- une copie du titre de séjour du candidat au séjour, avec une période de validité supérieure à un an;

- un certificat de résidence
- la preuve des ressources du demandeur candidat au séjour doit être l'équivalent du salaire minimum pendant une durée de 12 mois.¹⁹⁰
- la preuve d'un logement approprié au Luxembourg;
- la preuve de la couverture d'une assurance maladie pour tous les risques possibles sur le territoire luxembourgeois;

Tous ces documents doivent être munis d'une apostille apposée par l'autorité locale compétente du pays d'origine ou être certifiés conformes par l'autorité locale compétente du pays d'origine et authentifiés par la représentation diplomatique du Luxembourg. Si les documents ne sont pas rédigés dans les langues allemande, française ou anglaise, une traduction conforme par un traducteur assermenté doit être jointe.

Le regroupement familial n'est pas accepté dans le cas des mariages polygames, si le regroupant a déjà un autre conjoint vivant avec lui au Grand-Duché de Luxembourg.

Procédure :

Dès que le dossier parvient à la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires Étrangères, il est transmis à un examinateur. Le Ministère peut exiger des informations complémentaires qui sont pertinentes pour le dossier. Afin d'obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, le ministre ou l'agent du poste diplomatique ou consulaire représentant les intérêts du Grand-Duché de Luxembourg dans le pays d'origine du membre de la famille peut procéder à des entretiens avec le ressortissant du pays tiers résidant au Luxembourg ou avec les membres de la famille, ainsi qu'à tout examen ou toute enquête jugés utiles.

Dès que l'examineur considère que le dossier est complet, il soumet ses conclusions au ministre, qui autorise le titre de séjour.

En cas d'approbation de la demande, l'ambassade délivre le visa et dès que le "membre de famille" arrive sur le territoire, les autorités du Ministère de l'Immigration délivrent le titre de séjour.

¹⁹⁰ http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/securitesociale/index.html;

Dans le cadre d'un regroupement familial pour lequel le ressortissant de pays tiers obtient un titre de séjour, il convient de délivrer un titre de séjour pour "membre de famille", valable pour une période d'un an et renouvelable sur demande du candidat, tant que les conditions d'obtention restent remplies. La période de validité du titre de séjour accordé ne dépassera pas la date d'expiration du titre de séjour du résident non UE.

D'après l'avis des ONG, le problème le plus important auquel elles sont confrontées est le fait que la procédure dure longtemps et engendre un véritable stress pour le demandeur du regroupement familial. Même après une année, il est possible parfois que la personne n'obtienne pas de réponse¹⁹¹. L'administration justifie toujours son retard (absence d'un document difficile à obtenir, enquête sociale) et n'affiche aucune véritable discrimination à l'égard des citoyens des pays tiers¹⁹².

9. Raisons privées :

La loi du 29 août 2008 autorise le titre de séjour pour des raisons privées. Cette autorisation est complémentaire au regroupement familial lorsque le candidat ne remplit pas les conditions du regroupement familial, mais lorsque les liens personnels ou familiaux sont si intenses, anciens et stables que le refus d'autoriser le séjour porterait atteinte au droit du candidat au respect de sa vie privée et familiale.

Toutefois, cette autorisation peut également être délivrée en cas de motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité et pour les demandeurs qui rapportent la preuve qu'ils peuvent vivre de leurs seules ressources.

Dans tous les cas (à l'exception des raisons humanitaires), le demandeur doit prouver qu'il a une assurance maladie et dispose de facilités de logement pour vivre et de ressources suffisantes pour subsister.

Procédure :

La procédure est identique à celle du regroupement familial et l'examineur peut exiger n'importe quel type d'information jugée nécessaire pour son enquête. Dès que le dossier est rempli, il est transmis au Ministre, qui prendra la décision finale.

¹⁹¹ Point de vue des ONG, Entrevue N° 9, page 3, lignes 124 à 126.

¹⁹² Point de vue des ONG, Entrevue N° 10, page 9, lignes 421 à 432 et point de vue des ONG, Entrevue N° 7, page 24, lignes 1121 à 1135.

Le titre de séjour avec la mention "raisons privées" est délivré pour une durée d'un an, renouvelable sur demande, si les conditions continuent d'être remplies. Néanmoins, le ministre peut tenir compte du degré d'intégration du demandeur dans la société luxembourgeoise, lors du renouvellement du titre de séjour.

Le demandeur peut obtenir un titre de séjour pour "travailleur salarié" s'il remplit les conditions relatives à ce titre suivant l'Article 42 de la loi du 29 août 2008.

Il convient de mentionner que dans toutes les procédures d'obtention de " l'autorisation de séjour", indépendamment du type d'autorisation demandée, le Luxembourg peut à tout moment de la procédure solliciter l'avis de la mission diplomatique de l'État membre ayant reçu la demande.

3.2.2.2. Procédure de demande de visa :

Dès que le permis de séjour est délivré, le bénéficiaire a 90 jours pour solliciter un visa de longue durée (si nécessaire) auprès de la mission diplomatique qui représente le Grand-Duché de Luxembourg dans le pays d'origine.

Le demandeur doit compléter le formulaire habituel de demande de visa et présenter la décision administrative qui octroie le permis de séjour dans le cas où le ressortissant du pays tiers doit disposer d'un visa pour entrer dans le pays.

Dans tous les cas, le demandeur doit solliciter le visa 90 jours après la notification de la décision prise à son égard. S'il omet d'introduire la demande dans le délai imparti, il se verra refuser le visa et devra recommencer toute la procédure.

Normalement, le visa est délivré dans un court délai, car le permis de séjour a déjà été approuvé. Néanmoins, si la représentation diplomatique découvre de nouvelles informations sur le demandeur, qui ont été dissimulées à l'ambassade ou que les documents remis sont en fait des faux, la mission diplomatique devrait arrêter la procédure et contacter la Direction de l'Immigration. Dans ce cas, c'est au ministère qu'il échoit d'accepter ou de refuser le visa¹⁹³.

La décision autorisant le permis de séjour et la délivrance du visa est signée par la Direction de l'Immigration. Toutefois, les initiales de l'agent de la représentation diplomatique qui émet le visa sont apposées conformément à la décision, en guise de preuve de la validité du visa.

¹⁹³ Point de vue du Gouvernement, Entrevue 1, page 6 lignes 103 -118. Toutefois, il est important de constater que l'art. 35.2 du code des visas permet à un autre État membre d'abroger un visa. Dans ce cas, les autorités de l'autre état membre doivent informer le pays en charge de la délivrance du visa.

3.2.2.3. Recours et appels :

Dans le cas où la demande est refusée ou si aucune réponse n'est fournie dans les délais mentionnés ci-avant¹⁹⁴, le demandeur a la possibilité d'introduire un recours auprès du tribunal administratif de première instance de Luxembourg.

Le délai d'introduction du recours est fixé à trois mois (art. 16 de la loi du 21 juin 1999) à partir de la notification de la décision. Le demandeur a le droit d'interjeter appel auprès de la Cour administrative contre la décision du tribunal administratif de première instance. Le délai dans ce cas est de 40 jours (art. 38)¹⁹⁵

3.2.3. Pratiques nationales en matière de visa dans le cadre de l'admission de ressortissants de pays tiers

Comme indiqué au chapitre réservé à la procédure de délivrance des visas (visas C et D), cette procédure est assez longue. C'est surtout le cas pour les visas de type D, pour lesquels les missions diplomatiques et le ministère ont instauré différentes procédures de contrôle relatives à la légalité et à la validité des documents soumis par les demandeurs (voir Chapitre 3.2.)

Par exemple, dans le cas des visas de type C, le service des visas est habilité à contacter le "parrain" installé au Luxembourg (celui qui a invité le demandeur) afin de l'interroger et se prononcer sur le caractère sérieux du parrainage (par exemple, connaît-il la personne, est-il informé des conséquences de son parrainage, etc.). Il s'est avéré que le personnel du service des visas s'est rendu compte que dans certains cas le parrain ne connaissait même pas la personne et qu'il avait signé les papiers afin d'aider un ami qui ne répondait pas aux critères et souhaitait inviter un ressortissant de pays tiers.

Le service des visas peut également contacter les sociétés qui ont délivré des invitations à des ressortissants de pays tiers et vérifier le bien-fondé de l'invitation et la finalité du visa.

¹⁹⁴ Trois ou neuf mois selon que le résident est citoyen européen ou ressortissant de pays tiers,

¹⁹⁵ Loi du 21 juin 1999. Cette loi régit la procédure des juridictions administratives. <http://www.legilux.public.lu/rgl/1999/A/1892/1.pdf>

Il est important de remarquer que le service des visas est autorisé, au même titre que la mission diplomatique, à solliciter toutes sortes d'informations estimées appropriées pour l'étude et l'évaluation du dossier du candidat.

La même procédure s'applique pour les visas de type D. La mission diplomatique peut effectuer n'importe quelle vérification dans le pays d'origine de l'applicant, qu'elle juge nécessaire pour déterminer le caractère sérieux, la validité et la légalité des documents qui ont été soumis par le demandeur. Elle peut également exiger de la part du demandeur n'importe quel renseignement qu'elle jugerait nécessaire pour dissiper le moindre doute qu'elle aurait. Du côté du ministère, l'examineur peut contacter n'importe quel "parrain" ou société qui souhaite introduire dans le pays un ressortissant de pays tiers. Les examinateurs peuvent demander toutes les informations souhaitées afin de déterminer le caractère sérieux, la validité et la légalité des documents qui ont été soumis par le ressortissant luxembourgeois ou la société luxembourgeoise.

Dans le cas du regroupement familial, l'examineur a le droit de s'entretenir avec le résident afin de déterminer le niveau de liens affectifs que celui-ci entretient avec le ressortissant du pays tiers¹⁹⁶. En cas de suspicion de mariage arrangé, le représentant diplomatique et le fonctionnaire du ministère peuvent réaliser des études indépendantes, simultanément, avec le demandeur et le résident afin de déterminer la véracité de leur histoire et des faits qui les lient.

Même après la délivrance du visa, les autorités jouent toujours un rôle déterminant au niveau de l'admission du ressortissant du pays tiers, indépendamment du type de visa dont il est titulaire.

Dès que le ressortissant du pays tiers se présente à une frontière extérieure de l'Union européenne, l'agent des douanes a le droit d'interroger le titulaire du visa à propos du but de sa visite. S'il considère que l'arrivée est suspecte ou que les documents de voyage sont des faux, ou encore que la version donnée par le titulaire est contradictoire, ou qu'il transporte quelque chose d'illégal ou de suspect, voire non déclaré (par exemple une somme d'argent dépassant 10.000 euros), l'agent des douanes est autorisé à conduire le titulaire dans un bureau afin de l'interroger. Dans le cas où le titulaire emmène avec lui certaines choses illégales ou suspectes, ou une somme d'argent dépassant 10.000 euros, le visa devient caduc et le titulaire est transféré vers des installations aménagées à l'extérieur de la frontière, en vue de son expulsion ou de son transfert vers un poste de police ou le Procureur Général d'État.

¹⁹⁶ Point de vue des ONG, Entrevue N° 5, page 7, lignes 299 à 302 et page 26 lignes 1253 à 1260.

Vu qu'au Grand-Duché de Luxembourg il n'existe qu'une seule frontière extérieure, à savoir l'aéroport international, le ressortissant de pays tiers est placé dans le centre de rétention de l'aéroport, dénommé "AIDA". Le Centre AIDA peut contenir au maximum 28 détenus (hommes, femmes et familles) pendant une durée maximale de 72 heures. Au cours de cette période, le Ministre peut décider de prolonger la détention et de transférer le sujet vers le Centre de Rétention, ou encore d'expulser le ressortissant de pays tiers et, dans le cas où ce qu'il a emmené s'avère illégal ou si les documents de voyage constituent des faux, il peut encore placer la personne suspectée sous la juridiction du Procureur Général d'État.

Si le ministre décide de prolonger la détention au-delà des 72 heures, le détenu sera transféré vers l'établissement de détention situé en dehors de l'aéroport. Le Centre de Rétention se trouve actuellement dans les environs de l'aéroport international, et compte des sections distinctes selon qu'il s'agisse d'hommes, de femmes ou de familles. Il a été inauguré le 18 août 2011.

Cependant, en 2009 et 2010, aucun cas isolé de refus d'entrée n'a été enregistré sur la base de l'arrivée (Annexe V, partie B du code des frontières Schengen – art. 5.1 (a)) à l'aéroport international.

Au Luxembourg, plusieurs autorités sont compétentes en matière de frontière extérieure :

1. la police grand-ducale dispose d'une Unité Centrale à l'aéroport, qui est chargée du contrôle aux frontières, de la délivrance de visas d'urgence et de la mise en œuvre du système d'informations Schengen (SIS).
2. Le Ministère des Affaires Étrangères est chargé de la délivrance des visas par le biais de son réseau consulaire et doit implémenter les outils informatiques liés à la délivrance des visas (VIS). Il doit également assurer la coordination avec le centre informatique centralisé du Gouvernement.

3.2.4. Défis et facteurs de succès permettant de faciliter l'immigration légale

En coopération avec d'autres États membres, le Luxembourg a mis en œuvre un programme avec le Cap-Vert en vue de faciliter la migration légale (voir Chapitre 4). Celui-ci s'est clôturé à la fin de 2010. Néanmoins, dans la réalité il ne s'est pas avéré très utile, car les personnes qui souhaitent s'établir ne vont pas avoir recours à ce type de programme par crainte de voir les autorités luxembourgeoises refuser leurs visas. Généralement, ces personnes vont solliciter un visa de type

C pour n'importe quel pays de l'Union européenne (normalement le Portugal, la France ou le Luxembourg) et à leur arrivée, se contentent de rester¹⁹⁷.

3.3. Procédures de visa destinées à empêcher la migration irrégulière

Nous avons déjà mentionné les différents contrôles que compte la procédure de visa pour empêcher la migration irrégulière.

1. **Vérification des documents** : La possibilité pour les autorités consulaires et les employés du ministère de contrôler tous les documents qui leur sont présentés. Ils peuvent vérifier les documents de voyage afin de s'assurer de leur authenticité. Ils peuvent également vérifier toutes les preuves financières qui leur sont soumises (extraits de compte, titres de propriété, fiches de paie, certificats de mariage, document d'état civil, etc.)
2. **Entretiens** : Dans le cas du regroupement familial les entretiens réalisés avec les parties s'avèrent très importants. Ils peuvent fournir de précieuses informations pour vérifier non seulement la force des liens qui existent entre les personnes concernées, mais également la sincérité de leurs intentions. Cela permet à l'examineur de déterminer s'il se trouve face à un "mariage de convenance" (mariage blanc) ou en cas de présence de personnes âgées, se rendre compte des conditions précaires dans lesquelles elles vivent. Enfin, concernant les demandes en faveur de travailleurs hautement qualifiés ou salariés, l'entretien permet également aux autorités de s'assurer que les personnes concernées sont vraiment qualifiées ou non pour le travail proposé.

Grâce à ce type d'entretien, les fonctionnaires des missions diplomatiques sont également en mesure de vérifier la véritable intention du demandeur en évaluant la manière dont il se comporte durant les entrevues (profilage).

Pour les autorités locales luxembourgeoises, l'entretien permet aux parties de s'assurer de l'authenticité de l'invitation. Dans certains cas, les officiels du Gouvernement ont constaté que la société qui avait invité la personne n'était en fait qu'une société "boîte aux lettres"¹⁹⁸. Les contrats de travail font également l'objet

¹⁹⁷ Point de vue des ONG, Entrevues 4, 5, 7 et 9.

¹⁹⁸ Informations fournies par le Bureau des passeports et des visas. Mai 2011

d'un examen à cette occasion. Lors de visites privées, les officiels peuvent interroger la personne qui fait parvenir l'invitation, mais également celle qui est responsable du candidat pendant son séjour au Luxembourg, afin de corroborer si la personne connaît réellement le candidat qu'elle tente de faire venir dans le pays.

3.3.1. Prévention de la migration irrégulière suivant d'autres mesures durant la délivrance du visa

Le fait que le Luxembourg ne dispose pas de nombreuses représentations diplomatiques dans le monde et qu'il est représenté par d'autres états membres contraint celui-ci à dépendre dans la pratique de ces représentations diplomatiques pour prévenir toute migration irrégulière.

3.3.2. Défis et facteurs de succès permettant d'empêcher la migration irrégulière

Les défis les plus importants auxquels l'Union européenne et le Luxembourg sont confrontés dans leur lutte contre l'immigration irrégulière sont :

- 1) la falsification des documents de voyage et des visas : Comme nous l'avons décrit au Chapitre 2.1 (Mise en œuvre du système d'information des visas et du code des visas), un des principaux objectifs des autorités luxembourgeoises vise à empêcher la migration irrégulière par la détection de faux documents de voyage et de visas contrefaits. Un grand nombre de migrants en situation irrégulière tente de pénétrer dans l'Union européenne à l'aide de documents de voyage ou de visas contrefaits. Cela représente un commerce de plusieurs millions de dollars dans certains pays, aux mains du crime organisé¹⁹⁹. Dans cette optique, le Grand-Duché de Luxembourg a fait l'acquisition d'appareils sophistiqués afin d'empêcher et de lutter contre la migration irrégulière, lors de la vérification de ce type de documents qui a lieu au cours de la procédure d'entrée ou à l'occasion de contrôles d'identité réguliers ou aléatoires.
- 2) Lutte contre les organisations criminelles qui profitent du business lucratif que représente l'aide apportée aux ressortissants de pays tiers pour entrer sur le territoire de l'Union européenne. Dans ce cas, les migrants ne disposent d'aucun document et le réseau de passeurs qui tentent de l'amener dans l'Union européenne aide ces personnes en échange

¹⁹⁹ Informations fournies par le Bureau des passeports et des visas. Mai 2011.

d'une grosse somme d'argent dont les migrants devront s'acquitter, soit au début du voyage ou plus tard). Dans cette optique, le Luxembourg collabore avec le reste de l'Union européenne afin de lutter contre ce problème²⁰⁰. En 2007, le Luxembourg a pris part à l'opération HERA III²⁰¹ de Frontex²⁰² de façons différentes : a) des experts luxembourgeois ont mené des entretiens avec des migrants détenus qui se trouvaient en situation irrégulière, afin de déterminer s'ils avaient été aidés dans leur voyage par des passeurs et de repérer les éventuels itinéraires empruntés²⁰³; b) le Luxembourg participe à la mise à disposition d'un avion de reconnaissance qui sert en Afrique occidentale; c) propose également des agents qui intègrent le programme RABIT²⁰⁴ et sont déployés, à la demande de Frontex, en vue de participer à des missions et à des opérations; d) prend part à la logistique concernant les vols retours organisés par Frontex²⁰⁵; e) Afin de soutenir les États membres se retrouvant face à un afflux massif, le Luxembourg a affecté provisoirement certains officiels de la direction de l'immigration du Ministère des Affaires Étrangères, et des membres de la police grand-ducale dans certaines opérations Frontex.²⁰⁶

3) Campagnes d'information.

4) Rétention et expulsion. La migration irrégulière constitue un problème important pour l'Union européenne. Il est difficile d'estimer avec précision la migration irrégulière,²⁰⁷ mais elle se compte en millions d'individus dans la zone Schengen.

²⁰⁰ Pour le Luxembourg, le contrôle des frontières extérieures relève de la responsabilité de tous les États membres. Il s'agissait de la position officielle des ministres Luc Frieden et Nicolas Schmit. Europaforum.lu, le Luxembourg annonce la contribution à la lutte contre l'immigration, autour des Îles Canaries - 15 février 2007.

²⁰¹ Cette opération a été déployée dans les Îles Canaries et visait principalement à lutter contre la migration irrégulière. Gouvernement luxembourgeois, Communiqué de presse, Luc Frieden et Nicolas Schmit annoncent une contribution luxembourgeoise à l'opération Hera III de l'Agence Frontex, 15-02-2007. http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2007/02/15friedenschmit/index.html

²⁰² La principale tâche de FRONTEX consiste à effectuer ce qu'on appelle des "Analyses du risque", à apporter une aide opérationnelle et technique aux frontières extérieures et à gérer des opérations de retour conjointes. (FRONTEX, 2006). Voir Spiegel, Elisabeth, FRONTEX – Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency? (Agent légitime de la sécurité aux frontières ou agence de déportation impitoyable ?) Thèse dans le cadre d'un double diplôme de bachelier, école de gestion et de gouvernance, Université de Twente, Pays-Bas, 2010, p. 4. Dans le mémo 11/449 du 22 juin 2011, la commissaire Malmström déclare : "C'est avec plaisir que j'accueille cet accord politique qui confirme l'engagement de l'UE à vouloir renforcer les capacités opérationnelles de Frontex, et à s'assurer que les activités de l'Agence se dérouleront dans le respect total des dispositions relatives aux droits fondamentaux européens. Cette proposition va garantir que les membres des équipes Frontex vont, au cours de l'accomplissement de leurs tâches, respecter entièrement les droits fondamentaux et la dignité humaine, en ce inclus le principe du non-refoulement."

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/449&type=HTML>

²⁰³ Entrevue avec un membre de la Police grand-ducale, Entrevue N° 3, pages 3-4, lignes 148 à 184.

²⁰⁴ Entrevue avec un membre de la Police grand-ducale, Entrevue N° 3, page 1, lignes 16 à 21 et page 2, lignes 57 à 59.

²⁰⁵ EMN-NCP-LU, Rapport sur la politique 2008, p. 50

²⁰⁶ EMN-NCP-LU, Rapport sur la politique 2009, p. 25

²⁰⁷ Point de vue du Gouvernement, Entrevue, 1, page 10, lignes 200 à 202.

4. Coopération avec des pays tiers

Les seuls accords qui existent avec des pays tiers dans le domaine de la migration est le « Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert »²⁰⁸ et le programme « Migrer les yeux ouverts » (MYO)²⁰⁹. Le Cap-Vert a été choisi, car il constitue un pays cible de la politique en matière de coopération au développement et parce qu'une grande partie de la population capverdienne vit au Luxembourg. Cependant, il n'existe pas de critères permettant d'identifier d'autres pays avec lesquels conclure ce genre d'accord. En fait, étant donné le manque d'informations sur la pénurie de main-d'œuvre au Luxembourg, il est difficile d'identifier des pays ou des secteurs cibles.

Le Partenariat pour la mobilité a été signé par l'Espagne, la France, le Luxembourg et le Portugal le 5 juin 2008.²¹⁰ Le Luxembourg s'est engagé à étudier la possibilité de mettre en place certains mécanismes dans le cadre de la migration circulaire avec le Cap-Vert.²¹¹ Comme les négociations n'ont pas encore débuté, il est impossible actuellement de se prononcer sur le contenu exact de ce type d'accord.²¹² Ce partenariat tente également de développer une véritable coopération en matière de migration et de développement et d'empêcher et de lutter contre la migration clandestine, les bandes de passeurs et le trafic d'êtres humains.

Dans le cadre de ce partenariat, le Luxembourg s'est engagé à renforcer le programme « Migrer les yeux ouverts » qui a été initialisé au Cap-Vert par la coopération luxembourgeoise et qui « vise entre autres la familiarisation des futurs migrants capverdiens au titre du regroupement familial aux réalités sociales, linguistiques et autres de la vie au Luxembourg. »²¹³ L'échéance de ce programme était fixée à la fin de 2010 et le mandat de MYO est donc clôturé. D'après le Ministère

²⁰⁸ Europaforum.lu, le partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, 9 novembre, 2010. <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/11/qp-berger-capvert/index.html>

²⁰⁹ Ce programme a été développé par le Luxembourg.

²¹⁰ Informations et événements actuels se rapportant au Gouvernement luxembourgeois, Déclaration officielle du 5 juin 2008 « Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert », http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2008/06-juin/05-UE-Cap-vert/index.html (dernière mise à jour le 05.05.2008, dernière consultation le 15.01.2011)

²¹¹ Rapport annuel sur la politique 2009, page 35.

²¹² Réponse de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n° 955 du 13 octobre 2010 de Monsieur l'Honorable Député Eugene Berger, relative au partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert http://www.dp.lu/docs/political_actions/qp_doc_20101013_0955_r.pdf

²¹³ Réponse de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n° 955 du 13 octobre 2010 de Monsieur l'Honorable Député Eugene Berger, relative au partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert, http://www.dp.lu/docs/political_actions/qp_doc_20101013_0955_r.pdf

des Affaires Étrangères et de l'Immigration, un projet du même acabit va être bientôt lancé et un nouveau mandat commun verra donc le jour.²¹⁴

Le Luxembourg a déjà collaboré à la mise en place d'un centre commun de demande de visa et a aidé à la préparation d'un projet communautaire supposé renforcer les capacités du Cap-Vert au niveau de la gestion des flux de migration²¹⁵.

4.1. La facilitation de la migration légale et/ou la prévention de la migration irrégulière : Chine

Le premier cas d'étude concerne la République Populaire de Chine. Elle existe sous sa dénomination actuelle depuis le 1er octobre 1949. Il s'agit de la nation la plus peuplée au monde, avec 1.339.724.852 habitants (recensement de 2010) et de la troisième plus grande nation au monde avec une superficie de 9.640.821 km². Son produit intérieur brut est de 10.085 trillions de dollars, ce qui place le pays au niveau de la deuxième plus grande économie mondiale.

4.1.1. Principale raison du choix de la Chine

La Chine est devenue un partenaire indispensable pour le commerce extérieur luxembourgeois. Les exportations luxembourgeoises vers la Chine ont plus que quintuplé entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000. En même temps, les importations en provenance de Chine ont été multipliées par dix au cours de la même période²¹⁶.

À l'heure actuelle, les transactions commerciales sont à la hausse. En 2008, les exportations vers la Chine représentaient 157,4 millions d'euros, pour des importations atteignant les 72,9 millions d'euros. En 2009 ces chiffres ont baissé en raison de la crise économique, de l'ordre de 132,6 pour les exportations et de 47,9 pour les importations²¹⁷.

²¹⁴ Déclaration officielle du Ministère des Affaires Étrangères et de l'Immigration, Signature du partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert (05.06.2008) http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2008/06-juin/05-UE-Cap-vert/index.html

²¹⁵ Europaforum.lu, le partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, 9 novembre, 2010.

²¹⁶ Commerce extérieur, Agenda officiel 2010, Le Gouvernement du Grand-duché de Luxembourg et la Chambre de Commerce de Luxembourg, p. 12 <http://www.cc.lu/docdownload.php?id=3158>

²¹⁷ Le Luxembourg en Chiffres 2010, Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, p. 41. http://www.eco.public.lu/chiffres-cles/Luxchiffres_2010.pdf

Le Luxembourg abrite la présence de deux grandes banques chinoises, à savoir la Bank of China (Luxembourg) et la Banque industrielle et commerciale de Chine (Industry and Commercial Bank of China - ICBC) (Luxembourg).

