




2011

Rapport politique sur les migrations et l'asile

Réseau Européen des Migrations
Point de Contact National Luxembourg



Université du Luxembourg

**Point de Contact National EMN
BP 2
L- 7201 Walferdange, Luxembourg**

www.emnluxembourg.lu

email : coordination@emnluxembourg.lu

Le Réseau Européen des Migrations, créé par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objectif de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables en matière d'immigration et d'asile aux institutions communautaires, aux autorités et institutions des États membres et du grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.



AVANT-PROPOS	5
SYNTHÈSE	6
1.1. Méthodologie	9
1.2. Terminologie et définitions	10
1.3. Liste des abréviations utilisées :	10
1.4. Directives européennes:	12
2. LA STRUCUTRE GÉNÉRALE DU CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE AU LUXEMBOURG ..	13
2.1. La structure du système politique et le contexte institutionnel.....	13
2.2. Le cadre législatif en matière d’immigration, d’asile et d’intégration	15
3. LES DÉVELOPPEMENTS CONCERNANT LA POLITIQUE RELATIVE À L’IMMIGRATION, L’INTÉGRATION ET L’ASILE.....	21
3.1. Les évolutions politiques générales en 2011	21
3.2. Les évolutions générales en matière d’asile, d’immigration et d’intégration	23
3.3. Les évolutions institutionnelles en matière d’immigration, d’asile et d’intégration en 2011	26
4. IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET INTÉGRATION	30
4.1. La migration économique.....	30
4.1.1 Le contexte général avant 2011	30
4.1.2 Evolutions au niveau national en 2011	30
4.1.3 Evolutions dans le contexte européen	45
4.2. Le regroupement familial	49
4.2.1 Le contexte général avant 2011	49
4.2.2 Evolutions au niveau national en 2011	50
4.2.3. Evolutions dans le contexte européen	54
4.3. Autres migrations légales	56
4.3.2 Evolutions au niveau national en 2011	56
4.3.3. Evolutions dans le contexte européen	60
4.4. L’Intégration	61
4.4.1. Le contexte général avant 2011	61
4.4.2. Evolutions au niveau national en 2011	61
4.4.3. Evolutions dans le contexte européen	78
4.5. La citoyenneté et la naturalisation	80
4.5.1. Le contexte général avant 2011	80
4.5.2. Evolutions au niveau national en 2011	81
4.5.3. Evolutions dans le contexte européen	84
5. IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET LE RETOUR	85
5.1. L’immigration irrégulière.....	85
5.1.1. Le contexte général avant 2011	85

5.1.2. Evolutions au niveau national en 2011	85
5.1.3. Evolutions dans le contexte européen	93
5.2. Les migrations de retour.....	94
5.2.1. Le contexte général avant 2011	94
5.2.2. Evolutions au niveau national en 2011	94
5.2.3. Evolutions dans le contexte européen	99
5.3. Les actions menées contre la traite des êtres humains.....	101
5.3.1. Le contexte général avant 2011	101
5.3.2. Evolutions au niveau national en 2011	102
5.3.3. Evolutions dans le contexte européen	103
6.1. Le contrôle et le suivi de l’immigration aux frontières	104
6.1.1. Le contexte général avant 2011	104
6.1.2. Evolutions au niveau national en 2011	106
6.1.3. Evolutions dans le contexte européen	106
6.2. Coopération au contrôle des frontières.....	109
6.2.1. Le contexte général avant 2011	109
6.2.2. Evolutions au niveau national en 2011	109
6.2.3. Evolutions dans le contexte européen	109
7. PROTECTION INTERNATIONALE	110
7.1. Le contexte général avant 2011.....	110
7.2. Evolutions au niveau national en 2011.....	110
7.3. Evolutions dans le contexte européen	124
8. MINEURS NON-ACCOMPAGNÉS (ET AUTRES GROUPES VULNÉRABLES)	127
8.1. Le contexte général avant 2011.....	127
8.2. Evolutions au niveau national en 2011.....	127
8.3. Evolutions dans le contexte européen	127
9. RELATIONS EXTÉRIEURES ET L’APPROCHE GLOBALE	129
9.1. Le contexte général avant 2011.....	129
9.2. Évolutions au niveau national en 2011.....	129
9.3. Evolutions dans le contexte européen	129
10. TRANSPOSITION DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE EN DROIT NATIONAL	130
10.1. Transposition de la législation européenne en 2011.....	130
10.2. Expériences et débats autour de la (non