L'importance que représente la Chine se reflète dans le fait que le Grand-Duché de Luxembourg dispose d'une ambassade à Pékin, mais également d'un Consulat Général à Shanghai. Les deux consulats délivrent des visas aux citoyens chinois, mais le Luxembourg est également soutenu par le consulat hollandais à Canton et par le consulat belge à Hong Kong.

En outre, en 2010 le Luxembourg a traité 1426 demandes de visa et le consulat luxembourgeois ont délivré 1355 visas (le consulat belge à Hong Kong a délivré 32 visas). Néanmoins, il est important de constater que sur le montant total, seulement 91 visas (6,7%) concernaient des visas de longue durée. Cela indique bien la tendance selon laquelle la majorité des visas qui sont délivrés par le Luxembourg en Chine concerne le commerce ou le tourisme.

4.1.2. Vue d'ensemble historique sur les relations avec la Chine

Les relations diplomatiques bilatérales entre la République Populaire de Chine et le Grand-Duché de Luxembourg ont débuté en 1972. En 1972, le ministre des affaires extérieures luxembourgeois de l'époque, M. Gaston Thorn, a rendu la première visite officielle à la Chine. Depuis, on a assisté des deux côtés à plusieurs visites de haut rang. En 1979, le Grand-Duc Jean et la Grande-Duchesse Joséphine Charlotte se sont rendus pour la première fois en Chine et en 1987, le Président chinois Li Xiannian a rendu une visite d'état au Luxembourg. Le Premier Ministre Jean-Claude Juncker a rendu trois visites officielles à la Chine en 1996, 2002 et 2004 et en 1998 et 2000 les premiers ministres chinois Li Peng et Zhu Rongji, se sont rendus officiellement au Luxembourg. La dernière visite d'état réalisée par le Grand-Duc Henri a eu lieu en 2006, à l'occasion de l'inauguration du Consulat Général à Shanghai.

Toutefois, la coopération économique entre la Chine et le Luxembourg existe depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Le directeur technique d'Iron and Steel Works en Chine était un ingénieur métallurgiste dénommé Eugène Ruppert.

De nos jours, plusieurs sociétés luxembourgeoises démontrent un certain intérêt économique pour la Chine (par ex. Arcelor Mittal, Paul Wurth, Ceratizit, Rotarex – spécialisée dans le

développement et la fabrication de vannes, de régulateurs et de raccords - International Electronic Engineering, Luxcontrol, etc.)

La Banque industrielle et commerciale de Chine a décidé d'installer son siège social au Luxembourg.²¹⁸

Migration chinoise au Luxembourg

Il est important de mentionner que la communauté chinoise est en hausse depuis ces dernières années. Une grande majorité des immigrants travaillent dans des restaurants chinois. Les restaurants ont commencé par amener des citoyens chinois pour répondre au manque de main-d'œuvre au niveau du personnel. Chaque restaurant avait le droit d'embaucher trois personnes, ce qui est devenu un facteur de multiplication par la suite (car chacun de ces trois Chinois pouvait ouvrir son propre restaurant et faire venir d'autres ressortissants chinois, etc.) Cependant, la plupart d'entre eux ne possédait pas de véritable diplôme de cuisinier²¹⁹. À ce sujet, le Ministre du Travail et de l'Emploi, répondant à une question parlementaire (n° 45) d'un Parlementaire, M. Eugène Berger, qui demandait, en se basant sur un article d'un journal allemand, si au Luxembourg les Chinois étaient traités de façon inhumaine et exploités dans les restaurants chinois, comme indiqué dans l'article. Le ministre a répondu qu'il n'avait pas connaissance de ce type de comportement criminel au Grand-Duché de Luxembourg²²⁰.

²¹⁸ Banque Chinoise ICBC met en place son siège européen à Luxembourg, Neweurope, 23 Janvier, 2011. <http://translate.google.lu/translate?hl=fr&langpair=en%7Cfr&u=http://www.neurope.eu/articles/104335.php> Sa filiale luxembourgeoise a changé de nom en ICBC Europe.

²¹⁹ Les Chinois au Luxembourg”, Entretien anonyme, Chine à Lëtzebuerg, mai 2008, p. 34

²²⁰ « Se basant sur un article de presse paru dans un hebdomadaire allemand, l'honorable député me demande si des faits et des méthodes tels que décrits dans l'article en question existent également au Luxembourg. En ma qualité de ministre du Travail et de l'Emploi et de ministre de l'Immigration, je n'ai pas connaissance que des agissements criminels tels que relatés dans la presse allemande, existent au Luxembourg. Or, si de tels agissements devaient exister dans un État membre de l'Union européenne, il serait pour le moins curieux qu'ils n'aient lieu que dans ce seul État membre. Sur base de l'article 134 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la police grand-ducale effectue des contrôles dans le milieu des restaurants chinois au Luxembourg. Ces contrôles sont effectués soit par des unités de police, soit par des agents de l'Administration des Douanes et Accises, soit en coopération entre les deux administrations. En 2008, la police grand-ducale a effectué 10 contrôles dans le milieu concerné, ce qui a permis de découvrir 18 personnes en situation irrégulière. L'Administration des Douanes et Accises pour sa part a contrôlé pendant la même période 144 personnes dans 52 restaurants chinois. Outre 13 infractions en relation avec l'hygiène générale, 1 personne a été trouvée en situation irrégulière.

Parmi ces personnes, 16 ont été placées en rétention. 3 personnes ont été transférées, sur base de la réglementation Dublin vers un autre État membre de l'Union. 3 autres ont été rapatriées vers la République populaire de Chine, dont 1 retour volontaire. Les 10 autres ont été libérées, alors qu'une identification, donc un rapatriement n'ont pas été possibles

La plupart des ressortissants chinois vivant au Luxembourg viennent de la province du Zhejiang (sud de Shanghai) et d'autres proviennent de la Mandchourie ou des provinces du nord. On a parfois tendance à associer l'immigration chinoise au trafic d'êtres humains et à l'exploitation sur le lieu du travail.²²¹ D'après la réponse du ministre, cette situation n'a pas fait l'objet d'un contrôle à l'intérieur des restaurants chinois.

Toutefois, certains ressortissants chinois ont accepté de retourner en Chine en raison des conditions de séjour et de travail pénibles qu'ils enduraient au Grand-Duché de Luxembourg. L'OIM s'occupe des retours volontaires, sur la base d'un programme de coopération avec la Direction de l'Immigration²²².

4.1.3. Existence d'accords de migration avec la Chine

De par sa nature, la réadmission concerne trois facteurs : l'état qui demande la réadmission, l'état à qui la réadmission est demandée et la personne faisant l'objet de la réadmission (un migrant en situation irrégulière ou un demandeur d'asile dont la demande a été rejetée). Leurs intérêts diffèrent. Tandis que les deux premiers acteurs décident du cadre légal, le troisième ne constitue qu'un simple objet. L'état de retour se réfère généralement à l'intégrité de son système d'asile ou de contrôle de la migration, et avance que l'électorat est en faveur d'une approche de contrôle restrictif. Même si le retour forcé engendre des frais, la dépense doit être considérée comme inférieure aux coûts de financement de long terme encourus par l'absence de sa mise en œuvre. L'état sollicité à pour la réadmission doit avoir des intérêts économiques, démographiques ou sociaux pour ne pas réadmettre ses propres ressortissants et encore plus concernant les ressortissants de pays tiers²²³.

La personne devant être réadmise est confrontée au dilemme de rester dans l'illégalité ou de retourner. Si la personne refuse de retourner dans son pays, l'état peut réagir sur la base de la menace et même en mettant en œuvre le renvoi forcé. En outre, les autorités du pays d'origine ou de transit peuvent se montrer fort peu coopératives en rejetant le fait que la personne possède réellement leur nationalité, en ne délivrant pas les documents de voyage nécessaires ou en s'opposant aux modalités du retour.

²²¹ Les Chinois au Luxembourg”, Entretien anonyme, Chine à Lëtzebuerg, mai 2008, p. 34

²²² Point de vue des ONG, Entrevue N° 6, page 4, lignes 173 à 175.

²²³ Trauner, Florian/Kruse, Imke, Accords en matière de facilitation et de réadmission de visas dans la CE : la mise en œuvre d'une nouvelle approche de la sécurité dans l'UE : le voisinage, Document de travail du CEPS n° 290/avril 2008, p.p. 9-10 http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_EC_Visa_Facilitation_and_Readmission_Agreements.pdf

Les questions de réadmission constituent un segment de ces problèmes de politique qui, au moment de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, ont fait partie des acquis du premier pilier. La compétence permettant de conclure des accords de réadmission au nom des états membres de l'UE a été transférée à la Communauté européenne. La Commission européenne a été mandatée par les États membres afin de négocier des accords de réadmission avec des pays non membres en leur nom. Cependant, tous les membres de l'UE ne participent pas à la politique de réadmission. Étant donné que les accords de réadmission communautaires se basent sur la disposition du Titre IV du Traité instituant la Communauté européenne (TEC), ils ne s'appliquent pas au Royaume Uni et à l'Irlande sauf si ces pays optent pour la manière avancée par le Protocole du TEC. De même, les accords de réadmission communautaires ne s'étendent pas au Danemark en vertu du Protocole relatif à la position du Danemark.

En septembre 2000, la Commission a reçu les premiers mandats pour négocier avec le Maroc, le Sri Lanka, la Russie et le Pakistan; en mai 2001 avec Hong Kong et Macao; en juin 2002 avec l'Ukraine et en novembre 2002 avec l'Albanie, l'Algérie, la Turquie et la Chine (Conseil de l'Union européenne, 2002).

En fait il n'existe pas d'accords de migration bilatéraux avec la Chine.

Néanmoins, en mai 2004, la Chine a officiellement demandé à l'Union européenne de négocier sur la facilitation des visas en parallèle avec des négociations sur la réadmission²²⁴, malgré le fait que l'accord sur l'état de la destination avait déjà pris une première mesure vers la facilitation des visas en février 2004. Elle a intégré une clause de réadmission qualifiée de "quid pro quo", ce qui signifie essentiellement une facilitation de visa pour les visites de groupes de touristes chinois provenant de l'UE.

Les touristes chinois qui se rendent dans certaines agences de voyages sélectionnées vont pouvoir profiter de procédures simplifiées et rendues plus faciles, pour demander des visas de touriste pour les États membres de l'Union européenne qui ont été approuvés comme "État de destination approuvé" (SDA) par la Chine. Le contrat inclut également des dispositions autorisant le retour possible de Chinois dont la validité du visa est dépassée. L'entrée en vigueur du nouvel accord est prévue avant l'été et va générer de grands afflux de visiteurs chinois vers l'Europe, tout en favorisant les échanges touristiques UE-Chine et les contacts interpersonnels.

²²⁴ Trauner, Florian/Kruse, Imke, Accords en matière de facilitation et de réadmission de visas dans la CE : Mise en œuvre d'une nouvelle approche de la sécurité dans l'UE : le voisinage, Document de travail du CEPS n° 290/avril 2008, p.p. 11

Commentant la signature, le commissaire aux Affaires Extérieures de l'UE Chris Patten a déclaré : *Cet accord est une bonne nouvelle pour la Chine et pour l'Europe. Je me réjouis de voir plus de touristes chinois ici, et j'espère qu'un grand nombre d'entre eux auront l'occasion de voyager. Les contacts humains font véritablement la différence et je pense que cet accord va aider l'Europe et la Chine à mieux se comprendre, mais également à apporter de nouvelles opportunités commerciales. L'étape suivante consiste à approfondir notre coopération sur la migration dans toutes ses formes. "*

Le protocole d'entente sur le statut de destination approuvé, qui a été paraphé au cours du sommet UE-Chine, le 30 octobre 2003 à Pékin constitue le plus grand accord SDA jamais conclu par la Chine. Il va faciliter l'accès des groupes de touristes chinois aux États membres de l'Union européenne. Grâce aux visas remis par les bureaux consulaires de ces États membres, les groupes de touristes chinois pourront voyager librement dans ces pays. Les visas Schengen seront délivrés par les pays actuellement membres de Schengen et les visas nationaux, par les pays adhérents jusqu'à la date où ils seront autorisés à rejoindre l'espace Schengen.

Toutefois, il convient de noter que la plupart des groupes de touristes chinois qui viennent au Luxembourg ne font pas partie de la classe aisée. Dans de nombreux cas, il s'agit d'employés auxquels la société offre un voyage de deux à trois semaines vers l'Europe, à la fin de l'année ou après plusieurs années de service. Le Luxembourg fait partie de ces voyages, car il ne faut qu'une demi-journée pour visiter la ville²²⁵.

Les consulats UE en Chine vont simplifier et faciliter la délivrance de visas touristiques pour des groupes (avec un minimum de 5 personnes) qui en feront la demande via des agences de voyages chinoises désignées au préalable. La Chine a convenu de reprendre les touristes excédant la durée de validité du visa, conformément à l'article 5 de l'accord.

Pour l'Union européenne, le protocole d'entente a été signé par le directeur général adjoint des relations extérieures de l'Union européenne, Hervé Jouanjean, et leur ambassadeur irlandais en Chine, M. Declan Connolly, représentant la Présidence de l'UE. L'administration du tourisme national chinois (CNTA) était représentée par son Président, M. He Guangwei.

Le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Suisse ont conclu des accords SDA séparés avec la CNTA.

²²⁵ « Les Chinois au Luxembourg », Interview anonyme, Chine à Lëtzebuerg, mai 2008, p. 33

Le protocole d'entente contient des dispositions particulières sur l'accréditation, la surveillance et l'application éventuelle de sanctions pour les agences de voyages dans le cadre du programme SDA.

Le 16 septembre 2004, la Commission a émis une recommandation relative à la mise en œuvre du protocole d'entente²²⁶, dans laquelle elle proposait des procédures de mise en œuvre communes pour le protocole d'entente, concernant l'accréditation des agences de voyages, les badges d'identité des coursiers, certaines dispositions pratiques sur la coopération avec leurs courriers et les avertissements et retraits qui peuvent être imposés aux agences de voyages. D'après cette recommandation, c'est à la Commission qu'il incombe de dresser la liste des coursiers et d'informer les autorités en cas de sanctions imposées aux agences de voyages.

Toutefois, il existe deux accords de réadmission conclus au niveau communautaire avec deux régions chinoises. Le premier a été signé avec le Gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République Populaire de Chine le 27 novembre 2002 et ratifié le 1er mars 2004. Le second a été signé avec Macao le 13 octobre 2003 et ratifié le 1er juin 2004.

Le traité de réadmission conclu avec Hong Kong constituait le premier du genre à avoir été conclu par l'UE²²⁷. Le premier traité indique qu'Hong Kong réadmettra, à la demande d'un État membre et sans aucune autre forme de formalités que celles qui sont spécifiées dans l'accord, toutes les personnes qui ne remplissent pas les conditions en vigueur pour entrer ou se trouver ou encore séjourner sur le territoire de l'État membre demandeur. De même, ces accords renferment l'engagement à réadmettre des personnes apatrides ou des personnes d'une autre juridiction, qui sont entrées de façon illégale sur le territoire de l'UE, en provenance du pays en question, et l'inverse est également vrai. Cela peut inclure par exemple des immigrants irréguliers de l'UE qui se trouvaient également en situation irrégulière dans le pays à partir duquel ils sont entrés, ou qui disposaient de titres de séjour provisoires dans ce pays et qui ont expiré par la suite.

4.1.4 Autres mesures

Il est important de mentionner que la position de l'Union européenne à l'égard de la Chine vise à faciliter progressivement les visas afin d'éviter un afflux majeur de ressortissants chinois. Cette position contraste néanmoins avec la récente exemption de l'obligation de visa accordée aux

²²⁶ JO L 296 du 21.9.2004, p. 23. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:296:0023:0026:EN:PDF>

²²⁷ Accords de réadmission; Memo/05/351, Bruxelles, 5 octobre 2005. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/351&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

citoyens de Taïwan par le Parlement européen et le Conseil dans le règlement n° 1211/2010 du 15 décembre 2010²²⁸.

4.1.5 Statistiques

A. Arrivées et départs.

Le tableau suivant indique les taux de migration en entrée et en sortie au Luxembourg, de ressortissants chinois au cours des 23 dernières années :

²²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:339:0006:0007:EN:PDF>

Tableau N° 2 : Arrivées et départs de ressortissants chinois (1987 à 2010)

	Arrivées	Départs	Solde	% arrivées août	% départs août
1987	28	3	25		
1988	37	18	19	32,1%	500,0%
1989	36	16	20	-2,7%	-11,1%
1990	71	12	59	97,2%	-25,0%
1991	52	12	40	-26,8%	0,0%
1992	82	13	69	57,7%	8,3%
1993	83	19	64	1,2%	46,2%
1994	98	17	81	18,1%	-10,5%
1995	143	21	122	45,9%	23,5%
1996	343	42	301	139,9%	100,0%
1997	117	217	-100	-65,9%	416,7%
1998	118	24	94	0,9%	-88,9%
1999	119	33	86	0,8%	37,5%
2000	72	36	36	-39,5%	9,1%
2001	69	20	49	-4,2%	-44,4%
2002	103	37	66	49,3%	85,0%
2003	91	33	58	-11,7%	-10,8%
2004	86	54	32	-5,5%	63,6%
2005	76	41	35	-11,6%	-24,1%
2006	90	40	50	18,4%	-2,4%
2007	125	50	75	38,9%	25,0%
2008	100	49	51	-20,0%	-2,0%
2009	139	62	77	39,0%	26,5%

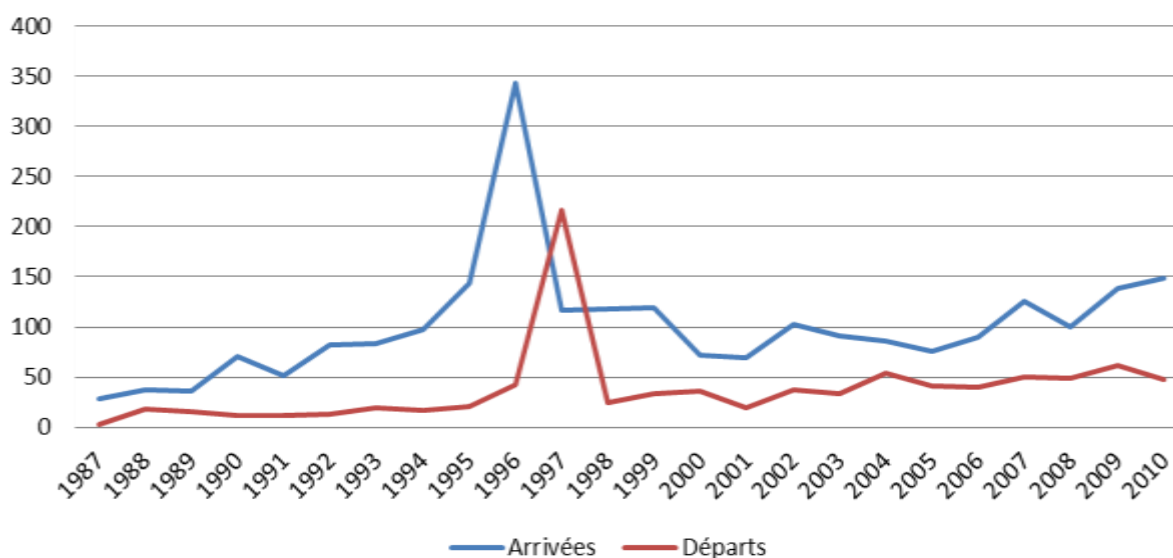
2010	149	48	101	7,2%	-22,6%
------	-----	----	-----	------	--------

Source : STATEC, 2011 © EMN NCP LU

Il est évident que le nombre de Chinois présents au Grand-Duché de Luxembourg est en augmentation depuis 1987. Comme nous pouvons le constater du graphique ci-dessous, à l'exception de l'année 1997, le nombre d'afflux en entrée a toujours été supérieur au nombre d'afflux en sortie.

Graphique N° 1 :

Comparaison entre arrivées et départs de citoyens chinois 1987 - 2010



Source : STATEC, 2011 ©EMN NCP LU

Ce graphique révèle que depuis 2000, les lignes d'afflux en entrée et sortie épousent un modèle uniforme, avec certains pics, mais sans grande importance. Il ressort toutefois clairement que le solde annuel est positif, ce qui signifie que chaque année le nombre d'arrivées de ressortissants chinois au pays est supérieur à celui des départs. Depuis 2000, on compte 1100 arrivées pour seulement 470 départs. Cela représente un solde positif de 630 (une moyenne de 57 personnes par année).

La majorité des nouveaux arrivants sont des femmes, comme il ressort du tableau ci-dessous :

Tableau N° 3 : Nouvelles arrivées de ressortissants chinois en fonction du genre (2002 – 2009)

Année	Hommes	%	Femmes	%	Total
2002	38	35.5%	69	64.5%	107
2003	37	40.7%	54	59.3%	91
2004	32	37.2%	54	62.8%	86
2005	30	39.5%	46	60.5%	76
2006	38	42.2%	52	57.8%	90
2007	51	40.8%	74	59.2%	125
2008	37	37.0%	63	63.0%	100
2009	55	39.6%	84	60.4%	139

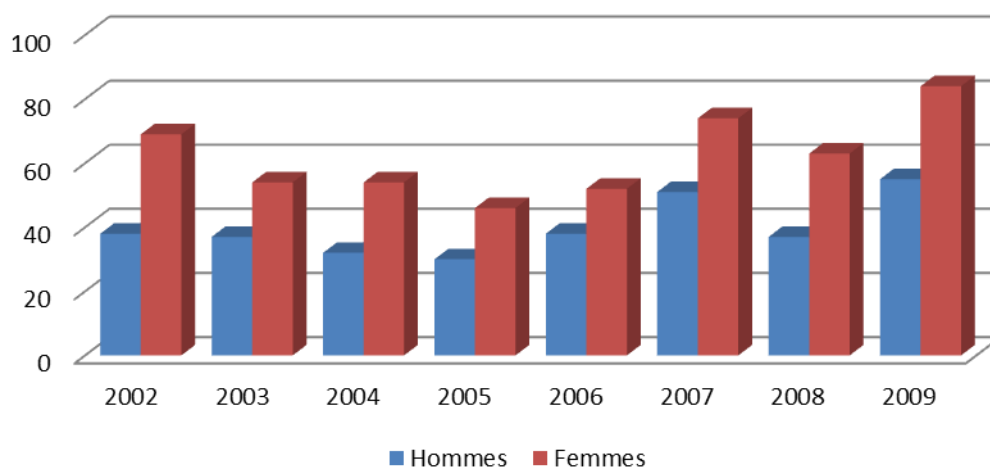
Remarque : En 2002, Eurostat incluait 4 ressortissants de Taiwan dans les nombres chinois²²⁹

Source : EUROSTAT © EMN NCP LU

En 2009, on a enregistré un total de 139 arrivées de ressortissants chinois au Luxembourg. Comme il ressort du graphique suivant, la majorité était composée par des femmes. Cette tendance ne change pas depuis 2002, comme l'illustre le graphique suivant :

Graphique N° 2 :

Arrivées de citoyens chinois par sexe 2002 - 2009



Source : EUROSTAT, 2011© EMN NCP LU

²²⁹ Voir Statec 2002 : Arrivées et Départs. Chine et Taiwan.

Cette tendance demeure la même lorsqu'elle est comparée avec les afflux en sortie (plus de femmes qui partent que les hommes, à l'exception de 2006). Toutefois, la différence en pourcentage est inférieure au cas des arrivées.

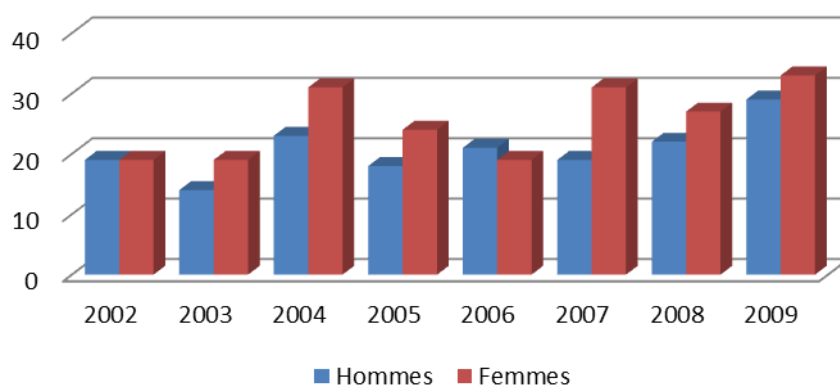
Tableau N° 4 : Départs de ressortissants chinois en fonction du genre (2002 – 2009)

Année	Hommes	%	Femmes	%	Total
2002	19	50.0%	19	50.0%	38
2003	14	42.4%	19	57.6%	33
2004	23	42.6%	31	57.4%	54
2005	18	42.9%	24	57.1%	42
2006	21	52.5%	19	47.5%	40
2007	19	38.0%	31	62.0%	50
2008	22	44.9%	27	55.1%	49
2009	29	46.8%	33	53.2%	62

Source : EUROSTAT © EMN NCP LU

Graphique N° 3 :

Départs de citoyens chinois par sexe 2002 - 2009



Source : EUROSTAT © EMN NCP LU

B. Chinois travaillant et résidant au Luxembourg

Le nombre de ressortissants chinois travaillant et résidant au Luxembourg est en forte croissance depuis 2000 et a presque doublé au cours de la dernière décennie.

Tableau n° 5 : Chinois travaillant et résidant au Luxembourg selon le genre et statut

Année	Homme			Femme			Total
	Ouvrier	Employée	Fonctionnaire	Ouvrier	Employée	Fonctionnaire	
2000	140	44	0	66	14	0	264
2001	137	46	0	78	20	0	281
2002	136	47	0	86	25	0	294
2003	140	48	0	87	28	0	303
2004	143	53	0	97	24	0	317
2005	140	48	0	96	18	0	302
2006	156	60	0	122	37	0	375
2007	162	57	0	121	34	0	374
2008	162	60	0	136	51	0	409
2009		230	0		200	0	430
2010		254	0		203	0	457

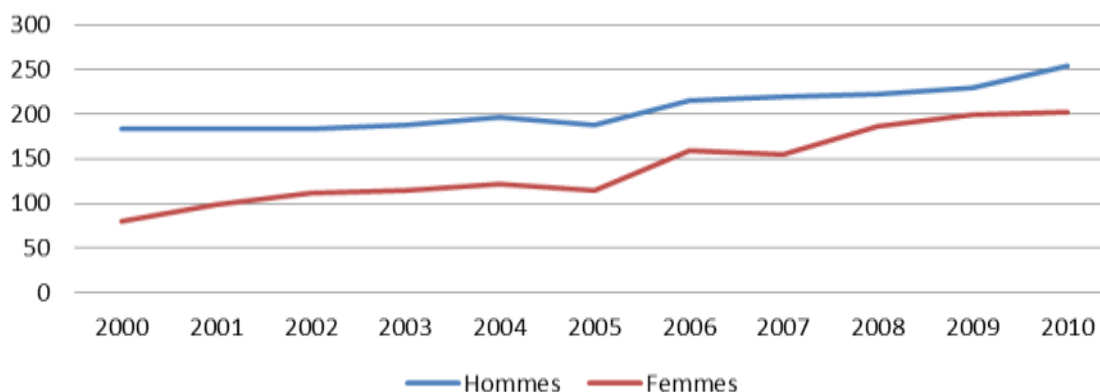
Remarque : Depuis 2009, les travailleurs et les employés sont regroupés sous le statut unique de travailleurs salariés. Ces données représentent la situation au 31 mars de chaque année.

Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Il est intéressant de constater que le solde entre les hommes et les femmes tend à se compenser au cours de la décennie. Au début, le nombre d'hommes était supérieur (69,7%) par rapport aux femmes (30,3%) mais en 2010 la proportion était presque similaire (55,6% d'hommes et 44,4% de femmes) comme le démontre le graphique suivant.

Graphique N° 4 :

Représentation de chinois qui travaillent et resident au Luxembourg par sexe 2000 - 2010



Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Dans l'étude du réseau EMN, Satisfying Labour Demand through Migration (La force de l'emploi intérieur et la politique migratoire), l'EMN NCP LU a obtenu de la part de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale certaines informations sur la composition de la main-d'œuvre au Grand-Duché de Luxembourg. Toutefois, entre 2004 et 2009, tous les salariés ne disposaient pas de leur code CIP (91% en 2004 et 33,6% en 2009). C'est pour cette raison qu'il n'est pas possible d'effectuer des comparaisons exactes entre ces années.

Néanmoins, le tableau ci-dessous, qui inclut une partie de l'ensemble des travailleurs chinois, révèle qu'entre 2006 et 2008 le niveau de qualification est en hausse. Au cours de ces deux années, le nombre de travailleurs qualifiés et hautement qualifiés a doublé.

Tableau N° 6 : Niveau de qualification des travailleurs chinois – 2006 – 2008

Année	Hautement qualifié	Qualifié	Peu qualifié	Inconnue	Total
2006	10	38	6	26	80
2007	24	65	8	22	119
2008	24	73	13	25	135

Source : IGSS, 2009 © EMN NCP LU

C. Asile

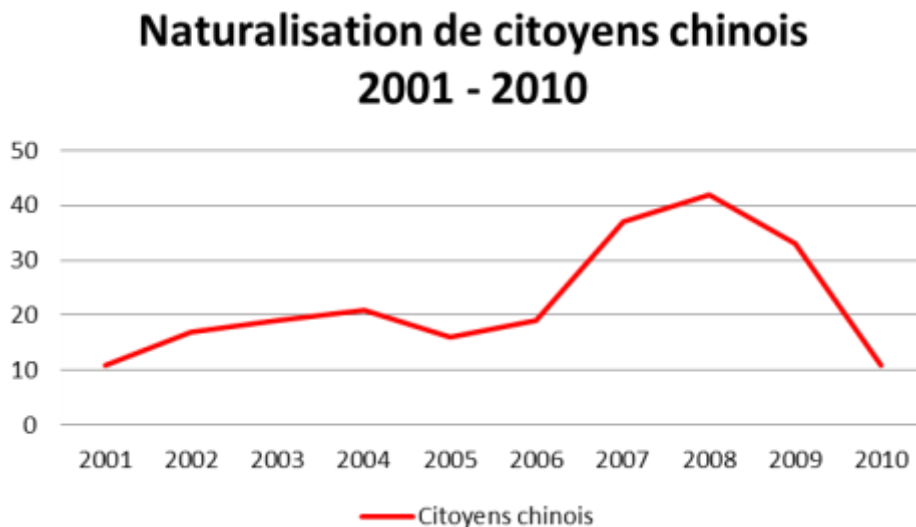
Concernant les demandes d'asile, il n'y a pas eu une seule demande de la part de ressortissants chinois au cours des années 2007, 2009 et 2010. En 2008, il y a eu une seule demande et deux en 2006²³⁰.

Entre 2006 et 2010, aucune décision positive concernant les demandes d'asile n'a été donnée en faveur de ressortissants chinois et aucun statut de protection subsidiaire n'a été accordé²³¹ au cours de la même période.

D. Naturalisations

Les naturalisations des ressortissants chinois au Luxembourg n'ont pas suivi une ligne ascendante. Elles ne sont pas à comparer aux autres nationalités qui ont profité de la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise (loi du 23 octobre 2008), et donc, le nombre de naturalisations a fortement baissé depuis 2008 en ce qui concerne les ressortissants chinois. Entre 2001 et 2004, le nombre de naturalisations était en hausse, car il est passé de 11 en 2001 à 21 en 2004. Puis, en 2005 il n'y en a eu que 16 et de 2005 à 2008, ce nombre est reparti à la hausse, en passant de 19 en 2006 à 42 en 2008. Cependant, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi a fortement diminué ces chiffres, qui ont même atteint le seuil de 11 en 2010. Cela peut s'expliquer par le fait que la nouvelle loi impose un test d'aptitude en langues et qu'il est plus difficile pour les ressortissants chinois d'acquérir la nationalité.

Graphique N° 5 :



Source : STATEC, 2011 © EMN NCP LU

²³⁰ Voir les chiffres clés dans la partie réservée à l'asile. Évolution de l'asile/protection internationale par pays/région d'origine. Ministère des Affaires Étrangères. <http://www.mae.lu/en/content/view/full/14461>

²³¹ Source : Ministère des Affaires Étrangères, 2006 – 2010.

4.1.6 Conclusions relatives au cas chinois

La Chine est devenue la deuxième plus grande économie mondiale²³². Elle est considérée comme ayant la plus forte croissance économique (8,7% en 2009). Dans ce contexte, il est clair que les principales relations entre la Chine et le Luxembourg reposent sur des considérations financières, le Grand-Duché étant un des centres financiers les plus sophistiqués au monde. Comme nous l'avons vu, la Banque Industrielle et Commerciale de Chine a décidé d'implanter ses quartiers européens à Luxembourg. Ce fait démontre de l'importance des liens financiers qui existent entre les deux pays.

Toutefois, malgré les intérêts financiers qui sont en jeu, la migration de ressortissants chinois vers le Grand-Duché de Luxembourg est relativement basse comparée à sa population. Seules 1426 demandes de visa ont été introduites dans les consulats luxembourgeois en Chine durant 2010. Sur ces demandes de visa, le Luxembourg a accordé 1355 visas, dont seulement 91 pour des visas de longue durée (6,7%), ce qui signifie que la migration légale vers le Grand-Duché de Luxembourg demeure très faible. La grande majorité concernait des visas de courte durée, principalement demandés pour le tourisme²³³ (894), ce qui représente 66% du nombre total de visas accordés par les consulats de Shanghai et de Pékin.

Même si la Chine représente une économie croissante, la situation économique de la population globale ne s'est pas améliorée de façon significative, et donc la majorité des touristes qui visitent le Luxembourg effectue des excursions qui sont payées par la société qui les emploie, en guise de bonus ou de remerciement pour leurs performances.

La migration de ressortissants chinois au Luxembourg a augmenté au cours des vingt-trois dernières années, au cours desquelles on a assisté à des arrivées en plus grands nombres que les départs. Quoi qu'il en soit, le nombre de travailleurs chinois qui sont inscrits à l'IGSS a presque doublé au cours des dix dernières années. En même temps, nous avons constaté que le nombre de naturalisations était en forte croissance entre 2001 et 2008, année qui a vu la nouvelle loi sur les naturalisations voir le jour. Cette loi exige que le demandeur réussisse un test linguistique, ce qui est assez difficile pour les ressortissants chinois.

Concernant la migration irrégulière, nul n'ignore que le phénomène existe mais il est impossible de le quantifier. On pense qu'un nombre relativement important d'immigrants chinois travaillent

²³² D'après le Département d'État américain, le produit intérieur brut de la Chine atteignait \$ 4,814 trillions de dollars en 2009 (sur base du taux de change). <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm>

²³³ Certains visas ont une validité maximale de 30 jours pour un séjour maximal de 30 jours.

illégalement dans les restaurants chinois. Lors d'une descente de police, les personnes arrêtées sont transférées au Centre de Détention de Schrassig. Mais comme cela s'accompagne souvent de problèmes d'identification, ces personnes sont relâchées et elles s'empressent de se rendre ensuite dans un autre pays de l'Union européenne en attendant que la situation se calme.

Le seul débat concernant les migrants chinois a été lancé par une question parlementaire posée par le parlementaire Mr. Eugène Berger. Le 16 octobre 2009, en réponse à une question parlementaire (n° 45) qui lui demandait s'il était vrai que d'après un hebdomadaire allemand, les citoyens chinois résidant au Luxembourg étaient traités de façon inhumaine et exploités dans les restaurants chinois, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a répondu qu'il n'avait pas connaissance de ce type de comportement criminel au Grand-Duché de Luxembourg.²³⁴ Après ce débat, la question n'a plus jamais été abordée.

4.2. La facilitation de la migration légale et/ou la prévention de la migration irrégulière : Fédération de Russie

Le deuxième cas d'étude concerne la Fédération de Russie. Elle existe sous sa dénomination actuelle depuis le 1er octobre 1949. Elle comporte une population de 142.905.200 habitants (recensement de 2010) et est la plus grande nation au monde avec une superficie de 17.075.400 km². Elle possède un produit intérieur brut de 2,222 trillions de dollars (2010).

²³⁴ Le ministre a déclaré : « En ma qualité de ministre du Travail et de l'Emploi et de ministre de l'Immigration, je n'ai pas connaissance que des agissements criminels tels que relatés dans la presse allemande, existent au Luxembourg. Or, si de tels agissements devaient exister dans un État membre de l'Union européenne, il serait pour le moins curieux qu'ils n'aient lieu que dans ce seul État membre. Sur base de l'article 134 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la police grand-ducale effectue des contrôles dans le milieu des restaurants chinois au Luxembourg. Ces contrôles sont effectués soit par des unités de police, soit par des agents de l'Administration des Douanes et Accises, soit en coopération entre les deux administrations. En 2008, la police grand-ducale a effectué 10 contrôles dans le milieu concerné, ce qui a permis de découvrir 18 personnes en situation irrégulière. L'Administration des Douanes et Accises pour sa part a contrôlé pendant la même période 144 personnes dans 52 restaurants chinois. Outre 13 infractions en relation avec l'hygiène générale, 1 personne a été trouvée en situation irrégulière. Parmi ces personnes, 16 ont été placées en rétention. 3 personnes ont été transférées, sur base de la réglementation Dublin vers un autre État membre de l'Union. 3 autres ont été rapatriées vers la République populaire de Chine, dont 1 retour volontaire. Les 10 autres ont été libérées, alors qu'une identification, donc un rapatriement n'ont pas été possibles » Voir http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/036/838/083357.pdf

4.2.1. Principale raison du choix de la Fédération de Russie

La Fédération de Russie est considérée comme une puissance économique en pleine expansion. Elle fait partie de ce qu'on appelle le “BRIC” (Brésil, Russie, Inde et Chine). En sa qualité de place financière à la pointe du progrès, le Grand-Duché de Luxembourg a un intérêt économique régulier avec la Fédération de Russie.

L'enjeu politique et économique que représente la Fédération de Russie pour le Luxembourg est tel que le Grand-Duché possède une ambassade à Moscou (Saint-Pétersbourg est desservi par le consulat belge mais le Luxembourg y a un consul honoraire). Cette situation permet d'avoir plus de données concernant les visas délivrés par la mission luxembourgeoise sans devoir passer par les autorités diplomatiques d'autres pays qui représentent le Luxembourg à l'étranger.

D'un point de vue quantitatif, le cas de la Fédération de Russie est très intéressant. En 2010, les représentations diplomatiques du Luxembourg en Russie ont reçu 5511 demandes. Il s'agit du plus grand nombre de demandes introduites par des citoyens d'un pays donné cherchant à venir au Luxembourg. Sur ce chiffre total, les autorités luxembourgeoises ont approuvé 5354 visas (97,2%). Néanmoins, sur l'ensemble des demandes et des visas demandés et approuvés, il n'y avait que 49 visas D (visas de longue durée). Ce chiffre ne représente que 0,92% des visas approuvés et 0,89% du nombre total des demandes.

La plupart des visas délivrés étaient des visas C pour du tourisme et des raisons familiales ou professionnelles et la majorité des visas de longue durée ont trait au regroupement familial.

Il est important de constater que la Fédération de Russie est le partenaire énergétique le plus important de l'Union européenne en termes d'exportation de pétrole et de gaz naturel. Néanmoins, le Luxembourg n'est pas dépendant en matière de pétrole étant donné qu'il ne possède pas de raffinerie et que le gaz qu'utilise le pays provient d'Allemagne et de Belgique²³⁵. Cependant, il règne un intérêt financier mutuel entre la Fédération de Russie et le Luxembourg en raison d'investissements financiers réalisés par des sociétés luxembourgeoises, et vice versa, en ce sens où les sociétés russes sont attirées par la plateforme financière luxembourgeoise. Ces éléments peuvent expliquer le nombre important de visas approuvés par le Luxembourg dans ce pays. Énergie et finances sont les domaines-clés de la coopération entre la Russie et le Luxembourg.

²³⁵ Herald of Europe, The Bilateral Relations of EU Members States with Russia, décembre, 2008, p. 33
http://www.heraldofeurope.co.uk/Issues/5/European%20Affairs/THE_BILATERAL_Relations/THE_BILATERAL_Relations.pdf

Le commerce bilatéral a pratiquement triplé pour passer de 66,6 millions USD en 2003 à 228,3 millions USD en 2006. En 2008, les exportations depuis le Luxembourg représentaient 140,6 millions d'euros mais en 2009, ce chiffre a diminué en raison de la crise pour atteindre 103,2 millions d'euros (-26,6%)²³⁶. En 2007, selon les données Rosstat, le Luxembourg était le deuxième plus grand partenaire en investissement pour la Russie. Ses investissements représentaient 15,5% de l'ensemble des investissements étrangers en Russie. En 2007, le Luxembourg était la deuxième destination en matière d'investissements russes, soit 27% de tous les investissements russes vers l'Union européenne.

Cependant, les relations bilatérales se sont temporairement détériorées après que l'offre Severstal pour Arcelor Steel ait été déclinée par les actionnaires qui ont préféré l'offre de Lakshmi Mittal et la condamnation par le gouvernement luxembourgeois de la reconnaissance russe de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud.

En 2010, le Luxembourg est devenu le troisième investisseur le plus important en Russie. Un grand nombre de sociétés luxembourgeoises ont décidé de produire en Russie : ArcelorMittal investit dans l'acier à Tver ; Guardian produira du verre à Ryazan ; Astron a choisi Yaroslavl pour le secteur de la construction. Plusieurs sociétés de télécommunications, dont ASTRA-SES, ont choisi les lanceurs russes pour mettre leurs satellites en orbite à partir de Baïkonour. La ville de Moscou et un certain nombre de sociétés russes importantes ont tiré profit de la législation financière du Luxembourg pour émettre des Euro-obligations sur la Bourse de Luxembourg²³⁷.

4.2.2. Vue d'ensemble historique sur les relations avec la Fédération de Russie

En 1867, la Russie figurait parmi les signataires du Traité de Londres, qui garantissait l'indépendance permanente de l'état souverain du Luxembourg sous l'égide de la dynastie des Nassau. Le représentant du Grand-Duché de Luxembourg, le Baron Victor de Tornako, a demandé à la Russie de défendre les intérêts du Grand-Duché et de ses citoyens²³⁸.

²³⁶ Le Luxembourg en chiffres 2010, page 41. http://www.eco.public.lu/chiffres-cles/Luxchiffres_2010.pdf

²³⁷ Gaston Stronck, "Bilateral relations between Luxembourg and Russia: historical ties and important economic relations", (relations bilatérales entre le Luxembourg et la Russie : liens historiques et importance des relations économiques) http://www.ruseu.com/br/luxembourg/details_50.html

²³⁸ CENTRE CULTUREL A.S. POUCHKINE ASSOCIATION LUXEMBOURG-RUSSIE, http://www.centre-pouchkine.lu/qui_sommes_nous/histoire_et_historique/index.html

Les relations diplomatiques entre la Russie et le Luxembourg remontent à 1872²³⁹. Le Luxembourg était une jeune nation, représentée par les Pays-Bas dans la Russie tsariste.

L'idée d'entretenir des relations diplomatiques directes avec les deux états était née après la révolution d'Octobre 1917 et était soutenue par les groupes libéraux radicaux et par certains socialistes.

La date officielle de l'échange de courriers entre les deux États a fait l'objet d'un communiqué de presse, publié le 26 octobre 1935. Les premiers chargés d'affaires étaient Antoine Funck (Luxembourg) et Eugène Hirshfeld (URSS). Ils furent interrompus en 1940 à la suite de l'occupation nazie mais reprirent en octobre 1942 à l'initiative du gouvernement luxembourgeois en exil.²⁴⁰

Le premier ambassadeur soviétique accrédité au Luxembourg s'appelait Eugène Roubinine. Le second, V. S. Lebedev a remis ses lettres de créance au printemps 1944 à la Grande-Duchesse Charlotte à Londres.

Le premier ambassadeur luxembourgeois en Union Soviétique s'appelait René Blum; il fut nommé le 16 juin 1944 et prit sa résidence à Moscou.

Actuellement, le Luxembourg dispose d'une ambassade à Moscou²⁴¹ et d'un consulat honoraire à Saint-Pétersbourg, tandis que la Russie a une ambassade dans la ville de Luxembourg²⁴².

4.2.3 Existence d'accords migratoires avec la Fédération de Russie

Il n'existe pas d'accords migratoires bilatéraux entre la Fédération de Russie et le Luxembourg.

Toutefois, un accord visant la facilitation de délivrance de visas a été conclu avec l'Union européenne (voir ci-dessous et le chapitre 5.3.1)

²³⁹ Le Quotidien, « Luxembourg/Russie : relations diplomatiques », 16 novembre 2010.

²⁴⁰ <http://www.lequotidien.lu/culture/17139.html>

²⁴¹ <http://moscou.mae.lu/en>

²⁴² <http://www.ruslux.mid.ru/>

Travailleurs hautement qualifiés

Cependant, la Fédération de Russie a émis une disposition semblable à la directive sur la carte bleue, conformément à l'article 13.2 de la Loi Fédérale N° 86 du 19 mai 2010²⁴³. Depuis le 1er juillet 2010, les consulats russes reçoivent des demandes et accordent des visas aux ressortissants étrangers prétendant être des travailleurs hautement qualifiés. Le demandeur doit soumettre : un passeport, des informations confirmant l'expérience de ressortissant étranger, ses aptitudes ou ses réalisations dans un domaine particulier, des recommandations confirmant une certaine connaissance et des qualifications en tant qu'expert, et son consentement pour inclure les informations qu'il fournit dans la base de données nationale du système d'enregistrement des migrations ainsi que son consentement pour de transmettre ces données à caractère personnel aux employeurs et parrains sur le territoire de la Fédération de Russie, à confirmer par sa signature.

Un visa d'affaires est ensuite accordé au ressortissant étranger sur la base d'une invitation à se rendre dans la Fédération de Russie afin d'y assurer les entretiens appropriés, qu'un employeur ou parrain aura prévu au préalable pour le ressortissant étranger.

L'invitation figurant sur l'en-tête de la lettre de la personne juridique qui est l'employeur ou le parrain devra inclure les informations suivantes en russe : l'emploi vacant que le migrant hautement qualifié est invité à remplir ainsi que les conditions de travail et de soutien social; l'identité du demandeur, l'identité de l'employeur (nom, adresse, numéro de contribuable et code de la raison d'enregistrement des impôts, le numéro d'enregistrement essentiel d'état), la date d'entrée prévue dans la Fédération de Russie et l'itinéraire du voyage.

La proposition doit être signée par le directeur ou son adjoint, puis être certifiée à l'aide du cachet de l'entité juridique.

Le migrant doit présenter un extrait de compte bancaire dans un délai maximal d'un mois, sur lequel le solde en cours doit atteindre au minimum les 6000 euros.

A son arrive en Russie et après avoir signé le contrat, le migrant hautement qualifié se voit délivrer un nouveau visa de travail à entrées multiples²⁴⁴. Ce visa est délivré avec une validité de trois ans et n'est pas limité à la période de séjour de 90 jours qui s'applique généralement pour les

²⁴³ http://www.ruslux.mid.ru/hsm_en.html

²⁴⁴ La Fédération de Russie va prendre en considération une personne qui gagne au minimum 50.000 USD. Point de vue du représentant diplomatique russe, Entrevue N° 2, page 6, lignes 224 à 232.

autres types de visas²⁴⁵. Les visas pour les membres de la famille d'un migrant hautement qualifié sont délivrés conformément à la procédure existante, en se basant sur la lettre de soutien originale du visa qui a été délivré par le Service de Migration Fédéral.

Dans le cas où le contrat de travail ou le contrat de droit civil n'est pas conclu, le migrant doit quitter la Fédération de Russie avant la date d'expiration de son visa d'affaires.

Accords de réadmission

Le Luxembourg n'a pas signé d'accord bilatéral de réadmission avec la Russie mais est membre des accords communautaires de réadmission avec la Russie²⁴⁶. Ces accords et leurs protocoles d'application définissent les obligations et les procédures que chaque partie est tenue de respecter²⁴⁷ et ils ont été négociés et signés par la Commission européenne. L'accord avec la Fédération de Russie a été signé le 25 mai 2006 et ratifié le 1er juillet 2007. L'application effective de cet accord a permis l'expulsion de 3 citoyens russes en 2009 et 2 en 2010²⁴⁸. Des négociations sont en cours actuellement entre le Luxembourg et la Fédération de Russie en vue de signer le Protocole sur l'accord de réadmission entre les deux pays. D'après le consul russe, ce protocole devrait être signé en septembre 2011²⁴⁹.

Accord en matière de visa

Le Grand-Duché de Luxembourg n'a signé aucun accord avec la Fédération de Russie dans le cadre de la politique des visas. Toutefois, le 2 octobre 2005, la Commission européenne et la Fédération de Russie ont signé un accord communautaire sur la facilitation des visas²⁵⁰. Cet accord de "facilitation de délivrance de visas" définit la procédure de délivrance des visas de courte durée. Dans le cadre de ce nouvel accord, une décision sur l'opportunité de délivrer ou non un visa devra être prise en règle générale dans un délai de 10 jours et les documents à présenter ont été simplifiés. L'accord détermine également des critères simplifiés de délivrance des visas à entrées multiples pour de nombreuses catégories de personnes, telles que les chauffeurs de camion, les

²⁴⁵ Point de vue du représentant diplomatique russe, Entrevue N° 2, page 6, lignes 226 à 228.

²⁴⁶ Europaforum, « En réponse à une question parlementaire de Felix Braz, Nicolas Schmit fait le point sur les accords de réadmission applicables au Luxembourg », 25 février 2011.

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/02/qp-braz-readmission/index.html>

²⁴⁷ Le Quotidien, « Réadmission » est synonyme d'expulsion », 26 février 2011. <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/20576.html>

²⁴⁸ Europaforum, « En réponse à une question parlementaire de Felix Braz, Nicolas Schmit fait le point sur les accords de réadmission applicables au Luxembourg », 25 février 2011.

²⁴⁹ Point de vue du représentant diplomatique russe, Entrevue N° 2, page 2, lignes 44 à 46.

²⁵⁰ JO L129 du 17.5.2007, p.27.

hommes d'affaires, les étudiants, les journalistes et les diplomates. En outre, les droits de visa appliqués par les deux parties ont été fortement réduits à la baisse, afin de passer à 35 €. Les droits de visa ne sont pas dus pour certaines catégories de personnes telles que les membres de la famille, les étudiants ou les personnes handicapées. Les particuliers détenant des passeports diplomatiques russes ou d'un État membre de l'UE seront exemptés des réglementations en matière de visa dans le cadre de l'accord. Les deux parties ont également convenu de prendre des mesures le plus rapidement possible en vue de simplifier les procédures d'enregistrement.²⁵¹

La Fédération de Russie base ses relations diplomatiques sur le principe de la réciprocité. Dès que l'accord visant la facilitation des visas a été signé, la Fédération de Russie a simplifié la délivrance des visas pour les citoyens européens, en particulier pour les activités commerciales et touristiques mais également pour les familles d'un citoyen russe qui, vivant à l'étranger et bénéficiant de la citoyenneté russe, souhaite rendre visite à des proches dans la Fédération de Russie²⁵².

Néanmoins, la loi du 29 août 2008 continue de s'appliquer à tous les cas non couverts par cet accord, tels que le refus de délivrer un visa, la reconnaissance de documents de voyage, la preuve de moyens suffisants de subsistance et le refus d'entre, les mesures d'expulsion ou la règle générale de l'entretien personnel avec le demandeur²⁵³. Les règles de Schengen doivent également être respectées (c'est-à-dire la réglementation du Code des Visas).

4.2.4 Autres mesures

Le Gouvernement russe et l'Union européenne ont l'intention d'abolir la nécessité d'obtenir un visa pour les ressortissants russes qui se rendent dans l'espace Schengen.

Le consul russe à la Luxembourg considère que la Fédération de Russie va abolir le système de visa au moment où l'Union européenne décidera d'agir de la sorte²⁵⁴.

²⁵¹ Communiqué de presse, IP/05/1263

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1263&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>

²⁵² Point de vue du représentant diplomatique russe, Entrevue N° 2, page 6, lignes 226 à 228.

²⁵³ Directives relatives à la mise en œuvre de l'accord conclu entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie sur la facilitation de la délivrance des visas en faveur des citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie, p. 2.

http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_visa/vhbI/vhbI-anh08_vfa-durchfuehrung-RUS-e.pdf

²⁵⁴ Point de vue du représentant diplomatique russe, Entrevue N° 2, page 10, lignes 404 à 406.

D'un point de vue russe, les procédures de visa ont été facilitées après les accords portant sur la facilitation de leur délivrance. De nos jours, il est plus simple d'obtenir un visa de touriste pour la Russie que par le passé. Il en va de même pour les visas en faveur des membres de famille d'un citoyen russe qui souhaitent visiter la Russie, pour le visa d'étudiant et pour les visas permettant d'assister à des événements culturels et sportifs. Comme indiqué auparavant, la Fédération de Russie a simplifié les procédures en vue de l'obtention d'un visa pour travailleurs hautement qualifiés.

Toutefois, il y a encore des problèmes à résoudre concernant la délivrance de certains types de visas, mais d'après les autorités diplomatiques russes, le Président Medvedev devrait signer certains décrets visant à faciliter les voyages de membres de famille de l'Union européenne d'un ressortissant russe vers la Russie.

Toutefois, certaines personnes en Europe considèrent que certains obstacles s'opposent encore à la mise en place d'un régime sans visa.

Nikolay Petrov a cité trois obstacles majeurs qui freinent le régime sans visa entre la Russie et l'Europe :

- La frontière ouverte avec les voisins de la CEI. Les frontières de la Fédération de Russie avec les états d'Asie Centrale, qui connaissent un taux de densité de population et d'appauvrissement élevé. Le fait de renforcer ces frontières nécessiterait de gros investissements et diminuerait l'influence du Kremlin dans la région. D'autre part, un accord de réadmission impose certaines obligations à Moscou si des ressortissants de la CEI pénètrent illégalement dans l'UE en provenance du territoire russe et impose de les renvoyer vers leurs pays d'origine. Cela pourrait se transformer en lourd fardeau financier.
- Le problème du Caucase. Compte tenu de l'instabilité croissante qui sévit dans le sud de la Russie, on assiste à un flux continu de demandeurs d'asile politique et de réfugiés vers l'Europe, qui complique les relations entre Moscou et Bruxelles.

- La corruption. Les officiels européens ne sont pas certains que tous les passeports internationaux russes sont reçus de façon légale et selon les procédures imposées. Il est nécessaire de rendre ce processus plus transparent²⁵⁵.

4.2.5 Statistiques

Statistiques sur la Fédération de Russie

A. Arrivées et départs.

Le tableau suivant indique les taux de migration en entrée et en sortie au Luxembourg, de ressortissants russes au cours des 23 dernières années :

Tableau N° 7 : Arrivées et départs de ressortissants russes (1988 à 2010)

	Arrivées	Départs	Solde	Arrivées (%)	Départs (%)
1988	15	7	8		
1989	15	16	-1	0,0%	128,6%
1990	22	16	6	46,7%	0,0%
1991	41	15	26	86,4%	-6,3%
1992	55	19	36	34,1%	26,7%
1993	76	17	59	38,2%	-10,5%
1994	77	26	51	1,3%	52,9%
1995	147	13	134	90,9%	-50,0%
1996	101	26	75	-31,3%	100,0%
1997	58	28	30	-42,6%	7,7%
1998	84	75	9	44,8%	167,9%
1999	204	65	139	142,9%	-13,3%

²⁵⁵ Changes in Visa Policies of the EU Member States (Changements au niveau des politiques de visa des États membres de l'UE), 17 mai 2010. Carnegie Endowment for International Peace., <http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=2922>

2000	137	85	52	-32,8%	30,8%
2001	183	84	99	33,6%	-1,2%
2002	188	131	57	2,7%	56,0%
2003	175	92	83	-6,9%	-29,8%
2004	112	138	-26	-36,0%	50,0%
2005	93	47	46	-17,0%	-65,9%
2006	127	37	90	36,6%	-21,3%
2007	144	24	120	13,4%	-35,1%
2008	96	47	49	-33,3%	95,8%
2009	93	53	40	-3,1%	12,8%
2010	101	34	67	8,6%	-35,8%

Source : STATEC, 2011 © EMN NCP LU

Remarques : Entre 1988 et 1991, les données se rapportent aux citoyens de l'URSS. Au cours de 1992 et 1993, les données étaient divisées entre les ressortissants russes et l'URSS. Toutefois, des données ont été ajoutées pour ces deux années.

Le tableau ci-dessous révèle que le nombre de citoyens russes est en hausse au Luxembourg depuis 1990. Comme nous pouvons le constater du graphique ci-dessous, à l'exception de l'année 2004, le nombre d'afflux en entrée a toujours été supérieur au nombre d'afflux en sortie.

Graphique N° 6 :



Sou

rice : STATEC, 2011 ©EMN NCP LU

Ce graphique indique que depuis 2000, les lignes de flux en entrée et en sortie n'ont pas été calquées sur un modèle très uniforme et ont enregistré certains pics importants. Par exemple en 2004 on assiste à une forte augmentation au niveau des départs alors que les arrivées sont à la baisse. Puis, avec l'entrée en vigueur de l'accord de facilitation de la délivrance des visas en 2007, les arrivées partent à la hausse de façon abrupte tandis que les départs épousent une courbe vers le bas. Cette tendance atteint son sommet en 2007 mais la crise économique et financière a réduit les arrivées de 33,3% en 2008 et a enregistré une perte de 3,1% en 2009. Cependant la ligne a commencé à reprendre des couleurs en 2010 (8,6%). Il est toutefois évident que le solde annuel est positif, entre 2000 et 2010, ce qui signifie que chaque année plus de citoyens ressortissants arrivent et restent par rapport à ceux qui quittent le pays. Entre 2000 et 2010, on compte 1449 arrivées pour seulement 772 départs. Cela représente un solde positif de 677 (une moyenne de 61 personnes par année).

En 2009, 93 ressortissants russes sont arrivés au Grand-Duché de Luxembourg. Comme nous pouvons le constater, le nombre de femmes en provenance de la Russie est supérieur à celui des hommes. Cette tendance est identique depuis 1998, comme le démontre le graphique ci-dessous.

Tableau N° 8 : Nouvelles arrivées de ressortissants russes en fonction du genre (1998 – 2009)

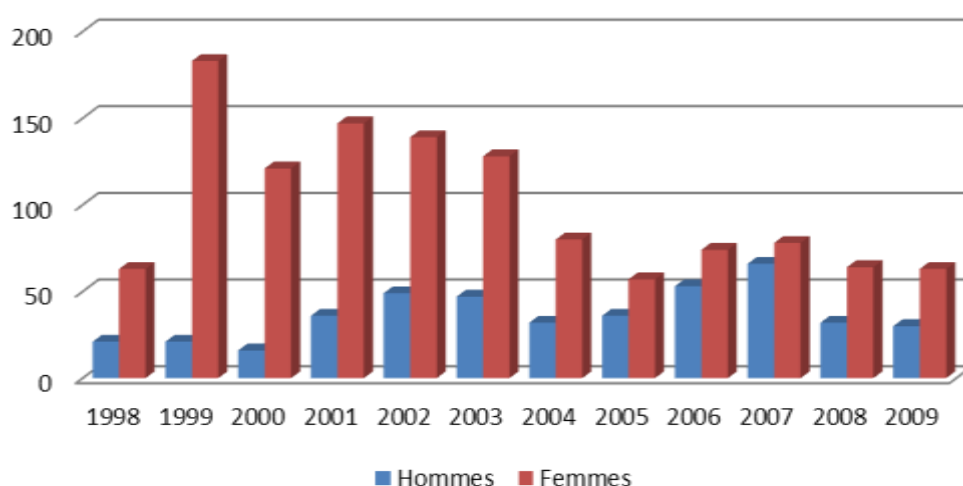
Année	Hommes	%	Femmes	%	Total
1998	21	25.0%	63	75.0%	84
1999	21	10.3%	183	89.7%	204
2000	16	11.7%	121	88.3%	137
2001	36	19.7%	147	80.3%	183
2002	49	26.1%	139	73.9%	188
2003	47	26.9%	128	73.1%	175
2004	32	28.6%	80	71.4%	112
2005	36	38.7%	57	61.3%	93
2006	53	41.7%	74	58.3%	127
2007	66	45.8%	78	54.2%	144
2008	32	33.3%	64	66.7%	96
2009	30	32.3%	63	67.7%	93

Source : EUROSTAT © EMN NCP LU

En 2009, 93 Russes sont arrivés au Grand-Duché de Luxembourg. Comme nous pouvons le constater, le nombre de femmes en provenance de la Russie est supérieur à celui des hommes. Cette tendance est identique depuis 1998, comme le démontre le graphique ci-dessous.

Graphique N° 7 :

Arrivées de citoyens russes par sexe 1998-2009



Source : EUROSTAT © EMN NCP LU

Il est bien connu que de nombreuses femmes provenant de la Fédération de Russie se rendent à l'Ouest pour épouser des ressortissants européens ou pour travailler en tant qu'«artistes», ce qui explique la tendance mentionnée ci-avant, d'autant plus que comme indiqué ci-après, ces nouvelles arrivées ne figurent pas dans l'étude sur la main d'œuvre ou dans les statistiques de l'IGSS.

La tendance des flux en sortie est pratiquement identique à celle des flux en entrée. Plus de femmes que d'hommes quittent le pays.

Tableau N° 9 : Départs de ressortissants russes en fonction du genre (1998 – 2009)

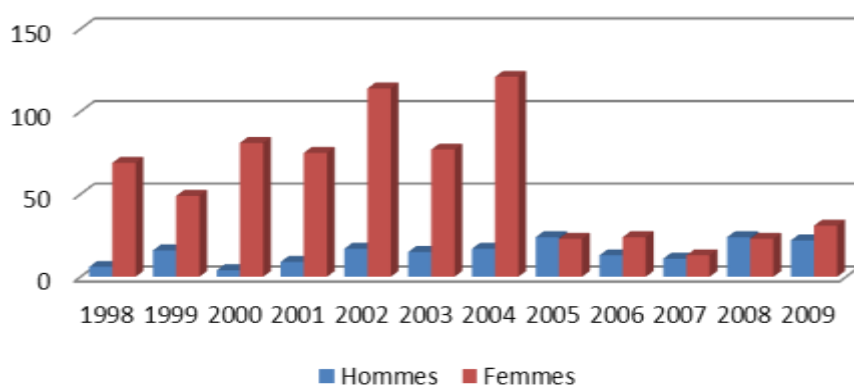
Année	Hommes	%	Femmes	%	Total
1998	6	8.0%	69	92.0%	75
1999	16	24.6%	49	75.4%	65
2000	4	4.7%	81	95.3%	85
2001	9	10.7%	75	89.3%	84
2002	17	13.0%	114	87.0%	131
2003	15	16.3%	77	83.7%	92
2004	17	12.3%	121	87.7%	138
2005	24	51.1%	23	48.9%	47
2006	13	35.1%	24	64.9%	37
2007	11	45.8%	13	54.2%	24
2008	24	51.1%	23	48.9%	47
2009	22	41.5%	31	58.5%	53

Source : STATEC, 2011 © EMN NCP LU

Le mouvement a diminué dès que le visa d'"artiste" a disparu ²⁵⁶ en 2004. Depuis, la tendance est pratiquement stable. Graphique N° 8 :

²⁵⁶ Il s'agissait du visa qui était délivré en faveur des femmes qui venaient travailler dans des cabarets à Luxembourg. Informations fournies par le Bureau des passeports et des visas.

Départs de citoyens russes par sexe 1998 - 2009



Source : STATEC, 2011 © EMN NCP LU

B. Citoyens russes travaillant et séjournant au Luxembourg

Entre 2003 et 2010 le nombre de citoyens russes travaillant et séjournant au Luxembourg a augmenté de 263,1%, avec une moyenne de 15,1% par an au cours de cette période, comme nous pouvons le constater dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Russes travaillant et résidant au Luxembourg selon le genre et statut

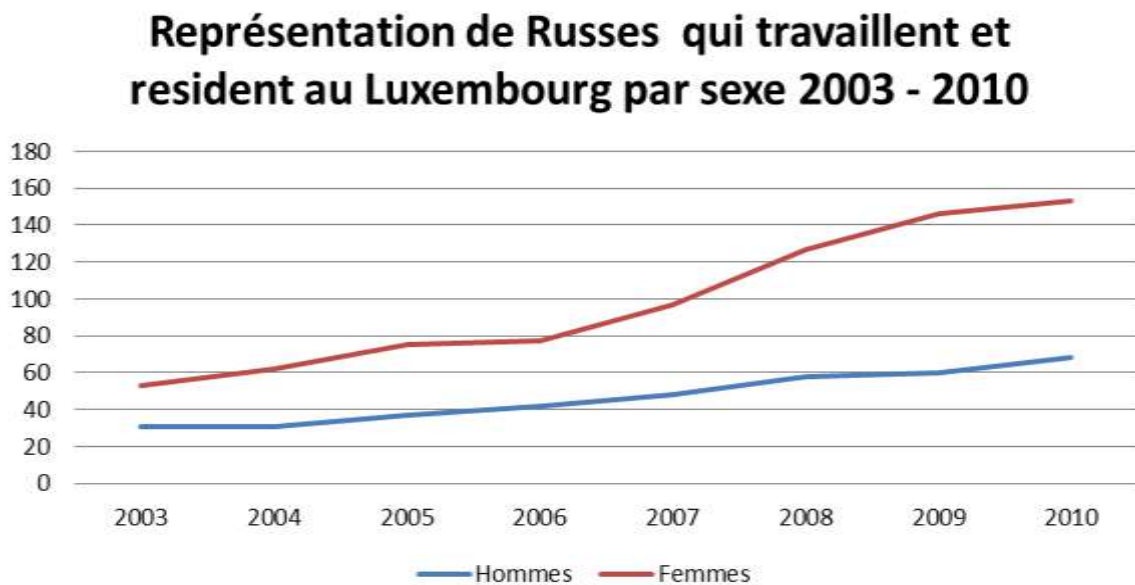
Année	Homme			Femme			Total
	Ouvrier	Employée	Fonctionnaire	Ouvrier	Employée	Fonctionnaire	
2003	1	30	0	18	35	0	84
2004	1	30	0	26	36	0	93
2005	3	34	0	33	42	0	112
2006	6	36	0	32	45	0	119
2007	11	37	0	36	61	0	145
2008	9	49	0	37	90	0	185
2009		60	0		146	0	206
2010		68	0		153	0	221

Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Remarque : Depuis 2009, les travailleurs et les employés sont regroupés sous le statut unique de travailleurs salariés. Ces données représentent la situation au 31 mars de chaque année.

Toutefois, la proportion de femmes russes travaillant et séjournant au Luxembourg est bien supérieure à celle des hommes. En 2003, les femmes représentaient 63,1% des Russes travaillant au Luxembourg, comparé à 36,9% pour les hommes. En 2010, la proportion des femmes a augmenté jusqu'à 69,2% tandis que les hommes représentaient uniquement 30,8%. Il est important de constater que le nombre de femmes a pratiquement triplé en sept ans (288,7%) tandis que la proportion d'hommes a uniquement doublé (219,4%).

Graphique N° 9 :



Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Dans l'étude du réseau EMN, *Satisfying Labour Demand through Migration* (La force de l'emploi intérieur et la politique migratoire), l'EMN NCP LU a obtenu de la part de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale certaines informations sur la composition de la main-d'œuvre au Grand-Duché de Luxembourg, par niveau de qualification. Toutefois, entre 2004 et 2009, tous les salariés ne disposaient pas de leur code CITEP (91% en 2004 et 33,6% en 2009). C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas procéder à des comparaisons précises entre les différentes années dans ce domaine.

Toutefois, à partir du tableau ci-dessous qui inclut une partie des travailleurs russes au Luxembourg, nous pouvons constater qu'entre 2006 et 2008 le niveau de qualification est en hausse et qu'en deux ans le nombre de travailleurs qualifiés a doublé.

Tableau N° 11 : Niveau de qualification des travailleurs russes – 2006 – 2008

Année	Hautement qualifié	Qualifié	Faiblement qualifié	Inconnue	Total
2006	21	21	8	24	74
2007	19	26	15	22	82
2008	19	48	18	28	113

IGSS, 2009 © EMN NCP LU

Cependant, le niveau des travailleurs hautement qualifiés s'est stabilisé entre 2006 et 2008.

C. Demandes d'asile

Le nombre de demandes d'asile de citoyens russes a diminué entre 2006 et 2010. En 2006, il y avait 43 demandes. Ce nombre est passé à 13 au cours de 2007 et 2008. En 2009, on a enregistré 27 demandes²⁵⁷, pour seulement 21 en 2010.

En 2007, la Direction de l'Immigration a rendu 8 décisions positives en faveur de ressortissants russes²⁵⁸. En 2008, il y avait 5 décisions positives²⁵⁹. Ce nombre a augmenté en 2009 avec 13 décisions positives.

Entre 2006 et 2009 aucune protection subsidiaire n'a été accordée à un ressortissant russe.

²⁵⁷ Une demande a été introduite par un mineur non accompagné.

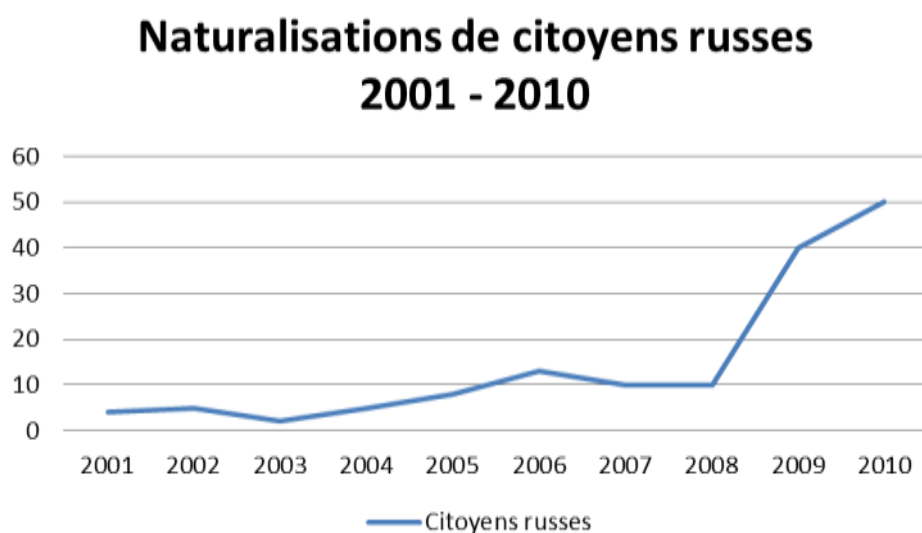
²⁵⁸ Rapport annuel sur l'asile et l'immigration, Statistiques pour le Luxembourg 2007, Réseau Européen des Migrations, p. 11.

²⁵⁹ Rapport annuel sur la migration et la protection internationale. Statistiques pour le Luxembourg 2008, Réseau Européen des Migrations, p. 44.

D. Naturalisations

Il est important de constater que le nombre de ressortissants russes qui ont acquis la nationalité luxembourgeoise a explosé depuis l'approbation de la loi sur la nationalité luxembourgeoise (Loi du 23 octobre 2008). Depuis 2001, le nombre de citoyens russes acquérant la nationalité luxembourgeoise connaît une hausse très lente (4 en 2001, 5 en 2002, 2 en 2003, 5 en 2004, 8 en 2005 et 13 en 2006). Entre 2007 et 2009, le nombre de naturalisations atteignait les 10 par an mais en 2009, il a grimpé jusqu'à 40 (une hausse de 300%) et en 2010, il a atteint 50.

Graphique N° 10 :



Source : STATEC, 2011 © EMN NCP LU

4.2.6 Conclusions relatives au cas russe

Les relations entre la Fédération de Russie et Luxembourg remontent à la signature du Traité de Londres. Les deux pays entretiennent toutefois depuis 1935 des relations diplomatiques (avec une interruption de quatre années durant la Seconde Guerre Mondiale). Aujourd'hui les relations entre les deux pays reposent sur des raisons économiques (le Luxembourg est un des plus gros investisseurs en Russie et l'inverse est également vrai), car la Russie est une économie croissante, surtout dans le domaine énergétique et le Grand-Duché représente un centre financier sophistiqué. Il existe toutefois des liens culturels très solides entre les deux pays.

Ces deux factures expliquent la raison pour laquelle le Luxembourg a délivré la grande partie de ses visas en faveur de citoyens russes. En 2010, on comptait 5511 demandes de visa et 5354 ont été délivrées (97,2%). La plupart des visas concerne des visas de courte durée (voir le chapitre consacré aux données). Les visas de longue durée (visas D) représentent uniquement 49 visas, soit 0,9% du nombre total de visas délivrés. Le nombre de refus (62) est minime (1,2%) et on ne dénote aucun abus de visa rapporté (visas ayant expiré).

La migration de citoyens russes vers le Luxembourg était caractérisée sous l'ère soviétique par la migration des femmes qui se rendaient au Grand-Duché pour épouser des citoyens luxembourgeois. Depuis la chute du mur de Berlin et le déclin de l'Union Soviétique, la situation a changé. Au début, l'augmentation du nombre de femmes qui arrivaient ne s'expliquait pas seulement par le regroupement familial mais également par l'intérêt d'un travail dans les cabarets. Beaucoup estimaient, et en ce les Nations Unies, qu'il s'agissait d'un trafic d'êtres humains. C'est ce qui a contraint le gouvernement luxembourgeois à supprimer le visa d'artistes à partir du 1er mai 2004.

Cependant, depuis 2000, le type de voyageur de citoyens russes vers le Luxembourg a changé. La plupart d'entre eux sont des hommes d'affaires qui viennent au Luxembourg pour créer des sociétés et pour des raisons liées à leur travail. Les investissements importants entre les deux pays ont influencé le type de voyageurs circulant entre les deux pays. Il est important de mentionner qu'au cours de la dernière décennie, une majorité de migrants se déplaçant légalement vers le Luxembourg sont des travailleurs qualifiés ou hautement qualifiés qui viennent pour travailler pour des sociétés russes. Ce phénomène explique pourquoi le nombre de travailleurs russes a pratiquement triplé au cours de la dernière décennie. Cette tendance ne devrait pas s'estomper d'autant plus que certaines rumeurs font état de l'intention du géant Gazprom de transférer son siège social allemand de Berlin à Luxembourg. Ce qui entraînerait un mouvement de 520 travailleurs au total, pratiquement tous d'origine russe²⁶⁰.

Le principal intérêt de la Fédération de Russie est de créer un régime sans visa entre la Fédération de Russie et l'Union européenne. Selon les Russes, l'accord de facilitation de la délivrance des visas conclu en 2006 a simplifié la délivrance des visas et la situation est toujours d'actualité, à un point tel que les autorités diplomatiques de la Fédération de Russie au Luxembourg considèrent que si l'Union européenne annule les conditions de visa, elles sont prêtes à en faire de même.

²⁶⁰ Wort.lu, "Gazprom eyes up Luxembourg", 4 juillet 2011.

<http://www.wort.lu/wort/web/en/business/articles/2011/07/154700/index.php>

Il est important de constater que la migration des citoyens russes n'a pas engendré de débats au Luxembourg. Après le problème des "visas des artistes" que le Luxembourg a connu au cours des années 1990 et au début des années 2000, et leur suppression le 1er mai 2004, la migration des citoyens russes (la discussion concernait généralement les femmes qui venaient des pays d'Europe de l'Est) n'a pas soulevé de débats. À l'exclusion des cas de demandes de protection internationale présentés par des citoyens Russes, qui ont diminué au cours des dernières années, les relations entre les deux pays sont très stables. La migration irrégulière de citoyens russes ne représente pas de problème grave comme c'est le cas pour les Brésiliens, les Serbes et les Capverdiens. D'après les statistiques officielles concernant les cinq dernières années, le nombre de personnes réadmisées a été de cinq. Les autorités russes contestent toutefois ce fait en prétendant que le protocole de l'accord de réadmission n'a pas encore été signé (ce qui sera chose faite en septembre 2011) et que les seules informations dont elles disposent au sujet de ces cinq cas est que trois d'entre eux ont été réadmis via Bruxelles et non depuis le Luxembourg. Elles ne disposent d'aucune information concernant les deux autres cas.

Il est important de mentionner que concernant la naturalisation de citoyens russes, le nombre a augmenté depuis la nouvelle loi sur les naturalisations, qui permet d'obtenir la double nationalité.

Comme nous pouvons le constater, la situation migratoire des citoyens russes au Luxembourg ne constitue pas un problème d'importance majeure. Nous devons cependant signaler qu'une étude publiée par le Carnegie Moscou Center et la Stefan Batory Foundation de Varsovie en mai 2010 fait état de deux tendances qui interpellent. Premièrement, même s'il est relativement plus facile pour les Russes d'obtenir des visas pour se rendre en Europe de l'Ouest, cela devient progressivement plus difficile pour eux d'obtenir des visas vers les nouveaux états d'Europe de l'Est faisant partie de l'espace Schengen, réduisant ainsi les liens avec les voisins les plus proches. Et enfin, l'écart entre la procédure des visas et la mise en application au sein de la zone Schengen grandit de plus en plus.

Les nouvelles procédures d'obtention de visa pourraient donner un coup de pouce pour la résolution de ces problèmes.

Les visas font partie des contrôles aux frontières et ils permettent de laisser entrer les voyageurs en ordre de documents et de refouler ceux qui ne le sont pas. Le problème est que parfois les citoyens

respectueux de la loi sont souvent maintenus à l'extérieur tandis que les criminels semblent n'éprouver aucune difficulté à atteindre leurs destinations²⁶¹.

Un autre argument permettant de répondre aux obligations de visa pour la Fédération de Russie est que cela va servir à promouvoir le progrès en faveur de la démocratie et l'État de droit en Russie, car en ce moment la Russie n'a besoin d'aucun support financier, d'assistance technique ou d'autres avantages qui étaient nécessaires au début des années 1990. Cet élément donnera un certain poids à l'Union européenne vis-à-vis de la Russie.

Cependant, l'objectif principal de l'Union européenne concernant la Fédération de Russie est l'intégration stratégique, de façon à ce que la suppression des visas devienne inévitable. Comme l'a fait remarquer M. Borja Cortés-Bretón de l'Ambassade espagnole, durant la présentation de l'enquête internationale organisée par la fondation Stefan Batory de Moscou en mai 2010, les visas de longue durée et d'autres instruments pourraient améliorer la situation actuelle. Il a suggéré que l'octroi de la délivrance de visas de deux, trois ou même cinq ans soit assimilé dans la pratique à une zone virtuelle sans visa²⁶².

5. Effets de la politique et de la législation de l'UE

La politique de l'UE en matière de visas a vu le jour dans le cadre de la réponse à l'intégration des États membres de l'UE et pour assurer le fonctionnement du marché interne de l'UE, un des principes clés que représente la liberté de circulation des personnes²⁶³.

L'objectif ambitieux renfermé dans le Traité d'Amsterdam pour développer l'Union en tant que zone de liberté, de sécurité et de justice, ce qui "inclut le droit de se déplacer librement dans toute l'Union, dans des conditions de sécurité et de justice accessibles à tous"²⁶⁴ a exigé de l'UE qu'elle développe des instruments communs efficaces pour le contrôle de ses frontières extérieures, pour la lutte contre la migration irrégulière et le crime organisé. La politique UE des visas est devenue un instrument qui permet de garantir la sécurité interne de l'Union, tout en jouant un rôle important au niveau de la politique étrangère de l'UE.

²⁶¹ GREENE, Sam, Lift EU Visas for Russians (lever les visas UE pour les Russes), The Moscou Times, 17 mai, 2010. <http://www.carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=40814>

²⁶² Changes in Visa Policies of the EU Member States (Changements au niveau des politiques de visa des États membres de l'UE), 17 mai 2010. Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=2922>

²⁶³ Commission des Communautés européennes 1985, 9

²⁶⁴ Conseil européen 1999

Pour mettre en œuvre cette politique, le Traité de Maastricht contenait les dispositions relatives à l'harmonisation des lois couvrant la liste des pays tiers pour lesquels les nationaux doivent être en possession d'un visa au moment d'entrer dans l'espace Schengen et au format uniforme des visas.

5.1. Impact de la politique des visas UE et de la législation sur le Luxembourg

Comme mentionné auparavant, la politique des visas du Luxembourg est fortement influencée par la politique des visas et la législation de l'UE, et comme la loi sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration a déjà transposé plusieurs directives UE, la transposition des directives dans ce domaine n'entraîne pas d'impact important. En outre, le fait que le Code des visas et le Système d'informations sur les visas ne nécessitent aucune transposition en droit national a permis à ces instruments de législation d'exercer un effet immédiat à partir de leur entrée en vigueur.

Toutefois, d'après une des associations interrogées, l'entrée en vigueur du code des visas n'a entraîné aucun changement au niveau de la pratique administrative. À titre d'exemple, une association a mentionné que dans le cas où le Code des visas prévoit qu'en cas de refus d'un visa de type C, l'ambassade est tenue de délivrer un document qui en explique les raisons, et que dans la pratique, ces mêmes associations ont constaté d'expérience que la représentation diplomatique s'abstient de fournir une explication à propos de ce refus.

D'après l'expérience dont ils ont été eux-mêmes les témoins au cours de ces dernières années, surtout concernant certaines questions liées au regroupement familial, la pratique administrative peut diverger de ce qui est prévu dans la législation. Par exemple, dans le cas de mineurs non accompagnés, même si la loi facilite le regroupement familial, il est difficile de remplir les documents qui sont exigés de la part du mineur et en ce sens, la pratique administrative est fortement formaliste²⁶⁵. Tandis qu'il est compréhensible que les fonctionnaires du Ministère des Affaires Étrangères exigent ces documents, dans le contexte du regroupement familial de réfugiés, la disponibilité de ces documents s'avère très difficile dans la pratique, soit parce que le gouvernement refuse de les fournir, soit parce qu'il n'existe aucun gouvernement pour les délivrer (voir l'exemple de la Somalie). Autre exemple, le problème concernant des migrants qui ont déjà un permis de séjour dans un autre État membre et qui souhaitent aller au Grand-Duché de Luxembourg pour travailler, avant de se rendre compte que leur demande est refusée compte tenu

²⁶⁵ Point de vue des ONG, Entrevue N° 9, page 2, lignes 60 à 65. .

du fait qu'ils n'ont pas introduit leur demande à partir de leur pays de résidence²⁶⁶. Ce qu'on considère comme très formaliste et difficile à comprendre, c'est que dans certains cas ces migrants éprouvent d'énormes difficultés à trouver un travail et qu'ils ne peuvent pas retourner dans leur pays de résidence sans risquer d'être exposés à une détresse économique ou à perdre leur travail²⁶⁷.

5.2. Impact global de la politique de migration et de la législation de l'UE sur la politique des visas et la délivrance des visas au Luxembourg.

La politique d'immigration européenne et la législation sur la politique des visas sont la norme en matière de délivrance des visas au Luxembourg, à l'exception de la loi sur la libre circulation des personnes et sur l'immigration qui régit la délivrance de l'autorisation de séjour et le titre de séjour. La politique de l'immigration et la législation de l'UE, notamment avec les accords de facilitation de la délivrance des visas, l'exemption des conditions de visa pour certains pays, a influencé le nombre de visas délivrés et le nombre d'arrivées de migrants au Luxembourg.

Il est toutefois important de prendre en considération qu'un nombre élevé de visas délivrés par le Luxembourg le sont également par d'autres États membres.

5.3. Instruments ayant un effet sur la législation luxembourgeoise et/ou sur la politique et les pratiques :

5.3.1. Accords UE relatifs à la facilitation de la délivrance de visas

Ces accords de facilitation de délivrance de visa visent à promouvoir l'interaction entre les citoyens de l'Union européenne et les états contractants. Les accords servent à faciliter la délivrance de visas pour un courte durée entre les États membres et l'état contractant.

L'Union européenne et les états contractants souhaitent faciliter une interaction personnelle qui soit une condition préalable au développement stable des relations économiques, humanitaires,

²⁶⁶ Point de vue des ONG, Entrevue N° 9, page 2, lignes 73 à 85.

²⁶⁷ Point de vue des ONG, Entrevue N° 7, pages 6-7, lignes 283 à 289 et Entrevue N° 10, page 2, lignes 73 à 79.

culturelles, scientifiques et autres, en facilitant la délivrance de visas en faveur des citoyens de l'Union européenne et des états contractants, sur la base du principe de réciprocité.

Les accords visant à faciliter la délivrance de visas s'appliquent aux visas concernant l'espace Schengen, pour un séjour dont la durée ne dépasse pas 90 jours, par période de 180 jours.

Tous les accords de facilitation de délivrance de visas sont invariablement associés à un accord de réadmission via une clause de condition suspensive. Dans un accord de réadmission, le pays tiers s'engage à coopérer en reprenant les résidents en situation irrégulière conformément aux dispositions convenues quant à la procédure, les preuves, etc. Les accords de réadmission européens ne s'appliquent pas seulement aux nationaux du pays tiers mais également aux résidents irréguliers qui sont entrés dans l'UE via le territoire du pays tiers, dans la mesure où il est possible d'en apporter la preuve. Cette approche conditionnelle permet à l'UE de réintroduire de façon temporaire des procédures de délivrance de visas plus strictes.

Étant donné que la politique des visas constitue une matière européenne dans le cadre de la liberté de circulation dans l'espace Schengen, les accords de facilitation de délivrance de visas sont négociés par la Commission européenne et non pas par les États membres isolément. Au cours des dernières années, l'Union européenne a conclu des accords de facilitation de visas, combinés avec des accords de réadmission, avec les pays suivants :

- a) **Pays des Balkans** : Serbie²⁶⁸, Bosnie-Herzégovine²⁶⁹, Albanie²⁷⁰, Macédoine²⁷¹ et Monténégro²⁷². Ces accords sont entrés en vigueur le 1er janvier 2008. Ces accords fixent les frais de demande à € 35, raccourcissent la période du traitement de la demande de visa, réglementent les exemptions de droits de visa et simplifient les conditions relatives à la délivrance de visa pour certaines catégories de personnes. L'accord ne réglemente pas les conditions de séjour au-delà de 90 jours, qui relèvent toujours de la législation nationale.

²⁶⁸ Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/137 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0137:0147:FR:PDF>

²⁶⁹ (Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/97, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0097:0107:FR:PDF>)

²⁷⁰ (Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/85 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0085:0095:FR:PDF>)

²⁷¹ Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/125 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0125:0135:FR:PDF>

²⁷² Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/109 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0109:0119:FR:PDF>

- b) **Fédération de Russie**²⁷³ : cet accord simplifie les documents qui doivent être fournis par le citoyen russe ou européen en vue de l'obtention d'un certain type de visa (art. 4). Il prévoit également la délivrance de visas pour entrées multiples (art. 5), les frais de délivrance des visas (art. 6), la longueur des procédures nécessaires pour le traitement des demandes de visa (10 jours avec la possibilité de le prolonger jusqu'à 30 jours si un examen plus détaillé de la demande est nécessaire) et d'autres points liés au voyage. Cet accord est en vigueur depuis le 1er juin 2007.
- c) **Ukraine**²⁷⁴ Cet accord est en vigueur depuis le 1er janvier 2008. Il fixe les frais de demande à € 35, raccourcit la période du traitement de la demande de visa, régleme nte les exemptions de droits de visa et simplifie les conditions relatives à la délivrance de visa pour certaines catégories de personnes. L'accord ne régleme nte pas les conditions de séjour au-delà de 90 jours, qui relèvent toujours de la législation nationale.
- d) **Moldavie**²⁷⁵. Cet accord est en vigueur depuis le 1er janvier 2008. Il fixe les frais de demande à € 35, raccourcit la période du traitement de la demande de visa, régleme nte les exemptions de droits de visa et simplifie les conditions relatives à la délivrance de visa pour certaines catégories de personnes. L'accord ne régleme nte pas les conditions de séjour au-delà de 90 jours, qui relèvent toujours de la législation nationale.
- e) **Géorgie**²⁷⁶: L'accord visant à faciliter la délivrance des visas doit permettre aux citoyens géorgiens, en particulier ceux qui voyagent très régulièrement, d'obtenir plus facilement des visas de courte durée pour se rendre dans l'UE. Il prévoit des droits de visa réduits à 35 EUR (au lieu de 60 EUR) pour tous les citoyens géorgiens et l'exonération totale de ces droits pour certaines catégories de demandeurs (enfants de moins de 12 ans, retraités, handicapés, étudiants, parents proches, et représentants d'organisations de la société civile). En outre, pour certaines personnes (notamment les hommes et femmes d'affaires, les étudiants et les journalistes), les exigences en matière de pièces justificatives requises à l'appui des demandes de visa ont été simplifiées. Les voyageurs réguliers de bonne foi se verront délivrer des visas à entrées multiples valables pour de longues périodes. Enfin, les titulaires de passeports diplomatiques sont dispensés de l'obligation de visa. Par ailleurs,

²⁷³ Journal Officiel de l'Union européenne, 17 mai 2007, N° L 129/27 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:FR:PDF>

²⁷⁴ Journal Officiel de l'Union européenne, 18 déc. 2007, N° L 332/68 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0068:0076:FR:PDF>

²⁷⁵ Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/169 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0169:0179:FR:PDF>

²⁷⁶ Journal Officiel de l'Union européenne, 25 février 2011, N° L 52/34, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:052:0034:0044:FR:PDF>

l'accord oblige les consulats à prendre dans un délai de dix jours la décision de délivrer ou non un visa²⁷⁷. Cet accord est en vigueur depuis le 1er mars 2011.

- f) **République des Seychelles** : L'UE a signé des accords avec ce pays tendant à dispenser ses citoyens de l'obligation de visa²⁷⁸.
- g) **Iles Maurice** : L'UE a signé des accords avec ce pays tendant à dispenser ses citoyens de l'obligation de visa.²⁷⁹
- h) **Fédération de Saint-Christophe-et-Niévès** : L'UE a signé des accords avec ce pays tendant à dispenser ses citoyens de l'obligation de visa²⁸⁰.

Cependant, il est important de constater que les accords de facilitation de la délivrance de visa avec les états des Balkans ont été transformés de façon à lever les obligations de visa²⁸¹, comme nous le verrons ci-après.

5.3.2. Levée des obligations de visa pour certains pays tiers

Le 30 novembre 2009, le Conseil de la Justice et des Affaires Internes de l'Union européenne a décidé de lever les exigences en matière de visa pour les ressortissants tiers provenant de la Serbie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et du Monténégro à partir du 19 décembre 2009 et pour les citoyens de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine à partir du 15 décembre 2010. La seule exigence concernant ces citoyens est qu'ils doivent être titulaires d'un passeport biométrique. Le citoyen a le droit de se déplacer sans visa à l'intérieur de l'espace Schengen

²⁷⁷ L'Union européenne signe un accord de facilitation de visa avec la Géorgie, Communiqué de presse, IP/10/737, Bruxelles, 17 juin 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/737&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>

²⁷⁸ Directive 2009/900/CE du lundi 30 novembre 2009.

²⁷⁹ Directive 2009/899/CE du lundi 30 novembre 2009.

²⁸⁰ Directive 2009/899/CE du 30 novembre 2009

²⁸¹ La Commission européenne a analysé les conséquences de la politique de voisinage avec certains pays en Europe Centrale et Occidentale, en proposant dans un premier temps de prolonger les accords visant à faciliter la délivrance de visa et en exonérant de cette obligation au sens du règlement n° 1244/2009 du 30 novembre 2009, les citoyens de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et de la Serbie. Dans une deuxième phase, cette exemption sera étendue aux citoyens de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine s'ils sont en possession d'un passeport biométrique. Il est important que le Conseil de la Justice et des Affaires Intérieures ait approuvé à l'occasion de ses réunions des 24 et 25 février 2011, la décision de créer un comité de suivi de la politique de libéralisation des visas dans les états des Balkans. Ce mécanisme va permettre de suspendre les exemptions de visas en cas d'afflux massifs ou importants de migrants en provenance de ces pays.

pendant 90 jours durant une période de six mois²⁸². Il lui est toutefois interdit de s'établir ou de travailler dans un État membre.

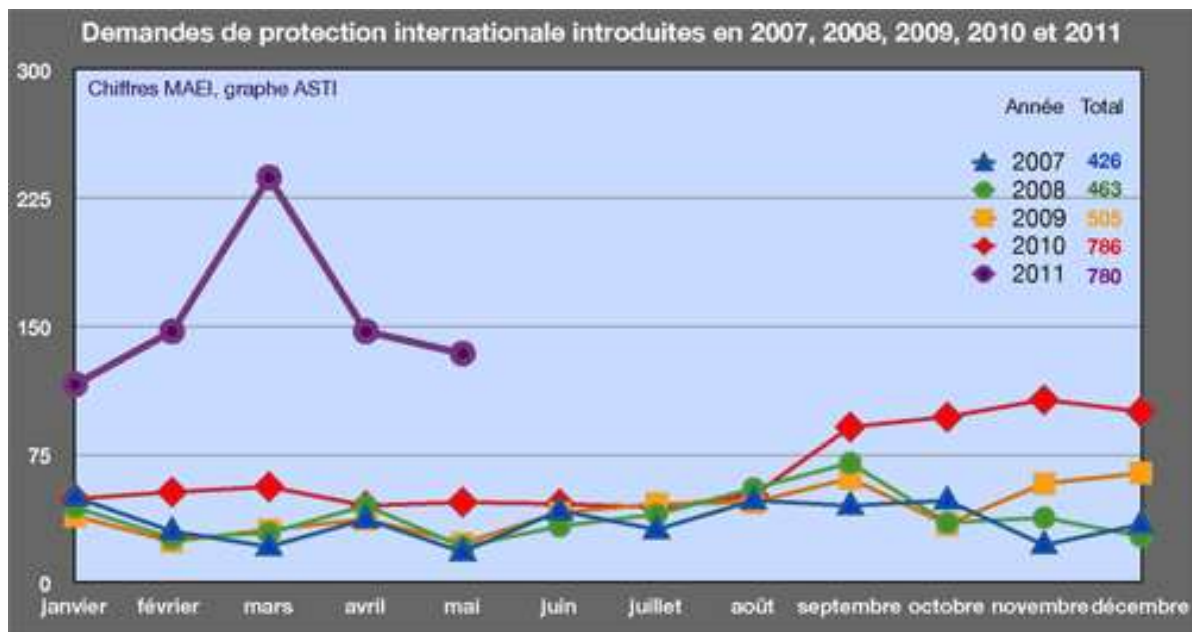
Ces décisions du Conseil ont obtenu le soutien du Luxembourg²⁸³.

Néanmoins, à partir du début de 2011, le nombre de demandeurs d'asile qui sont des ressortissants de certains pays des Balkans est en constante augmentation depuis la levée des conditions de visa pour ces pays.

Le parlementaire Fernand Kartheiser (ADR) a posé une question parlementaire le 2 février 2011 au Ministre du Travail et de l'Immigration concernant la résurgence des demandes d'asile en provenance de citoyens des pays des Balkans après la levée de l'obligation de visa.

Comme nous pouvons le constater sur le graphique ci-dessous, le nombre de demandes d'asile jusqu'à mai 2011 est pratiquement identique au montant total de demandes d'asile pour l'année 2010.

Graphique N° 11 :



Cette situation a été reconnue par le Ministre du Travail et de l'Immigration, M. Nicolas Schmit, au cours d'une conférence le 1er février 2011. Il a remarqué une résurgence des demandes d'asile de la part de citoyens serbes, surtout des Roms et des membres minoritaires d'expression

²⁸² Commission européenne, la Commission propose un régime de déplacement sans obligation de visa pour les citoyens des pays des Balkans occidentaux, Communiqué de presse, IP/09/1138, 15 juillet 2009.

²⁸³ Europaforum.lu, Jean-Marie Halsdorf a participé le 30 novembre 2009 à son premier Conseil Justice et Affaires intérieures, 30 novembre 2009. <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/12/conseil-jai/index.html>

albanaise²⁸⁴. Il a néanmoins admis que le problème n'était pas propre au Luxembourg et que d'autres pays tels que l'Allemagne, la Belgique, la Suède²⁸⁵ et les Pays-Bas connaissaient le même phénomène. Il a admis qu'il s'agit d'un véritable problème face auquel la Direction de l'Immigration devra faire preuve des plus grandes capacités administratives et judiciaires.

Le ministre serbe de l'Intérieur, M. Ivan Dacic, a déclaré que la plupart de ces personnes sont de faux demandeurs d'asile dont la motivation relève de motifs économiques, car ils ne souffrent d'aucune persécution politique. Ils sont motivés par un calcul financier et essaient de profiter des aides financières que certains États membres accordent aux demandeurs d'asile²⁸⁶.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, M. Nicolas Schmit, au cours de sa participation à la session du Conseil de la Justice et des Affaires Internes qui s'est déroulée à Luxembourg le 9 juin 2011, a déclaré que la levée des obligations de visa n'entraînerait pas que des droits pour le pays tiers bénéficiaire mais également des obligations, et qu'il était de la responsabilité de ces pays de prendre des mesures correctives pour empêcher ce type d'abus. Il a toutefois signalé qu'il incombait également aux États membres voisins (à savoir la Hongrie et la Grèce) d'assurer l'application correcte des réglementations d'entrée dans l'espace Schengen aux frontières extérieures²⁸⁷.

La réunion s'est clôturée par une promesse du Ministre de l'Intérieur serbe qui s'est engagé à prendre les mesures nécessaires pour résoudre les problèmes liés à l'afflux massif de demandeurs d'asile vers les États membres. Voici quelques solutions qui ont été avancées : 1) la privation temporaire ou le non renouvellement du passeport des personnes ayant "abusé" du droit d'asile; 2) la lutte par tous les moyens contre les organisations criminelles qui tirent parti du trafic des êtres humains en provenance de la Serbie vers l'Union européenne²⁸⁸.

²⁸⁴ Europaforum, Le ministre de l'Immigration Nicolas Schmit constate un "afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie" après la levée de l'obligation de visa vers l'espace Schengen, 1er février 2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/02/schmit-asile/index.html>

²⁸⁵ La Suède a connu plus de 10.000 demandes en uniquement deux mois.

²⁸⁶ Europaforum, Nicolas Schmit et Ivica Dačić ont fait part de leur volonté que Luxembourg et Serbie poursuivent leur coopération "dans un esprit parfaitement européen" pour lutter contre l'afflux de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, mai 5, 2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/05/schmit-serbie/index.html>

²⁸⁷ Europaforum, Conseil JAI - L'espace Schengen sous pression. Nicolas Schmit : "Il est faux de croire qu'en instaurant des contrôles aux frontières intérieures, l'on arrivera à maîtriser les problèmes qui ont surgi." juin 9, 2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/06/conseil-jai-schengen/index.html>

²⁸⁸ Europaforum, Nicolas Schmit et Ivica Dačić ont fait part de leur volonté que Luxembourg et Serbie poursuivent leur coopération "dans un esprit parfaitement européen" pour lutter contre l'afflux de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, 5 mai 2011

5.3.3. Le système d'information sur les visas

Le paquet législatif sur le système d'information sur les visas (VIS) a été adopté par le Parlement européen²⁸⁹. Ce paquet a permis de créer la plus grande base de données biométrique au monde. Le paquet législatif VIS comprend le Règlement VIS et la Décision VIS. Le Règlement VIS permet aux consulats et aux autres autorités compétentes d'utiliser le système pour traiter les demandes de visa et contrôler les visas. La Décision VIS permet aux autorités judiciaires et à la police de consulter les données sous certaines conditions qui devraient garantir un niveau élevé de protection des données²⁹⁰.

Le système d'information sur les visas ne permet pas à un demandeur qui s'est vu refuser un visa par un pays Schengen de demander à d'autres pays ("visa shopping"), et il facilite la lutte contre la fraude et les contrôles aux frontières extérieures. Le système ressemble au SIS car il est doté d'un système d'informations central sur les visas C (C-Vis) et d'un système national dans chaque État membre (N-Vis). Son efficacité doit être assurée par l'insertion des données biométriques des demandeurs de visa et par l'intégration technique du SIS II²⁹¹.

Le système d'information sur les visas est capable de stocker jusqu'à 70 millions de personnes ayant demandé un visa pour une visite vers ou un transit via l'espace Schengen. Ces données incluent des données biométriques (photos et empreintes) et des informations écrites telles que le nom, l'adresse et la profession du demandeur, la date et le lieu de la demande, et toute décision prise par l'État membre responsable de la délivrance, du refus, de l'annulation, la révocation ou la prolongation du visa²⁹².

La Baronne Sarah Ludford MEP a insisté sur le fait que "le système VIS constitue un système de gestion des frontières et son principe ne vise pas à combattre le terrorisme et le crime. Rappelons que 99,9% des visiteurs vers l'UE sont des voyageurs légitimes qui n'ont rien à voir avec la

²⁸⁹ European Digital Rights, Système d'information sur les visas européen accepté par les organes de l'UE; 20 juin 2007 <http://www.edri.org/edriagram/number5.12/VIS-EU-adoption>

²⁹⁰ Comme l'explique la Baronne Sarah Ludford dans son rapport qui a été adopté par le Parlement européen, ces données "sont traitées uniquement aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes et des poursuites en la matière..." et les "données à caractère personnel obtenues du VIS en vertu de ... ne sont pas transférées à des pays tiers ou à des organisations internationales ou mises à leur disposition."

²⁹¹ Doc. COM /2003), 323 final, 3 juin 2003.

²⁹² Parlement européen, Justice et affaires intérieures, un système européen d'information sur les visas pour prévenir les demandes multiples ("visa shopping"), Communiqué de presse, 7 juin 2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20070606IPR07543>

criminalité, quelle que soit sa nature, ni avec les immigrants illégaux ou des candidats ne disposant pas d'autorisation.²⁹³

Toutefois, la Décision 2008/633/JAI du Conseil a déterminé les conditions concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière. Elle exclut également en principe la possibilité de partager les informations avec des pays tiers ou avec des organisations internationales mais elle laisse la possibilité de le faire si "en cas d'urgence exceptionnelle, ces données peuvent être transférées à des pays tiers ou à des organisations internationales ou mises à leur disposition exclusivement aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves et dans les conditions visées dans la Décision, sous réserve de l'accord de l'État membre qui a introduit les données dans le VIS. Les relevés de ces transferts sont établis et mis à la disposition des autorités nationales chargées de la protection des données".²⁹⁴

Lors de la réunion du Conseil de la Justice et des Affaires Internes, qui s'est tenue à Luxembourg le 9 juin 2011, les Ministres de l'Intérieur ont approuvé la création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information (à savoir SIS II, VIS et EURODAC). Le siège de cette agence sera situé à Tallinn (Estonie). Cependant, l'exploitation des systèmes informatiques se fera à partir de Strasbourg²⁹⁵.

²⁹³ European Digital Rights, European Visa Information System accepted by the EU bodies (système européen d'informations pour visas, tel qu'accepté par les organes de l'UE) ; 20 juin 2007

²⁹⁴ L'Observatoire Législatif, Parlement Européen, Fiche de procédure n° CNS/2005/0232, Lutte contre le terrorisme et sécurité intérieure : accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des États membres et par Europol. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5293032>

²⁹⁵ Europaforum, Conseil JAI - L'espace Schengen sous pression. Nicolas Schmit : "Il est faux de croire qu'en instaurant des contrôles aux frontières intérieures, l'on arrivera à maîtriser les problèmes qui ont surgi." 9 juin 2011

5.3.4. Le code des visas et les instructions consulaires communes

L'Union européenne avait simplifié et accéléré les procédures de délivrance de visas de courte durée²⁹⁶ à l'intérieur de l'espace Schengen depuis le 5 avril 2010. Cette date correspond à l'entrée en vigueur du code des visas.

Ce code compile toutes les normes juridiques qui réglementent la décision relative à la délivrance des visas. Il met en œuvre la politique commune des États membres en matière de visas. Les principaux objectifs du code sont :

- 1) Renforcer la transparence;
- 2) Renforcer la sécurité juridique : le demandeur doit être informé des motifs du refus (article 32.2) et de la possibilité d'interjeter appel auprès d'une autre instance contre la décision (article 32.3). Néanmoins, cet appel doit être formulé auprès de l'autorité judiciaire ou administrative respective de l'État membre qui a refusé le visa et la procédure sera régie par le droit national;
- 3) Garantir l'égalité du traitement des demandeurs;
- 4) Harmonisation des normes et des procédures des États membres et des États associés

Grâce au code, le formulaire de demande s'est retrouvé simplifié et est devenu plus clair, une situation qui profite à la fois aux demandeurs et au personnel consulaire.

En outre, les droits de visa ont été harmonisés à concurrence de 60 euros pour les adultes (art. 16.1) et 35 euros pour les enfants âgés de 6 à 12 ans (art. 16.2) tout en exemptant le paiement des droits de visa en faveur de certaines catégories de demandeurs (c'est-à-dire les enfants âgés de moins de 6 ans, les écoliers, les étudiants, les étudiants de troisième cycle et les enseignants accompagnateurs qui entreprennent des séjours d'études ou à but éducatif, les chercheurs ressortissants de pays tiers se déplaçant à des fins de recherche scientifique dans le cadre d'un courte durée, les représentants d'organisations à but non lucratif âgés au maximum de 25 ans et participant à des séminaires, des conférences ou des manifestations sportives, culturelles ou éducatives organisés par des organisations à but non lucratif²⁹⁷). Ils peuvent également être exemptés dans certains cas tels que les enfants âgés de 6 à moins de 12 ans, les titulaires d'un passeport diplomatique ou de service, les participants, âgés au maximum de 25 ans, à des

²⁹⁶ Europaforum, Avec l'entrée en vigueur du code des visas de l'UE, les conditions de délivrance de visas Schengen de courte durée seront simplifiées et accélérées, 5 avril 2010,

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/03/code-visas/index.html?highlight=visa>

²⁹⁷ Article 16.4 du code des visas

séminaires, des conférences ou des manifestations sportives, culturelles ou éducatives organisés par des organisations à but non lucratif²⁹⁸.

Toutefois, des pays ayant conclu un accord de facilitation des visas avec l'Union européenne continuera de payer des droits de 35 euros.

Il régleme également la coopération entre États membres (article 40 par. 2 al. b et article 41), le recours aux consuls honoraires (article 42) et avec les prestataires extérieurs de services (article 43). Il est important de faire remarquer que le prestataire extérieur de services n'aura en aucune circonstance accès au système d'information sur les visas (article 43.5). Il est important de mentionner que le code des visas accorde un rôle plus en vue aux représentations diplomatiques au niveau de la coopération entre elles au niveau de ressortissants de pays tiers, dans le contexte de Schengen. Dans ce contexte, la Commission européenne décidé le 11 juin 2010 d'établir le manuel relatif à l'organisation des sections de visa et à la coopération locale avec Schengen²⁹⁹ conformément à l'article 51 du code des visas. Il contient les lignes directrices pour organiser les services des visas et la coopération locale au titre de Schengen.

Il est important de noter que le Luxembourg a appliqué toutes les réglementations du code des visas à partir du jour de son entrée en vigueur, soit le 5 avril 2010³⁰⁰. Il n'y avait donc pas de nécessité de transposer le règlement en droit national³⁰¹. Le bureau des passeports et des visas applique le code des visas dans son intégralité.

²⁹⁸ Article 16.5 du code des visas

²⁹⁹ http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/docs/c_2010_3667_fr.pdf

³⁰⁰ Art. 58 du code des visas.

³⁰¹ Ce règlement est contraignant dans son intégralité et s'applique directement au Luxembourg conformément au Traité instituant la Communauté européenne.

5.3.5. Règlement (UE) n° 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de longue durée.

Le règlement N° 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010³⁰² est entré en vigueur le 5 avril 2010.

À cette date, le Luxembourg a arrêté de délivrer le visa D+C, qui permettait au titulaire d'un visa de longue durée de voyager dans l'espace Schengen pendant trois mois. À présent, depuis la mise en œuvre du règlement N° 265/2010, le Luxembourg ne délivre que le visa D qui permet à son titulaire de voyager dans la zone Schengen jusqu'à un maximum de trois mois.

Il n'était pas indispensable de transposer le règlement dans le droit national, car ce règlement est contraignant dans son intégralité et directement applicable au Luxembourg conformément avec le Traité instituant la Communauté européenne.

5.4. Discussions nationales et débats politiques sur les politiques de visa actuelles et futures

Il n'existe actuellement aucun débat sur la politique des visas au Luxembourg. Comme nous l'avons constaté, une discussion parlementaire est actuellement en cours sur l'accord de facilitation avec les pays des Balkans, qui avait engendré un afflux massif des "demandeurs d'asile". Au chapitre 5.3.2, nous avons mentionné le problème que connaît actuellement le Luxembourg depuis le début de l'année, à savoir une forte hausse du nombre des demandes d'asile (780 candidatures entre janvier et mai, comparé aux 786 demandes pour toute l'année 2010).

Le parlementaire Fernand Kartheiser (ADR) a posé une question parlementaire le 2 février 2011 au Ministre du Travail et de l'Immigration concernant la résurgence des demandes d'asile en provenance de citoyens des pays des Balkans après la levée de l'obligation de visa. Cette question se pose dans le contexte de l'après-conférence du Ministre Nicolas Schmit en date du 1er février 2011 sur le sujet.

Les Ministres Nicolas Schmit (Immigration) et Jean Asselborn (Affaires extérieures) ont répondu à la question n°1223³⁰³, en précisant que la Commission européenne avait négocié des accords

³⁰² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:085:0001:0004:EN:PDF>

³⁰³ Voici le texte complet de la réponse des deux Ministres :

tendant à éliminer l'obligation de visa pour les pays des Balkans sur la base d'un calendrier dans lequel chaque pays concerné devait respecter les conditions (par exemple, la sécurité des documents, la gestion des frontières, la lutte contre l'immigration irrégulière, le crime organisé et

« 1. Lors des négociations avec les pays concernés ayant abouti à abolir l'obligation du visa pour entrer dans l'Union européenne et respectivement dans l'espace Schengen, la question des demandeurs d'asile potentiels a-t-elle été abordée et si oui quelles sont les mesures concrètes qui ont été prises pour éviter un afflux de demandeurs d'asile ou pour permettre leur reconduction ?

La Commission européenne a mené les négociations de libéralisation des visas avec les pays des Balkans occidentaux sur base de feuilles de routes contenant des conditions à satisfaire pour chacun des États concernés.

Celles-ci portaient notamment sur la sécurité des documents, la gestion des frontières, la lutte contre l'immigration illégale, la lutte contre la criminalité organisée, la corruption et les droits fondamentaux.

Des accords de réadmission ont par ailleurs été conclus avec chacun des pays.

Des discussions ont actuellement lieu au Conseil pour ce qui est du suivi du mécanisme de libéralisation du régime des visas pour les pays des Balkans occidentaux.

2. D'une manière générale, Messieurs les Ministres n'estiment-ils pas que l'entrée de citoyens sans visas doit être réservée à des pays respectant strictement les conventions internationales en matière des droits de l'Homme, auquel cas la question du dépôt d'une demande d'asile ne devrait pas se poser ? Est-ce que les pays des Balkans, en particulier la Serbie, sont considérés comme "pays tiers sûrs" du point de vue de la législation, respectivement de son application ?

Le respect par un pays donné des Conventions internationales en matière de droits de l'homme n'empêche pas les citoyens de ce pays de faire un dépôt d'une demande d'asile auprès d'un autre pays. Ces demandes sont alors examinées au cas par cas par l'administration compétente, conformément au droit applicable en la matière.

D'après le règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 fixant une liste de "pays d'origine sûrs au sens de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection", la République d'Albanie, la République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, ainsi que la République de Monténégro sont considérées comme pays d'origine sûrs.

La Serbie ne figure pas sur cette liste en raison du Kosovo qui, au moment de l'adoption du Règlement grand-ducal du 21 décembre 2007, n'avait pas encore déclaré son indépendance.

3. Messieurs les Ministres estiment-ils qu'il y a lieu d'étendre le point (1) de l'Art. 16 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne pour lesquels l'obligation du visa a été abolie ?

L'article 16 (1) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection dispose que "toute demande de protection internationale de la part d'un citoyen de l'Union européenne est irrecevable".

Il n'est pas envisagé d'étendre l'article 16 (1) aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne pour lesquels l'obligation du visa a été abolie, une telle extension n'étant pas compatible avec les directives européennes.

4. En attendant le cas échéant une modification de la loi relative au droit d'asile pour appliquer le point mentionné ci-dessus aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne pour lesquels l'obligation du visa a été abolie, le Gouvernement ne devrait-il pas appliquer à ces pays la notion de "pays tiers sûrs" et adopter dans les délais les plus brefs les règlements grand-ducaux pour simplifier et accélérer au maximum les procédures applicables aux demandeurs d'asile originaires de ces pays ?

Actuellement, une question préjudicielle quant à la conformité de l'article 20 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection avec le droit européen est pendante devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

Dès lors, à l'heure actuelle, la procédure accélérée prévue par l'article 20 de la loi modifiée du 5 mai 2006 précitée ainsi que, indirectement, la notion de pays d'origine sûrs ne peuvent pas être appliquées.

Néanmoins, dès que cette question aura été examinée par la Cour de Justice de l'Union européenne, il est envisagé de faire figurer la Serbie parmi les pays d'origine sûrs moyennant modification du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 précité.

la corruption, ainsi que les droits fondamentaux). De même, l'accord de réadmission avait été signé avec chaque pays.

Après cette discussion, il a été possible de suspendre la levée de certaines conditions de visa pour les citoyens des pays qui produisaient l'afflux de demandeurs d'asile.

Toutefois, après la visite du Ministre serbe de l'Intérieur³⁰⁴ (voir chapitre 5.3.2) le 5 mai 2011, le gouvernement luxembourgeois était d'avis qu'il est primordial de régler la situation actuelle mais en aucun cas, il n'existe de suspension de la levée des obligations de visa pour les pays des Balkans.

Actuellement, il n'existe cependant aucune discussion visant à réexaminer la politique des visas à court et à moyen terme.

La seule réaction que cet afflux d'immigration a générée concernait l'adoption en un temps record du projet d'approbation de la procédure accélérée en matière d'asile et le fait que la Serbie a rapidement fait partie de la liste des "pays sûrs"³⁰⁵.

³⁰⁴ Nicolas Schmit et Ivica Dačić ont fait part de leur volonté que Luxembourg et Serbie poursuivent leur coopération "dans un esprit parfaitement européen" pour lutter contre l'afflux de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, 5 mai 2011

³⁰⁵ <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/traduction/francaise/index.html?SID=ba78841b709950c3e75d9236a187e28b>

6. Données sur les visas délivrés par le Luxembourg et sur l'immigration vers le Luxembourg

La délivrance de visas au Luxembourg dépend deux institutions distinctes : Le Bureau des Passeports et des Visas du Ministère des Affaires Étrangères et Direction de l'Immigration qui dépend du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. La première institution est responsable des visas de courte durée tandis que la deuxième traite des autorisations de séjour.

Les activités du Bureau des Passeports et des Visas sont expliquées dans le tableau ci-dessous :

Tableau N° 12 : Activités du Bureau des Passeports et des Visas 2001 - 2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Délivrance de passeports	14307	13114	15603	16152	19927	21326	46719	32596	27447	30020
Specimen passeports	0	0	0	0	0	0	0	0	0	130
Prolongation de passeports	7978	8047	8862	8695	8788	6151	0	0	0	0
perte/vol passeports	924	879	1102	909	511	868	641	592	898	1113
légalisations	22546	25116	26152	29261	33951	46890	53992	54160	46189	51476
visas	21692	19242	23478	15399	8834	9442	11579	10921	9272	11156
Engagement de prise en charge (Loi du 29.08.04)	0	0	0	0	0	0	0	0	5375	5508
TOTAL DES OPERATIONS	67447	66398	75197	70416	72011	84677	112931	98269	89181	99403
Variation du numéro de visas	0.00%	-11.29%	22.01%	-34.41%	-42.63%	6.88%	22.63%	-5.68%	-15.10%	20.32%

Source : Bureau des Passeports et des Visas, 2011

Comme nous pouvons le constater à partir du tableau ci-dessus, nous assistons à une diminution de la quantité de visas délivrés par le Luxembourg au cours des dix dernières années. De 2001 à 2003, le nombre de visas est passé de 21692 à 23478. Cependant, en 2004 il a chuté jusqu'à 15399 et en 2005, il a touché son niveau le plus bas (8834) pour commencer à repartir à la hausse en 2006 comme jusqu'à ce jour, à l'exception des années 2008 et 2009.

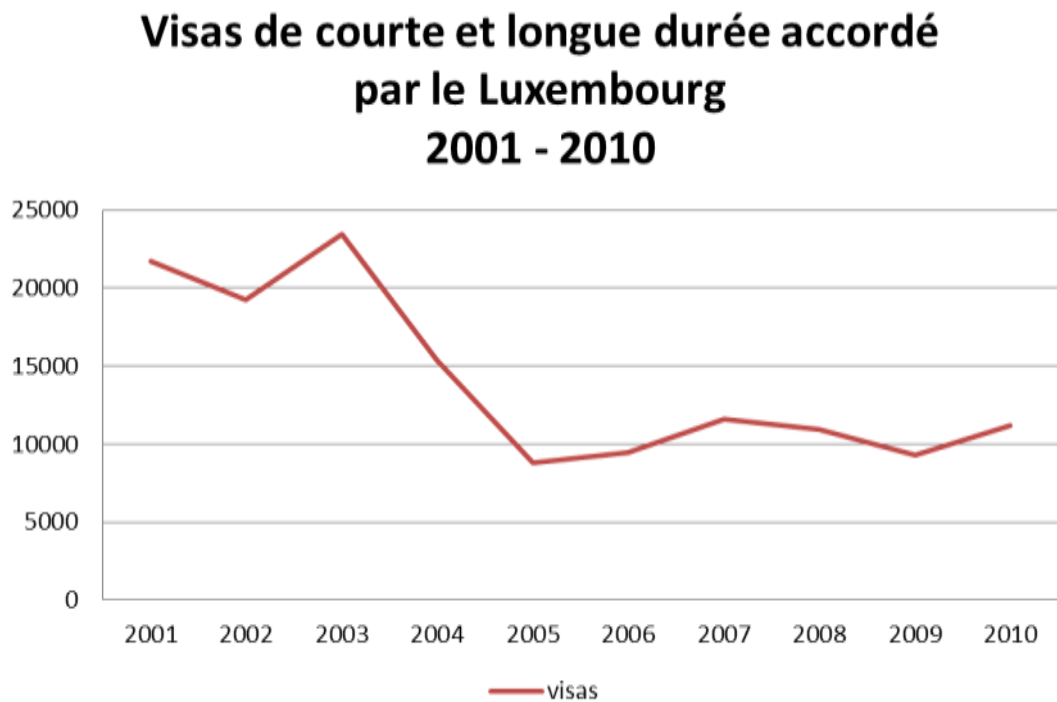
Les explications de cette tendance au cours des années peut s'expliquer par le fait qu'en 2004 deux événements ont changé la délivrance des visas : le premier correspond à l'adhésion à l'Union européenne, des 10 pays UE le 1er mai 2004 et le second concerne l'abolition par le gouvernement luxembourgeois en date du 1er mai 2004 du "visa d'artiste"³⁰⁶, suite aux recommandations

³⁰⁶ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 18 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Cinquième rapport périodique des États parties. Luxembourg, 2006. P. 13. Ce document dit : « 39. Dans le passé, le Luxembourg avait été souvent critiqué du fait qu'il émettait des autorisations spéciales de séjour pour des artistes de cabaret qui venaient presque exclusivement de pays en dehors de l'Union européenne. Ces autorisations spéciales, uniques dans l'Union européenne, ont valu au Luxembourg le reproche d'encourager le trafic des femmes. En fait, la loi du 26 mai 2004 modifiant la loi du 30 juillet 1999 concernant le statut de l'artiste professionnel indépendant et l'intermittent du spectacle avait été dévoyée pour faciliter l'entrée d'artistes de cabaret sur le territoire national. Les artistes ont accédé au territoire luxembourgeois en se procurant un visa spécial valable exclusivement pour le territoire luxembourgeois, à condition de prouver l'existence d'un contrat de travail dans un

avancées par le comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard de Femmes dans le cadre du rapport du Luxembourg.

Ces variations sont visibles dans les graphiques suivants.

Graphique N° 12 :



Source : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

cabaret. Afin de ne pas affecter l'efficacité de la lutte contre le trafic des êtres humains, le Commissaire européen aux droits de l'homme, M. Alvaro Gil-Robles avait invité le Gouvernement luxembourgeois à revoir la pratique de ces visas temporaires. Confronté à un nombre croissant de demandes d'autorisations spéciales, le Gouvernement luxembourgeois a décidé en avril 2004 de ne plus émettre d'autorisations pour les ressortissants d'États non membres de l'Union européenne souhaitant travailler à Luxembourg comme « artiste de cabaret » ou dans une activité similaire, avec effet au 1er mai 2004. Cette décision d'abolir purement et simplement les visas d'artistes témoigne de la volonté du Gouvernement luxembourgeois de prendre des mesures concrètes pour lutter efficacement contre la traite des êtres humains. »

Graphique N° 13 :



Sou

ce : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

Comme nous pouvons le constater, la chute entre 2003 et 2004 était de 34,41% mais la variation entre 2004 et 2005 était encore plus élevée (42,63%). Après 2005, le nombre de visas a commencé à augmenter jusqu'en 2008. Lorsque la crise a commencé, le nombre de visas délivrés a chuté de 5,7% en 2008 et de 15,1% en 2009. Toutefois, après la reprise en 2010, le nombre de visas a commencé à augmenter de façon considérable (20,3%) mais jusqu'en 2010 le nombre de visas continue d'être inférieur au nombre de 2007.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, la délivrance de visas par le Luxembourg n'est pas uniquement effectuée par les missions diplomatiques luxembourgeoises, qui ne sont pas légion, mais également par les missions diplomatiques d'autres états membres représentant les intérêts du Luxembourg à l'étranger.

Le tableau 13 affiche les visas qui ont été délivrés par le Luxembourg au cours de 2010 par le biais de des missions diplomatiques dans le monde et par le Ministère des Affaires Étrangères à Luxembourg³⁰⁷.

³⁰⁷ Informations fournies par le Bureau des passeports et des visas, mai 2011

Tableau N° 13 : Nombre de demandes de visas traitées par le Luxembourg en 2010

Type de Visa	Accordé	Accordé d'office	Refusé	En cours	À compléter	Sans objet	Refusé d'office	Inconnu	TOTAL
A	1	0	0	0	0	0	0	0	1
C	72	9	1	3	6	0	5	0	96
C1	1742	187	81	8	26	3	3	2	2052
C2	1472	672	38	7	17	3	3	0	2212
C3	1461	1123	15	13	19	0	0	0	2631
C5	251	600	0	1	5	1	0	0	858
D	149	3	8	52	12	0	0	0	224
D+C	95	3	2	5	0	0	0	0	105
TOTAL	5243	2597	145	89	85	7	11	2	8179

Source : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

Il est important de constater qu'un seul visa de type A a été délivré en 2010. Le Luxembourg a délivré 152 visas de type D, soit l'équivalent de 1,9% et 98 visas D+C (qui ont disparu en 2010), soit un pourcentage de 1,2%. Cela signifie que les visas de longue durée ne représentent que 3,1% de l'ensemble des visas délivrés par le Luxembourg en 2010.

On peut se rendre compte que le nombre de refus est très faible : seulement 156 refus (rejetés ou rejetés d'office), ce qui représente 1,9% sur l'ensemble des demandes de visa. Il est important de constater que le nombre de visas délivrés par le Luxembourg est de 95,8% et que le pourcentage de visas accordés d'office atteint les 31,7%.

Le visa le plus couramment accordé par les autorités luxembourgeoises correspond au visa de courte durée à entrées multiples (C3), valable pour 1 an (31,6%). Le visa le moins délivré est le visa de courte durée à entrées multiples avec une validité supérieure à 1 an (10,4%). Comme nous pouvons le voir, la plupart des visas étaient délivrés d'office (70,5%).

Le tableau ci-dessous indique la répartition dans le monde entier de la délivrance des visas par les autorités luxembourgeoises :

Tableau N° 14 : Demandes de visa traitées par le Luxembourg, par emplacement 2010

LIEU DELIVRANCE	TYPE DE VISA	Accordée	Decidé d'office	Refusé	En cours	A compléter	Sans objet	Refusé d'office	Incomu	TOTAL
MOSCOW	C	1			1					2
	C1	686	69	27	3	11	1			797
	C2	987	547	19	1	12	3			1569
	C3	1118	1049	14	10	17				2208
	C5	250	598		1	5	1			855
	D	36		2	20	9				67
	D+C	12	1							13
TOTAL		3090	2264	62	36	54	5	0	0	5511
BEIJING	C	3								3
	C1	460	65	2	1	5				533
	C2	138	14			3				155
	C3	84	23			1				108
	D	36		1	1					38
	D+C	13	1							14
TOTAL		734	102	4	2	9	0	0	0	851
LONDON	C1	139		29	3	1	1			173
	C2	154	6	6	6					172
	C3	193	45	1	3					242
	C5		1							1
	D	9	2							11
	D+C	3								3
TOTAL		498	54	36	12	1	1	0	0	602
SHANGHAI	C1	369		17		8	1			395
	C2	62	2	10						74
	C3	43								43
	C5	1								1
	D	35		3	16					54
	D+C	7		1						8
TOTAL		517	2	31	16	8	1	0	0	575
BANGKOK	C		9			2		5		16
	C1	1	44	4		1		3		53
	C2	13	92	3		2		3		113
	C3	2	5							7
	C5		1							1
	D		1							1
D+C	7	2							9	
TOTAL		23	154	7	0	5	0	11	0	200
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	C	3		1	1	1				6
	C1	50	8						2	60
	C2	52	8							60
	C3	4	1							5
	D			1						1
TOTAL		109	17	2	1	1	0	0	2	132
WASHINGTON D.C.	C	53				3				56
	C1	13								13
	C2	2								2
	C3	10				1				11
	D	1								1
	D+C	5								5
TOTAL		84	0	0	0	4	0	0	0	88
LISBON	D	20			9					29
	D+C	46			4					50
TOTAL		66	0	0	13	0	0	0	0	79
NEW YORK	C	8								8
	C2	53	3							56
	C3	2								2
TOTAL		63	3	0	0	0	0	0	0	66
SAN FRANCISCO	A	1								1
	C	4								4
	C1	21		1						22
	C2	7								7
	C3	4								4
D	1								1	
TOTAL		38	0	1	0	0	0	0	0	39
PRAGUE	D	4			2	3				9
TOTAL		4	0	0	2	3	0	0	0	9
ROME	C1				1					1
	D	3			2					5
	D+C	2								2
TOTAL		5	0	0	3	0	0	0	0	8
TOKYO	C1	3		1						4
	C2	2								2
	D	1								1
TOTAL		6	0	1	0	0	0	0	0	7
GENEVA	C				1					1
	C2	1								1
	C3	1								1
	D			1						1
TOTAL		2	0	1	1	0	0	0	0	4
THE HAGUE	C2	1								1
	D	2								2
TOTAL		3	0	0	0	0	0	0	0	3
BRUSSELS	D				1					1
	D+C				1					1
TOTAL		0	0	0	2	0	0	0	0	2
ATHENES	D	1								1
TOTAL		1	0	0	0	0	0	0	0	1
BERLIN	D				1					1
TOTAL		0	0	0	1	0	0	0	0	1
POLICE GRAND DUCAL FINDEL	C1		1							1
TOTAL		0	1	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL GENERAL		5243	2597	145	89	85	7	11	2	8179

Source : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

Il est important de constater que les principaux pays pour lesquels le Luxembourg délivre des visas de courte et de longue durée sont la Fédération de Russie (5354) et la République Populaire de Chine (836 à Pékin et 519 à Shanghai). Le nombre total de visas délivrés par la Fédération de Russie et la République Populaire de Chine atteint 6709 sur le nombre total de visas accordés par le Luxembourg dans le monde entier (7840). Ce qui représente 85,6%.

En 2010, le nombre total de visas demandés par des citoyens russes auprès du consulat luxembourgeois atteignait les 5511. Sur ce chiffre, 5354 visas ont été accordés (97,2%), dont 2264 d'office (ce qui représente 42,3% des visas accordés). Le nombre de visas rejetés atteint 62, soit 1,1% sur l'ensemble des demandes.

Dans le cas de la Chine, il y avait seulement 1426 demandes et 1355 visas ont été accordés (95%). Les visas accordés d'office sont au nombre de 104, soit 7,7% des visas accordés. Le pourcentage de rejets s'élève à 2,5% (35 refus).

Par rapport aux autres visas délivrés par le Luxembourg par autre États membres, les résultats apparaissent dans les tableaux ci-dessous :

1) Belgique :

Le Luxembourg était dépendant dans d'autres pays pour sa représentation dans le monde entier par un autre pays, car il est devenu indépendant en 1839. Le meilleur exemple est donné par le Traité de Londres au cours duquel la délégation russe était chargée de représenter les intérêts du Grand-Duché de Luxembourg ainsi que le peuple luxembourgeois.

Depuis l'intégration sous-régionale avec la Belgique dans l'Union Economique belgo-luxembourgeoise en 1925, les liens entre les deux pays sont devenus solides et la Belgique a représenté le Luxembourg dans un grand nombre de pays. À ce jour, les missions diplomatiques belges représentent les intérêts luxembourgeois dans 64 pays situés sur les 5 continents.

Le tableau ci-dessous indique le nombre total de visas délivrés au nom du Luxembourg par des missions diplomatiques belges établies dans le monde entier.

Toutefois, les informations sont générales et ne permettent pas de faire la distinction entre les visas de courte durée et les visas de longue durée. La grande majorité de visas est constituée par des visas de courte durée mais il nous est impossible d'en préciser le pourcentage.

Tableau N° 15 : Visas délivrés par des missions diplomatiques belges au nom du Luxembourg.
2008 - 2011

PAYS	2008	2009	2010	2011
AFRIQUE	1771	1499	1605	193
Algérie	136	125	150	10
Angola	3	4	9	0
Bénin	6	1	9	0
Burkina Faso	25	28	38	0
Burundi	1	10	10	0
Congo	9	10	7	3
Congo RD (Kinshasa)	64	58	67	12
Égypte	119	117	125	15
Éthiopie	22	32	24	0
Côte d'Ivoire	67	43	50	8
Cameroun	97	117	105	10
Kenya	24	32	40	5
Libye	6	10	7	3
Maroc	282	267	249	43
Nigeria	107	66	107	5
Rwanda	25	25	22	5
Sénégal	196	138	139	13
Tanzanie	45	19	19	3

Tunisie	141	117	134	15
Ouganda	11	4	4	0
Afrique du Sud	385	276	290	43
Amérique	243	231	197	23
Canada	25	30	23	0
Costa Rica	2	1	0	0
Cuba	45	43	28	5
Jamaïque				5
Mexique	6	4	2	0
Argentine			2	
Brésil	16	4	5	1
Chili	1	0	2	0
Colombie	45	63	53	6
Pérou	74	79	70	4
Venezuela	29	7	12	2
Asie	1704	1696	2161	307
Chine (Hong Kong)	2	8	32	3
Philippines	64	56	60	15
Inde	602	718	931	125
Indonésie	24	23	64	2
Iran	182	170	194	29

Israël	34	22	30	4
Jordanie	51	65	66	1
Koweït	2	7	7	2
Liban	60	38	62	9
Malaisie	5	0	2	1
Pakistan	41	37	27	7
Qatar	1	8	4	0
Arabie Saoudite	0	29	39	9
Singapour	27	13	33	3
Syrie	34	38	31	5
Taiïwan	66	79	70	1
Thaïlande	85			
Turquie	241	268	328	64
Émirats arabes unis	19	23	68	0
Vietnam	143	72	100	23
Corée du Sud	21	22	13	4
Europe	1775	1564	1666	148
Albanie	0	271	243	0
Bulgarie	23	15	9	3
Finlande	0	0	1	0
Hongrie	0	0	1	0
Irlande	14	15	17	3

Kosovo	161	298	545	47
Croatie	170	32	19	1
Ukraine	648	487	765	88
Roumanie	20	32	33	6
Royaume-Uni	1	0	0	0
ARY de Macédoine	738	414	33	0
Océanie	6	9	4	1
Australie	6	9	4	1

Source : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

Il est important de remarquer que les pays pour lesquels les autorités diplomatiques belges ont délivré plus de visas sont :

En Afrique : L'Afrique du Sud, suivie par le Maroc, le Sénégal, la Tunisie et l'Algérie.

Dans les Amériques, les pays qui demandent le plus de visas pour le Luxembourg sont le Pérou, la Colombie et Cuba. Ces pays sont considérés comme représentant un risque élevé d'immigration.

En Asie, les Indiens sont les personnes qui demandent le plus de visas pour venir au Luxembourg. Cela démontre non seulement la hausse des échanges économiques entre l'Inde et le Luxembourg mais également l'importance de l'Inde en tant qu'économie mondiale croissante. Elle est suivie par la Turquie, l'Iran et le Liban. Les citoyens taiwanais sont exclus de cette liste car depuis la fin de 2010, ils sont exemptés des conditions de visa.

En Europe, les missions diplomatiques belges ont délivré des visas à des citoyens ukrainiens (648 en 2008, 487 en 2009 et 765 en 2010) et à des citoyens des autres pays des Balkans qui sont sujets aux conditions de visa, comme l'Albanie et le Kosovo.

- 2) France : Ce pays représente les intérêts du Luxembourg dans certains pays d'Afrique et d'Asie centrale.

Tableau N° 16 : Visas délivrés par la France au nom du Luxembourg 2009 - 2010

PAYS	2009	2010
Azerbaïdjan	Pas d'info.	144
Botswana	Pas d'info.	4
Cap-Vert	Pas d'info.	35
Tchad	Pas d'info.	7
Fidji	Pas d'info.	1
Gabon	Pas d'info.	10
Guinée-Bissau	Pas d'info.	2
Haïti	Pas d'info.	3
Jamaïque	Pas d'info.	2
Laos	Pas d'info.	5
Mauritanie	Pas d'info.	3
Niger	Pas d'info.	8
Sainte-Lucie	Pas d'info.	1
Togo	Pas d'info.	19
Ouzbékistan	Pas d'info.	61
TOTAL	Pas d'info.	305

Source : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

- 3) Allemagne : Ce pays représente le Luxembourg en Biélorussie où il délivre la grande majorité des visas pour le Luxembourg (270 visas en 2010, soit 58,8%), certains pays d'Asie et d'Afrique.

Tableau N° 17 : Visas délivrés par l'Allemagne au nom du Luxembourg. 2009 – 2010

PAYS	2009	2010
Arménie	Pas d'info.	37
Bahreïn	Pas d'info.	26
Biélorussie	Pas d'info.	270
Cambodge	Pas d'info.	11
Chypre	Pas d'info.	9
Kirghizistan	Pas d'info.	12
Madagascar	Pas d'info.	22
Malawi	Pas d'info.	0
Mongolie	Pas d'info.	35
Myanmar	Pas d'info.	0
Namibie	Pas d'info.	14
Népal	Pas d'info.	12
Tadjikistan	Pas d'info.	4
Turkménistan	Pas d'info.	7
TOTAL	Pas d'info.	459

Source : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

4) Hongrie : Ce pays délivre des visas pour le Luxembourg au nom de la Moldavie.

Le tableau ci-dessous révèle que le seul type de visa que le consulat hongrois a délivré en 2009 au nom du Luxembourg concernait des visites de courte durée. Les visas pour des visites atteignaient les 41,9% sur le nombre total de visas. Les visas délivrés pour des événements sportifs arrivaient en deuxième lieu, avec 32,3%. 8 visas ont été délivrés pour participer à des conférences (12,9%), 4 pour des visas officiels (6,5%) et uniquement 2 pour des visas touristiques (3,2%).

Le fait qu'il n'y ait pas beaucoup de touristes en provenance de la Moldavie vers le Luxembourg s'explique par le constat que la Moldavie fait partie des pays les plus pauvres d'Europe. Son salaire brut moyen est de 181 € par mois. Cela explique la raison pour laquelle la plupart des visas servent dans le cadre des visites de famille ou pour des événements sportifs ou des conférences.

Tableau N° 18 : Visas pour le Luxembourg délivrés par la Hongrie au nom de la Moldavie – 2009 – 2010

TYPE DE VISA	2009	2010
C	62	0
Visite	26	
Commerce	0	
culturel	0	
officiel	4	
médical	0	
tourisme	2	
sport	20	
recherche	0	
études	2	

bénév.	0	
conférence	8	
D	0	
Refus	0	
Retrait	0	
En attente	0	
TOTAL	62	0

SOURCE : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

5) Pays-Bas : Ce pays possède une histoire commune avec le Luxembourg. À partir de 1872, les Pays-Bas représentaient les intérêts du Luxembourg en Russie. Grâce au développement de l'accord du Benelux après la Seconde Guerre Mondiale, les Pays-Bas sont devenus le deuxième pays en importance, à représenter les intérêts du Luxembourg dans le monde entier.

Tableau N° 19 : Visas délivrés par les Pays-Bas au nom du Luxembourg 2009 - 2010

Ville/Pays	2009	2010
Accra, Ghana	2	
Ouvert		0
Délivré		9
LTV ³⁰⁸		0
Annulé		1
Refusé		0

³⁰⁸VTL : Visas à validité territoriale limitée

TOTAL	2	10
Almaty, Kazakhstan	155	
Ouvert		1
Délivré		162
LTV		1
Annulé		1
Refusé		1
TOTAL	155	166
Asmara, Érythrée	0	
Ouvert		0
Délivré		2
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	2
Bamako, Mali	31	
Ouvert		0
Délivré		16
LTV		0
Annulé		0
Refusé		2
TOTAL	31	18

Colombo, Sri Lanka	17	
Ouvert		0
Délivré		17
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	17	17
Cotonou, Benin	19	
Ouvert		0
Délivré		9
LTV		0
Annulé		1
Refusé		3
TOTAL	19	13
Dhaka, Bangladesh	0	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		1
TOTAL	0	1
Dubaï, E.A.U.	53	

Ouvert		0
Délivré		35
LTV		0
Annulé		4
Refusé		0
TOTAL	53	39
Guangzhou, Chine (PR)	0	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	0
Guatemala City, Guatemala	0	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	0
Ho Chi Minh, Vietnam	1	

Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	1	0
Khartoum, Soudan	3	
Ouvert		0
Délivré		6
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	3	6
La Paz, Bolivie	0	
Ouvert		0
Délivré		5
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	5
Lusaka, Zambie	15	
Ouvert		0

Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	15	0
Managua, Nicaragua	0	
Ouvert		0
Délivré		2
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	2
Maputo, Mozambique	4	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	4	0
Miami, USA	0	
Ouvert		0
Délivré		0

LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	0
Montevideo, Uruguay	0	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	0
Muscat, Oman	11	
Ouvert		0
Délivré		8
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	11	8
Paramaribo, Surinam	0	
Ouvert		0
Délivré		1
LTV		0

Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	1
Port-of-Spain, Trinidad-et-Tobago	12	
Ouvert		0
Délivré		13
LTV		0
Annulé		1
Refusé		0
TOTAL	12	14
Quito, Équateur	1	
Ouvert		0
Délivré		19
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	1	19
Rabat, Maroc	2	
Ouvert		0
Délivré		1
LTV		0

Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	2	1
Sana'a, Yémen	2	
Ouvert		0
Délivré		1
LTV		0
Annulé		1
Refusé		0
TOTAL	2	2
Saint Domingue, République Dominicaine	65	
Ouvert		1
Délivré		49
LTV		0
Annulé		0
Refusé		26
TOTAL	65	76
Sarajevo, Bosnie- Herzégovine	592	
Ouvert		0
Délivré		375
LTV		0

Annulé		8
Refusé		1
TOTAL	592	384
Skopje, ARY de Macédoine	149	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		22
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	149	22
St. Petersburg, Fédération russe	0	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	0
Tbilissi, Géorgie	34	
Ouvert		0
Délivré		26
LTV		0

Annulé		0
Refusé		3
TOTAL	34	29
Vancouver, Canada	0	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	0
Wellington, Nouvelle Zélande	0	
Ouvert		0
Délivré		0
LTV		0
Annulé		0
Refusé		0
TOTAL	0	0

Source : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

6) Slovénie : Ce pays délivre les visas au nom du Luxembourg au Monténégro.

Tableau N° 20 : Visas délivrés par la Slovénie au nom du Luxembourg au Monténégro
2009 – 2010

TYPE DE VISA	2009	2010
C (Srb)		1
TOTAL		1

Source : Bureau des passeports et des visas, 2011 © EMN NCP LU

7. Conclusions

Le Luxembourg est un membre fondateur de l'espace Schengen. Le Luxembourg a signé l'Accord de Schengen en 1985 et la Convention de mise en œuvre de l'Accord de Schengen en 1990. Son emplacement géographique, dans le milieu de l'Union européenne, place le Luxembourg dans une situation particulière : à l'exception de l'aéroport international, le Luxembourg ne dispose pas d'autres frontières extérieures. Cette situation particulière a permis que la politique luxembourgeoise des visas puisse être facilement développée en conformité avec la politique de l'Union européenne en matière de migration et de politique des visas. Le transfert du droit de souveraineté à décider d'une politique nationale des visas a eu lieu de façon systématique. Cependant, en tant que compétence partagée, le Luxembourg suit et applique le code des visas complètement pour le visa de courte durée, mais conserve une compétence exclusive concernant les visas de longue durée qui sont réglementés par la loi du 29 août 2008³⁰⁹.

Le fait que le Luxembourg ait uniquement l'aéroport en tant que frontière extérieure (avec peu de vols provenant des pays situés en dehors de l'espace Schengen) signifie que le Luxembourg compte sur le contrôle et la surveillance d'autres États membres aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Cette situation fait que la politique des visas luxembourgeoise (facilitation et exemption des visas, etc.) ne peut pas être considérée comme un canal d'immigration car le pays n'a pas d'impact direct sur le contrôle des personnes qui pénètrent dans l'espace Schengen. En raison du fait que les Accords de Schengen peuvent être considérés comme une garantie de la libre circulation des personnes pour toute personne se trouvant à l'intérieur de l'espace Schengen (citoyens européens, citoyens assimilés ou ressortissants de pays tiers), combiné au fait que le Luxembourg n'applique pas de contrôles aux frontières territoriales avec la Belgique, la France et l'Allemagne rend le contrôle de toute type d'immigration (régulière ou irrégulière) difficile au niveau national. La politique luxembourgeoise des visas s'est donc développée sur la base de la politique générale au niveau européen.

Par conséquent, à cause de sa petite taille, le Luxembourg ne dispose pas d'un grand nombre de représentations diplomatiques dans le monde, ce qui signifie que la délivrance de visas pour le Luxembourg dépend des représentations diplomatiques d'autres États membres (Belgique, France,

³⁰⁹ Loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration du 29 août 2008.

Allemagne, Portugal, Espagne et Pays-Bas)³¹⁰. Aussi, la délivrance des visas est assez particulière lorsqu'elle est comparée avec d'autres États membres car la grande majorité des visas est délivrée grâce à l'intermédiaire d'une autre État membre, qui dans certains cas peut approuver ou rejeter un visa d'office sans l'approbation du Luxembourg. En raison de sa taille et de la limitation des ressources humaines, le Luxembourg a centralisé ses principales représentations diplomatiques dans des pays qui représentent un enjeu économique très important pour le pays, par exemple les États-Unis d'Amérique, la République Populaire de Chine et la Fédération de Russie.

La politique nationale explicite des visas qui est développée et contrôlée par le Luxembourg est le visa de court durée. Cette politique est surtout axée sur le fait d'attirer des travailleurs hautement qualifiés et des chercheurs. Elle est également orientée sur l'économie, car elle tente de satisfaire les besoins de l'énergie et des secteurs financiers et bancaires. La position du gouvernement se concentre sur l'élaboration de procédures relativement faciles en faveur de ce type de migrants, si on les compare aux autres types de titres de séjour, au point que le regroupement familial dans le cas de travailleurs hautement qualifiés après la transposition de la directive 2009/50/CE peut être réalisé immédiatement, au contraire du regroupement familial d'un travailleur salarié qui doit attendre une année avant de recevoir ses documents.

Le contexte dans lequel la politique luxembourgeoise des visas est directement liée à la politique de l'Union européenne en matière d'immigration et de visas tend à créer un sérieux risque d'immigration irrégulière en raison de la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen. Premièrement, le Luxembourg connaît une situation particulière dans le cadre de sa population d'étrangers. À l'opposé du reste des États membres, le Luxembourg est caractérisé par son importante population communautaire, dont il est impossible de contrôler les entrées et les séjours. Dès que le visa, l'autorisation de séjour de trois mois pour les ressortissants de pays tiers ou le titre de séjour expire, la personne peut rester ou quitter le territoire mais les autorités ne disposent d'aucun moyen pour vérifier si cette personne quitte le territoire ou pas. Ces cas et ceux de citoyens qui sont exemptés d'un visa comptent pour la vaste majorité de l'immigration irrégulière qui existe au Luxembourg. L'exemption de visa a fait l'objet d'un test avec les citoyens brésiliens qui commencent à s'installer au Luxembourg et le récent afflux de Roms Serbes qui ont demandé la protection internationale. Le gouvernement a été contraint de voter un projet de loi au Parlement afin de mettre en œuvre la procédure accélérée pour faire face à l'afflux massif de ces migrants. En conséquence, la politique des visas de l'Union européenne en général et la politique des visas

³¹⁰ Voir Annexe 3.

luxembourgeoise en particulier ne peuvent pas être considérés comme un canal d'immigration et tendent d'une certaine façon à promouvoir l'immigration irrégulière.

Néanmoins, le Luxembourg a activement participé aux contrôles aux frontières extérieures, en transférant de l'équipement et des ressources humaines à FRONTEX. Il a fait de la lutte contre l'immigration irrégulière une priorité du gouvernement car les États membres ont la responsabilité de contrôler leurs frontières extérieures au nom des autres pays Schengen.

8. Annexes

Annexe N° 1 : Liste de ressortissants de pays tiers qui demandent un visa et un passeport valide pour entrer au Grand-Duché de Luxembourg

<ul style="list-style-type: none">• Afghanistan• Algérie• Angola• Arménie• Azerbaïdjan• Bahreïn• Bangladesh• Biélorussie• Belize• Bénin• Bhoutan• Bolivie• Botswana• Burkina Faso• Burundi• Cambodge• Cameroun• Cap-Vert	<ul style="list-style-type: none">• Malawi• Maldives• Mali• Mauritanie• Micronésie• Moldavie• Mongolie• Monténégro• Maroc• Mozambique• Myanmar• Namibie• Nauru• Népal• Niger• Nigeria• Corée du Nord• Îles Mariannes du Nord
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- République centrafricaine
- Tchad
- Chine
- Colombie
- Comores
- Congo
- Cuba
- République démocratique du Congo
- Djibouti
- Dominique
- République Dominicaine
- Équateur
- Timor de l'Est
- Égypte
- Guinée équatoriale
- Érythrée
- Éthiopie
- Fidji
- Gabon
- Gambie
- Géorgie
- Ghana

- Oman
- Pakistan
- Palau
- Papouasie-Nouvelle-Guinée
- Pérou
- Philippines
- Qatar
- Russie
- Rwanda
- Sao Tomé-et-Príncipe
- Arabie Saoudite
- Sénégal
- Serbie
- Sierra Leone
- Îles Salomon
- Somalie
- Afrique du Sud
- Sri Lanka
- Sainte-Lucie
- Saint-Vincent-et-les-Grenadines
- Soudan
- Suriname

- Grenade
- Guinée-Bissau
- Guyane
- Haïti
- Inde
- Indonésie
- Iran
- Irak
- Côte d'Ivoire
- Jamaïque
- Jordanie
- Kazakhstan
- Kenya
- Kiribati
- Koweït
- Kirghizistan
- Laos
- Liban
- Lesotho
- Libéria
- Libye
- ARY de Macédoine

- Swaziland
- Syrie
- Tadjikistan
- Tanzanie
- Thaïlande
- Togo
- Tonga
- Trinidad-et-Tobago
- Tunisie
- Turquie
- Turkménistan
- Tuvalu
- Ouganda
- Ukraine
- Émirats arabes unis
- Ouzbékistan
- Vanuatu
- Vietnam
- Samo Occidentales
- Yémen
- Zambie
- Zimbabwe

- | | |
|--------------|--|
| • Madagascar | |
|--------------|--|

Source : Ministères des Affaires Étrangères, Bureau des passeports et des visas, mai, 2011

Annexe N° 2 : Liste des pays dont les nationaux sont exemptés d'une visite de courte durée au Luxembourg.

<ul style="list-style-type: none">• Albanie<ul style="list-style-type: none">○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) si le titulaire possède un passeport biométrique• Andorre<ul style="list-style-type: none">○ Carte d'identité nationale valide○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)• Antigua-et-Barbuda<ul style="list-style-type: none">○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)• Argentine<ul style="list-style-type: none">○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)• Australie<ul style="list-style-type: none">○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)• Autriche	<ul style="list-style-type: none">• Liechtenstein<ul style="list-style-type: none">○ Carte d'identité nationale valide○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)• Lituanie<ul style="list-style-type: none">○ Carte d'identité nationale valide○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)• Macao<ul style="list-style-type: none">○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)• Macédoine<ul style="list-style-type: none">○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) si le titulaire possède un passeport biométrique• Malaisie<ul style="list-style-type: none">○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Bahamas <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Barbade <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Belgique <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Bosnie-Herzégovine <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) si le titulaire possède un passeport biométrique • Brésil <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) 	<ul style="list-style-type: none"> • Malte <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Maurice (Ile) <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Mexique <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Monaco <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Monténégro <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) si le titulaire possède un passeport biométrique • Nouvelle-Zélande <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage)
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Brunei <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Bulgarie <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Canada <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Chili <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Costa Rica <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Croatie <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Chypre 	<p>voyage)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nicaragua <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Norvège <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide • Panama <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Paraguay <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Pologne <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Portugal <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Roumanie <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • République tchèque <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Danemark <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Salvador <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Estonie <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Finlande <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Saint-Kitts-Et-Nevis <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Saint-Marin <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Serbie <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) si le titulaire possède un passeport biométrique L'exemption de visas ne s'applique pas aux titulaires de passeports serbes délivrés par le Département de la Coordination Serbe. (Koodinaciona uprava) • Seychelles <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Singapour <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>au moins 3 mois après le début du voyage)</p> <ul style="list-style-type: none"> • France <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Allemagne <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Grèce <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Guatemala <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Honduras <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Hong Kong 	<p>au moins 3 mois après le début du voyage)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Slovaquie <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Slovénie <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) ○ Corée du Sud ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Espagne <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Suède <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide • Suisse <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Hongrie <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Islande <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Irlande <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Israël <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Italie <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) 	<p style="text-align: right;">au moins 3 mois après le début du voyage)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taïwan <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Pays-Bas <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide • Royaume-Uni <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • États-Unis d'Amérique <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Uruguay <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Cité du Vatican <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Venezuela <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Japon <ul style="list-style-type: none"> ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) • Lettonie <ul style="list-style-type: none"> ○ Carte d'identité nationale valide ○ Passeport valide sans visa (valide au moins 3 mois après le début du voyage) 	<p style="text-align: right;">au moins 3 mois après le début du voyage)</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------

Source : Ministères des Affaires Étrangères, Bureau des passeports et des visas, mai, 2011

Annexe N° 3 : Liste par pays et par représentations diplomatiques, traitant de la demande et de la délivrance des visas au nom du Luxembourg.

PAYS	VILLE	REPRÉSENTATION DIPLOMATIQUE
Albanie	Tirana	Belgique
Algérie	Alger	Belgique
Angola	Luanda	Belgique
Argentine	Buenos Aires	Belgique
Arménie	Erevan	Allemagne
Australie	Canberra	Belgique
Azerbaïdjan	Bakou	France
Bahreïn	Manama	Allemagne
Bangladesh	Dacca	Pays-Bas
Biélorussie	Minsk	Allemagne
Bénin	Cotonou	Pays-Bas
Bolivie	La Paz	Pays-Bas
Bosnie-Herzégovine	Sarajevo	Pays-Bas
Botswana	Gaborone	France
Brésil	Sao Paolo	Belgique
Brunei Darussalam	Bandar Seri Begawan	France
Bulgarie	Sofia	Belgique
Burkina Faso	Ouagadougou	Belgique

Burundi	Bujumbura	Belgique
Cambodge	Phnom Penh	Allemagne
Cameroun	Yaoundé	Belgique
Canada	Montréal	Belgique
	Vancouver	Pays-Bas
Cap-Vert	Praia	Portugal
République centrafricaine	Bangui	France
Tchad	Ndjamena	France
Chili	Santiago	Belgique
Chine (RP)	Pékin	Luxembourg
	Guangzhou	Pays-Bas
	Shanghai	Luxembourg
	Hong Kong	Belgique
Colombie	Bogota	Belgique
Comores	Moroni	France
Congo	Brazzaville	Belgique
Congo (République Démocratique)	Kinshasa	Belgique
	Lubumbashi	Belgique
Costa Rica	San José	Belgique
Côte d'Ivoire	Abidjan	Belgique
Croatie	Zagreb	Belgique

Cuba	La Havane	Belgique
Chypre	Nicosie	Allemagne
Djibouti	Djibouti	France
République Dominicaine	Saint-Domingue	Pays-Bas
Équateur	Quito	Pays-Bas
Égypte	Le Caire	Belgique
Salvador	San Salvador	Espagne
Guinée équatoriale	Malabo	Espagne
Érythrée	Asmara	Pays-Bas
Éthiopie	Addis-Abeba	Belgique
Fidji	Suva	France
ARY de Macédoine	Skopje	Pays-Bas
Gabon	Libreville	France
Géorgie	Tbilissi	Pays-Bas
Ghana	Accra	Pays-Bas
Guatemala	Guatemala	Pays-Bas
Guinée-Bissau	Bissau	France
Haïti	Port-au-Prince	France
Honduras	Tegucigalpa	Espagne
Inde	New Delhi ³¹¹	Belgique

³¹¹ Même si le Luxembourg dispose d'une section consulaire à New Delhi (compétence en matière de passeports), la demande de visa relève de la compétence de la représentation belge.

	Mumbai	Belgique
Indonésie	Jakarta	Belgique
Iran	Téhéran	Belgique
Irlande	Dublin	Belgique
Israël	Tel Aviv	Belgique
	Jérusalem	Belgique
Jamaïque	Kingston	Belgique
Japon	Tokyo	Luxembourg
Jordanie	Amman	Belgique
Kazakhstan	Almaty	Pays-Bas
Kenya	Nairobi	Belgique
Corée du Sud	Séoul	Belgique
Kosovo	Pristina	Belgique
Koweït	Koweït	Belgique
Kirghizistan	Bichkek	Allemagne
Laos	Vientiane	France
Liban	Beyrouth	Belgique
Libye	Tripoli	Belgique
Madagascar	Tananarive	Allemagne
Malawi	Lilongwe	Allemagne
Mali	Bamako	Pays-Bas
Mauritanie	Nouakchott	France

Maurice	Port Louis	France
Mexique	Mexico	Belgique
Moldavie ³¹²	Chisinau	Hongrie
Monaco	Monaco	France
Mongolie	Oulan-Bator	Allemagne
Monténégro ³¹³	Podgorica	Slovénie
Maroc	Rabat	Pays-Bas
	Casablanca	Belgique
Mozambique	Maputo	Pays-Bas
Myanmar	Rangoon	Allemagne
Namibie	Windhoek	Allemagne
Népal	Katmandou	Allemagne
Nouvelle-Zélande	Wellington	Pays-Bas
Nicaragua	Managua	Pays-Bas
Niger	Niamey	France
Nigeria	Abuja	Belgique
Oman	Mascate	Pays-Bas
Pakistan	Islamabad	Belgique
Panama	Panama	Espagne

³¹² En Moldavie, les visas de type A, B, C sont délivrés par la Mission Diplomatique hongroise à Chisinau, mais les demandeurs d'un visa D doivent introduire la demande auprès de l'Ambassade luxembourgeoise à Moscou.

³¹³ Au Monténégro, les visas de type A, B, C sont délivrés par la Mission Diplomatique Slovène à Podgorica, mais les demandeurs d'un visa D doivent introduire la demande auprès de l'Ambassade belge à Belgrade.

Papouasie-Nouvelle-Guinée	Port Moresby	France
Paraguay	Asunción	Espagne
Pérou	Lima	Belgique
Philippines	Manille	Belgique
Qatar	Doha	Belgique
Roumanie	Bucarest	Belgique
Fédération de Russie	Moscou	Luxembourg
	Saint-Pétersbourg	Pays-Bas
Rwanda	Kigali	Belgique
Sainte-Lucie	Castries	France
Saint-Marin	Saint-Marin	Italie
São Tomé	São Tomé	Portugal
Arabie Saoudite	Riyad	Belgique
Sénégal	Dakar	Belgique
Serbie	Belgrade	Belgique
Seychelles	Victoria	France
Singapour	Singapour	Belgique
Afrique du Sud	Cape Town	Belgique
	Johannesburg	Belgique
Sri Lanka	Colombo	Pays-Bas
Soudan	Khartoum	Pays-Bas
Syrie	Damas	Belgique

Taiwan	Taipei	Belgique
Tadjikistan	Douchanbé	Allemagne
Tanzanie	Dar-es-Salaam	Belgique
Thaïlande	Bangkok	Luxembourg
Togo	Lomé	France
Trinidad-et-Tobago	Port-of-Spain	Pays-Bas
Tunisie	Tunis	Belgique
Turquie	Ankara ³¹⁴	Belgique
	Istanbul	Belgique
Turkménistan	Achgabat	Allemagne
Ouganda	Kampala	Belgique
Ukraine	Kiev	Belgique
Émirats arabes unis	Abou Dhabi ³¹⁵	Belgique
	Dubaï	Pays-Bas
Royaume-Uni	Londres	Luxembourg
États-Unis d'Amérique	Washington D.C.	Luxembourg
	Atlanta	Belgique
	Chicago	Autriche
	Los Angeles	Belgique
	Miami	Pays-Bas

³¹⁴ En 2011, le Luxembourg prévoit d'ouvrir une représentation diplomatique à Ankara.

³¹⁵ En 2011, le Luxembourg ouvrira une représentation diplomatique à Abou Dhabi.

	New-York	Luxembourg
	San Francisco	Luxembourg
Uruguay	Montevideo	Pays-Bas
Ouzbékistan	Tachkent	France
Vanuatu	Port-Vila	France
Venezuela	Caracas	Belgique
Vietnam	Hanoi	Belgique
	Ho-Chi Minh	Pays-Bas
Yémen	Sanaa	Pays-Bas
Zambie	Lusaka	Pays-Bas
Zimbabwe	Harare	France

SOURCE : MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Bureau des passeports et des visas,
mai 2011

9. Bibliographie :

Documents

ASTI 30+. *30 ans de migrations. 30 ans de recherches. 30 ans d'engagements*, Éditions Guy Binsfeld, 2010

Besch, Sylvain *et al.* (2010) 'Luxembourg: associations actives dans le domaine du co-développement', à Amoranitis, Spyros and Manço, Altay A. (eds) *Migration et développement en Europe: Politiques, pratiques et acteurs*, Bruxelles : EUNOMAD, pp. 51-56. Consultable sur http://irfam.org/assets/File/livrePublication/docs/EUNOMAD_Migrations_et_developpement_en_Europe.pdf

Carling, Jørgen (2002) "Cape Verde: Towards the End of Emigration?", Migration Information Source Country Profiles, Washington D.C.: Migration Policy Institute. Consultable sur <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=68>

Carnegie Endowment for International Peace. *Changes in Visa Policies of the EU États membres* (Changements au niveau des politiques de visa des États membres de l'UE), 17 mai 2010. <http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=2922>

Centre de Documentation et d'Animation Interculturelle (2010) 'Les Capverdiens au Luxembourg (entretien avec Celeste Monteiro)', dans *Mankind on the Move - Bilan du projet pédagogique sur les migrations et les identités au Luxembourg (sommaire)*, Luxembourg : Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI). Consultable sur http://www.cdaic.lu/pdf/Evaluation_MOM_net.pdf

Centre d'information et de documentation sur l'Allemagne, Paris. Consultable sur : cidal.diplo.de/Vertretung/cidal/fr/03/-Bienvenue/02_Schengen/01_accord_seite.html

Réseau Européen des Migrations (2010) *Specifications for the EMN study – Visa Policy as a Migration Channel* (caractéristiques pour l'étude EMN - Politique de visa en tant que canal d'immigration), MIGRAPOL, Réseau Européen des Migrations, Doc 224, Bruxelles : Commission européenne.

Europaforum, *Conseil JAI - L'espace Schengen sous pression. Nicolas Schmit : "Il est faux de croire qu'en instaurant des contrôles aux frontières intérieures, l'on arrivera à maîtriser les problèmes qui ont surgi."* 9 juin 2011.

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/06/conseil-jai-schengen/index.html>

Europaforum, Nicolas Schmit et Ivica Dačić ont fait part de leur volonté que Luxembourg et Serbie poursuivent leur coopération "dans un esprit parfaitement européen" pour lutter contre l'afflux de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, 5 mai 2011.

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/05/schmit-serbie/index.html>

Europaforum, « En réponse à une question parlementaire de Felix Braz, Nicolas Schmit fait le point sur les accords de réadmission applicables au Luxembourg », 25 février 2011.

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/02/qp-braz-readmission/index.html>

Europaforum, Le ministre de l'Immigration Nicolas Schmit constate un "afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie" après la levée de l'obligation de visa vers l'espace Schengen, 1er février 2011.

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/02/schmit-asile/index.html>

Europaforum, *Le partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert*, 9 novembre, 2010. Consultable sur :

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/11/qp-berger-capvert/index.html>

Europaforum, *Avec l'entrée en vigueur du code des visas de l'UE, les conditions de délivrance de visas Schengen de court séjour seront simplifiées et accélérées*, 5 avril 2010.

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/03/code-visas/index.html?highlight=visa>

Europaforum, *Jean-Marie Halsdorf a participé le 30 novembre 2009 à son premier Conseil Justice et Affaires intérieures*, 30 novembre 2009.

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/12/conseil-jai/index.html>

Europaforum, « *Sécurité intérieure, coopération transatlantique en matière de lutte contre le terrorisme et politique d'immigration dans le cadre du traité de Lisbonne étaient au programme*

des ministres réunis à Tolède pour un Conseil JAI informel », 21 janvier 2010.

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/01/jai-halsdorg-schmit/index.html?highlight=immigration%22ill%C3%A9gale>

Europaforum, « *Nicolas Schmit a présenté un paquet de mesures de la Commission européenne qui visent à mieux combattre le problème de l'immigration illégale en Europe* », 13 juin 2007.

Consultable sur :

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2007/06/conseil-jai-schmit/index.html?highlight=immigration%22ill%C3%A9gale>

Europaforum, *Le Luxembourg annonce la contribution à la lutte contre l'immigration, autour des Îles Canaries*, 15 février 2007. Consultable sur :

European Digital Rights, *European Visa Information System accepted by the EU bodies (système européen d'informations pour visas, tel qu'accepté par les organes de l'UE);*" 20 juin 2007

<http://www.edri.org/edriagram/number5.12/VIS-EU-adoption>

Forum À Citoyenneté Égale (2010) *Beschlüsse des Forums À Citoyenneté Égale, 6.11.2010, Luxembourg*. Consultable sur

http://www.clae.lu/pdf/associations/a_citoyennete_egale/forum_resolutions/resolution_forum_ace_deutsch.pdf

Commerce extérieur, Agenda officiel 2010, Le Gouvernement du Grand-duché de Luxembourg et la Chambre de Commerce de Luxembourg. Consultable sur :

<http://www.cc.lu/docdownload.php?id=3158>

Gaston Stronck, "*Bilateral relations between Luxembourg et Russia: historical ties et important economic relations*" (*relations bilatérales entre le Luxembourg et la Russie : liens historiques et importance des relations économiques*), Consultable sur :

http://www.ruseu.com/br/luxembourg/details_50.html

GISTI, Les cahiers juridiques du Gisti, *Les visas en France*, 2003

GREENE, Sam, *Lift EU Visas for Russians (la levée des visas pour les Russes)*, The Moscou Times, 17 mai 2010. <http://www.carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=40814>

Directives relatives à la mise en œuvre de l'accord conclu entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie sur la facilitation de la délivrance des visas en faveur des citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie.

http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_visa/vhbI/vhbI-anh08_vfa-durchfuehrung-RUS-e.pdf

Herald of Europe, *The Bilateral Relations of EU Members States with Russia* (les relations bilatérales des États membres de l'UE avec la Russie), décembre, 2008.

http://www.heraldofeurope.co.uk/Issues/5/European%20Affairs/THE_BILATERAL_Relations/THE_BILATERAL_Relations.pdf

Inspection générale de la sécurité sociale (2010) *Droit de la Sécurité Sociale*, Luxembourg: Ministère de la Sécurité Sociale. Consultable sur

http://www.mss.public.lu/publications/droit_securite_sociale/droit2010/droit_sec_soc_2010.pdf

« Les Chinois au Luxembourg », Interview anonyme, Chine à Lëtzebuerg, mai 2008, pp. 33-35

Le Quotidien, « Réadmission » est synonyme d'expulsion », 26 février 2011.

<http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/20576.html>

Le Quotidien, « Luxembourg/Russie : relations diplomatiques », 16 novembre 2010.

<http://www.lequotidien.lu/culture/17139.html>

Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, *Le Luxembourg en Chiffres 2010*.

Consultable sur :

http://www.eco.public.lu/chiffres-cles/Luxchiffres_2010.pdf

Banque Chinoise ICBC met en place son siège européen à Luxembourg, *Neweurope*, 23 Janvier 2011.

<http://translate.google.lu/translate?hl=fr&langpair=en%7Cfr&u=http://www.neurope.eu/articles/104335.php>

Pauly, Michel (2010) "Le phénomène migratoire : une constante de l'histoire luxembourgeoise", dans Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) (éd) *ASTI 30+. 30 ans de migrations, 30 ans de recherches, 30 ans d'engagement*, Luxembourg: Éditions Guy Binsfeld, p. 62-75.

Pigeron-Piroth, Isabelle (2009) "Le secteur public", Économie et Statistiques, Document de travail N° 34, Luxembourg : STATEC. Consultable sur <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/economie-statistiques/2009/34-2009.pdf>

Spiegel, Elisabeth, *FRONTEX – Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency? (Acteur légitime de la sécurité aux frontières ou agence de déportation impitoyable ?)* Thèse dans le cadre d'un double diplôme de bachelier, école de gestion et de gouvernance, Université de Twente, Pays-Bas, 2010

STATEC

http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=384&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1&RFPPath=68

L'Observatoire Législatif, Parlement Européen, Fiche de procédure n° CNS/2005/0232, *Lutte contre le terrorisme et sécurité intérieure : accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des États membres et par Europol.*

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5293032>

Thelen, Carlo (2010) 'L'économie luxembourgeoise et les étrangers, aujourd'hui et demain', dans Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) (éd.) *ASTI 30+. 30 ans de migrations, 30 ans de recherches, 30 ans d'engagement*, Luxembourg: Éditions Guy Binsfeld, p. 224-237.

Thill, Jos (23 avril 2010) "L'agriculture luxembourgeoise avant la guerre – Le recrutement de valets et servants polonais", *d'Lëtzebuenger Land*. Consultable sur

<http://www.land.lu/index.php/printarchive/items/le-recrutement-de-valets-et-servantes-polonais.html>

Thill-Ditsch, Germaine (2010) "Regards sur la population par nationalités", Regards 6-2010, Luxembourg : STATEC. Consultable sur

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2010/PDF-6-2010.pdf>

Trauner, Florian/Kruse, Imke, Accords en matière de facilitation et de réadmission de visas dans la CE : La mise en œuvre d'une nouvelle approche de la sécurité dans l'UE : le voisinage, Document de travail du CEPS n° 290/avril 2008. Consultable sur :

http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_EC_Visa_Facilitation_and_Readmission_Agreements.pdf

Rapports nationaux

Ministère des Affaires Étrangères (10 mai 2011), Rapport sur la transposition des directives européennes (en français), Luxembourg : Ministère des Affaires Étrangères. Consultable sur :

http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/06/rapport-transpositions/rapporttransposition_versionfinale_1762011_ca.pdf

Ministère des Affaires Étrangères et de l'Immigration (2004-2010) *Rapports annuels 2004-2010* (en français), Luxembourg : Ministère des Affaires Étrangères et de l'Immigration. Consultable sur

<http://www.mae.lu/fr/Site-MAE/Bienvenue-au-Ministere-des-Affaires-etrangees/Rapports-annuels>

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg (2009) *Nationalité luxembourgeoise – Loi du 23 octobre 2008*, Luxembourg : Service d'informations et de presse du Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg en coopération avec le Ministère de la Justice, le bureau en charge de la nationalité luxembourgeoise (*Service de l'Indigénat*), Consultable sur :

http://www.gouvernement.lu/publications/informations_gouvernementales/nationalite-luxembourgeoise2009/nat_lux_2009_EN.pdf

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg (2009) Programme gouvernemental, Ministère des Affaires Étrangères.

<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/02-mae/index.html>

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg (2011), Conseil d'État, Communiqué de presse, 6 juin 2011 (en français)

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/06-juin/10-conseil/index.html

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg (2008), Communiqué de presse, 5 juin 2008
« *Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert* ».

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2008/06-juin/05-UE-Cap-vert/index.html

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg (2007), Communiqué de presse, 15 février 2007 (en français). Luc Frieden et Nicolas Schmit annoncent une contribution luxembourgeoise à l'opération Hera III de l'Agence Frontex.

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2007/02/15friedenschmit/index.html

Police Grand-Ducale, Programme 2010.

Police Grand-Ducale, Programme Pluriannuel 2007 – 2013.

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (2009) *Rapport annuel 2009* (en français), Luxembourg : Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Consultable sur

http://www.mcesr.public.lu/ministere/rapports/min_recher/rapport_2009.pdf

Point de contact national au Luxembourg du Réseau Européen des Migrations (2009-2011) *Rapports annuels sur les migrations et l'asile 2008-2010*, Luxembourg : Point de contact national au Luxembourg au sein du Réseau Européen des Migrations. Consultable sur :

<https://www.emnluxembourg.lu/category/documentation/publications-emn-ncp-luxembourg>

Point de contact national au Luxembourg du Réseau Européen des Migrations (2011) *National Report to the EMN Annual Study 2010 on Satisfying Labour Demand through Migration*, Luxembourg : Point de contact national au Luxembourg au sein du Réseau Européen des Migrations.

Autre :

Salaire minimum.

Consultable sur : <http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/remuneration-travailleur/paiement-remunerations/salaire/index.html> et http://www.mss.public.lu/publications/parametres_sociaux/index.html.

La preuve des ressources du demandeur candidat au séjour doit être l'équivalent du salaire minimum pendant une durée de 12 mois. Consultable sur :

http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/securitesociale/index.html

Documents parlementaires nationaux

Chambre des Députés du Grand-Duché du Luxembourg (2006) *Projet de Loi portant sur la nationalité luxembourgeoise N° 5620*, Session ordinaire 2006-2007. Consultable sur http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I432DO10000000/MergeServlet?lot=J-2006-O-001_5

Chambre des Députés du Grand-Duché du Luxembourg (2007) *Projet de Loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration N° 5802*, Document Parlementaire N° 5802/00, Session ordinaire 2007-2008.

Consultable sur

http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I432DO10000000/MergeServlet?lot=J-2007-O-009_4

Chambre des Députés du Grand-Duché du Luxembourg (2008) *Compte-Rendu des Séances Publiques N° 17*, Session ordinaire 2007-2008, N° 5802 – *Projet de la loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration (en luxembourgeois)*, pp. 652-665. Consultable sur

http://www.chd.lu/wps/wcircular_migration/connect/d87f35804e410eae8b66ffb3fb80b39d/CR017.pdf?MOD=AJPERES

Chambre des Métiers (2008) *Avis sur le Projet de Loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration N° 5802*. Document parlementaire N° 5802/08 Consultable sur http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I432DO10000000/MergeServlet?lot=J-2007-O-0562

Glesener, Marcel (2004) "Interrelations entre immigration et marché de l'emploi au Luxembourg pour une société de bien-être partagé - Étude d'orientation politique", Rapport de la Commission spéciale de la Chambre des Députés, Luxembourg : Chambre des Députés. Consultable sur <http://www.asti.lu/media/asti/pdf/etudeglesener.pdf>

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2004) Annexe à la déclaration gouvernementale 2004 – Accord de coalition [programme gouvernemental pour les années 2009-2014]. Consultable sur http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2004/programme-2004/programme_accord.pdf

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (27 juin 2007) Avant-projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration: créer un cadre clair pour l'immigration légale et lutter contre l'immigration illégale, Article d'actualité. Consultable sur http://www.gouvernement.lu/salle_presse/interviews/2008/05-mai/13-schmit-quotidien/index.html

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2009) Programme gouvernemental [pour les années 2009-2014] annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre. Consultable sur <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>

Juncker, Jean-Claude (2011), L'état de la Nation (traduction du luxembourgeois en français) <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/traduction-francaise/index.html?SID=ba78841b709950c3e75d9236a187e28b>

Juncker, Jean-Claude (2009) Traduction [du Luxembourgeois vers le Français] de la déclaration gouvernementale faite par le Premier ministre Jean-Claude Juncker à la Chambre des députés le 29 juillet 2009. Consultable sur

<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/declaration-fr/index.html>

Schiltz, Jean-Louis (26 novembre 2008) Réponse du Ministre de la Coopération au Développement et de l'Action Humanitaire à la question parlementaire n° 2961 sur les projets pilotes ciblant des migrants provenant du Cap-Vert et du Mali, posée par Felix Braz, Membre du Parlement (en français). Consultable sur

http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I432DO10000000/MergeServlet?lot=Q-2008-O-E-2961

Schmit, Nicolas/Asselborn, Jean (2 mars 2011), Réponse du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à une question parlementaire, N° 1223 concernant l'abolition de l'obligation de visa pour certains pays.

http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/072/999/097918.pdf

Schmit, Nicolas (9 novembre 2010) Réponse du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire N° 0955 sur le partenariat de mobilité avec le Cap-Vert du 13 octobre 2010, posée par Eugène Berger, Membre du Parlement (en français). Consultable sur

http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I432DO10000000/MergeServlet?lot=Q-2010-O-E-0955

Législation nationale

Immigration

Loi modifiée du 27 mars 1972 sur 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, *Mémorial A* n° 230 du 27 décembre 2006. Consultable sur

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0230/a230.pdf#page=4> (texte coordonné)

Loi du 29 août 2008 sur la Libre circulation des personnes et l'Immigration, *Mémorial A* n° 138 du 10 septembre 2008. Consultable sur

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf>

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, *Mémorial A* n° 138 du 10 septembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf> (p. 2058)

Règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, *Mémorial A* n° 145 du 29 septembre 2008. Consultable sur

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0145/a145.pdf>

Asile

La loi du 19 mai 2011 modifie la loi du 5 mai 2006 (procédure de suivi rapide)

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/103/052/100521.pdf

Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, *Mémorial A* n° 78 du 9 mai 2006. Consultable sur

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/a078.pdf#page=2>

Intégration

Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, *Mémorial A* n° 209 du 24 décembre 2008.

Consultable sur <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/a209.pdf>

Nationalité

Loi du 23 octobre 2008 sur la Nationalité Luxembourgeoise, *Mémorial A* n° 158 du 27 octobre 2008. Consultable sur <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/a158.pdf>

Autres

Règlement grand-ducal du 11 juillet 1989 portant application des dispositions des articles 5, 8, 34 et 41 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. Consultable sur

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1989/0050/a050.pdf>

Loi qui ratifie la Convention de Schengen. *Mémorial A* n° 51 du 23 juillet 1992

La loi du 9 août 1993 a modifié la loi du 31 mars 1979 qui régit l'utilisation de données nominatives dans les procédures informatiques et a créé la base de données nationale du Système d'information de Schengen. Voir *Mémorial A* n° 65 du 20 août, 1993,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1993/0065/1993A11791.html>

Règlement grand-ducal du 9 août 1993 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'autorité de contrôle.

Règlement grand-ducal du 9 août 1993 autorisant la création et l'exploitation d'une banque de données nominatives constituant la partie nationale du système d'information Schengen.

Règlement grand-ducal du 9 août 1993 modifiant le règlement grand-ducal du 2 octobre 1992, sur la création et l'exploitation d'une banque de données nominatives de la Police Générale, modifié par le décret du 22 décembre 2006. Voir le *Mémorial A* n° 237 du 29 décembre 2006.

Loi du 21 juin 1999. Cette loi régit la procédure relative aux juridictions administratives.

Consultable sur <http://www.legilux.public.lu/rgl/1999/A/1892/1.pdf>

Loi du 12 août 2003 portant création de l'Université de Luxembourg, *Mémorial A* n° 149 du 6 octobre 2003. Consultable sur

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2003/0149/a149.pdf#page=2>

Loi du 31 juillet 2006 portant introduction du Code du Travail, *Mémorial A* n° 149 du 29 août 2006. Consultable sur <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0149/a149.pdf#page=2>

Loi du 21 décembre 2006. Consultable sur :

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0230/a230.pdf#page=2>

Loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement, *Mémorial A* n° 94 du 8 juillet 2008. Consultable sur

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0094/a094.pdf#page=2>

Loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche, *Mémorial A* n° 136 du 8 septembre 2008. Consultable sur

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0136/a136.pdf#page=2>

Inspection générale de la sécurité sociale (2011) *La Sécurité Sociale – Code de la Sécurité Sociale (lois et règlements)*, Luxembourg : Ministère de la Sécurité Sociale. Consultable sur

http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/code_securite_sociale/01_css_lois_regle_ments_sommaires.pdf

Cour européenne des droits de l'homme

Jugement M.S.S. contre Belgique et Grèce du 21 janvier 2011. Consultable sur

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=880339&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

Cour européenne de Justice

El Dridi contre Italie du 28 avril 2011 (C61-11). Consultable sur :

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaff=&nomusuel=El%20Dridi&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=alldocnrec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

Conseil d'État français

Jugement du 28 février 1986, N° 41550, Ngako Jeuga, Rec. CE, p. 49.

Législation et documents de l'Union européenne

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:EN:pdf>

Règlement (UE) n° 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de longue durée.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:085:0001:0004:EN:PDF>

Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:EN:PDF>

Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de courte durée (règlement VIS)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R0767:FR:NOT>

Règlement (CE) n° 296/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:097:0060:0061:EN:PDF>

Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:EN:PDF>

Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF>

Décision du Conseil 2004/512/CE du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0512:FR:NOT>

Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20070119:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20070119:EN:PDF)

Décision du Conseil n° 2010/UE du 7 octobre 2010

Décision de la Commission du 19 mars 2010 établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés

http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/docs/c_2010_1620_fr.pdf

Décision de la Commission du 11 juin 2010 établissant le Manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen

http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/docs/c_2010_3667_fr.pdf

Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:EN:PDF>

Règlement (CE) n° 883/2004 du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:200:0001:0049:EN:PDF>

Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF>

Règlement du Conseil 1683/95 du 29 mai 1995

Directive du Conseil 2004/927/CE du 22 décembre 2004

Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>

Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>

Décision 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:EN:PDF>

Déclaration commune sur un Partenariat pour la Mobilité entre L'Union européenne et la République du Cap-Vert du 21 mai 2008, 9460/08 ADD 2

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad02.en08.pdf>

Communication de la Commission du 17 juin 2008 sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe, COM(2008) 359 final

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF>

Pacte européen sur l'immigration et l'asile du 15 octobre 2008

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

Résolution du Parlement européen du 22 avril 2009 sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe : Principes, actions et instruments,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+PDF+V0//EN>

Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF>

Règlement du Conseil 987/2009/CE du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:EN:PDF>

Conclusions du Conseil "Justices et affaires intérieures" du 30 novembre/1er décembre 2009

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/circular_migrations_data/docs/pressdata/en/jha/111649.pdf

Programme de Stockholm du 11 décembre 2009

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>

Directive du Conseil du 11 avril 2011 modifiant la directive du Conseil 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale (non encore publié au Journal Officiel)

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/pe00/pe00066.en10.pdf>

Stratégie de sécurité intérieure de l'UE du 25 février 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/113055.pdf

Journal Officiel de l'Union européenne, 25 février 2011, N° L 52/34,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:052:0034:0044:EN:PDF>

Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/137

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0137:0147:EN:PDF>

Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/97,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0097:0107:EN:PDF>

Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/85

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0085:0095:EN:PDF>

Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/125

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0125:0135:EN:PDF>

Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/109

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0109:0119:EN:PDF>

Journal Officiel de l'Union européenne, 17 mai 2007, N° L 129/27

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:EN:PDF>

Journal Officiel de l'Union européenne, 18 déc. 2007, N° L 332/68

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0068:0076:EN:PDF>

Journal Officiel de l'Union européenne, 19 déc. 2007, N° L 334/169

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0169:0179:EN:PDF>

Mémos :

Mémo 11/449 du 22 juin 2011

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/449&type=HTML>

Mémo/11/401, 13 juin 2011, “26ème anniversaire de Schengen : déclaration de la Commissaire européenne des affaires intérieures, Cecilia Malmström”

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/401>

Mémo/05/351, Accords de réadmission; Bruxelles, 5 octobre 2005.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/351&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

Autres

Accord-cadre entre l'Université de Cap-Vert et l'Université de Luxembourg, 17 février 2009.

Traité instituant l'Union économique du Benelux

http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/rgm/rgm_unieverdrag.pdf

Communiqués de presse :

Communiqué de presse, IP/10/737, L'Union européenne signe un accord sur la facilitation de délivrance de visas avec la Géorgie, Bruxelles, 17 juin 2010.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/737&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>

Communiqué de presse, IP/09/1138, Commission européenne, la Commission propose un régime de déplacement sans obligation de visa pour les citoyens des pays des Balkans occidentaux, 15 juillet 2009.

Communiqué de presse, REF.: 20070606IPR07543, Parlement européen, Justices et affaires intérieures, Système européen d'information pour prévenir les demandes multiples de visas (*visa shopping*), 7 juin 2007.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20070606IPR07543>

Communiqué de presse, IP/05/1263, Relations Union européenne-Russie : vers de nouveaux accords en matière de visas et de réadmission, Luxembourg, 12 octobre 2005.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1263&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>

Entrevues

Entrevues pour l'Etude annuelle 2011 EMN sur la "Politique des visas comme canal d'immigration"

Entrevue libre 1

11 mai 2011, avec un représentant politique du Gouvernement luxembourgeois

Entrevue semi-structurée 1

lundi 6 juin 2011, avec un représentant politique du Gouvernement luxembourgeois

Entrevue semi-structurée 2

18 août 2011, avec un agent diplomatique de la Fédération de Russie

Entrevue semi-structurée 3

18 juillet 2011, avec un fonctionnaire de la Police grand-ducale

Entrevue semi-structurée 4

11 juillet 2011, avec deux membres d'une ONG

Entrevue semi-structurée 5

22 juin 2011, avec un représentant d'une ONG

Entrevue semi-structurée 6

20 juillet 2011, avec un représentant d'une OIM

Entrevue semi-structurée 7

5 juillet 2011, avec deux représentants d'une ONG

Entrevue semi-structurée 8

4 juillet 2011, avec un professeur de l'Université de Luxembourg

Entrevue semi-structurée 9

22 juin 2011, avec un représentant d'une ONG

Entrevue semi-structurée 10

mardi 19 juillet 2011, avec deux représentants d'une ONG

Entrevues pour l'Etude annuelle 2010 EMN sur " Satisfaire la demande de main-d'œuvre via l'immigration"

Entrevue semi-structurée 1

6 juillet 2010, avec un représentant d'un syndicat luxembourgeois

Entrevue semi-structurée 4

7 juillet 2010, avec un représentant du Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg

Entrevue semi-structurée 7

9 juillet 2010, avec un représentant d'une organisation des employeurs

Entrevue semi-structurée 10

20 juillet 2010, avec un représentant du secteur bancaire

Entrevue semi-structurée 12

10 août 2010, avec trois représentants politiques du Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg



The objective of the European Migration Network (EMN) is to provide up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum to Community Institutions, Member States' authorities and institutions, and the general public, with a view to supporting policy-making in the European Union in these areas.

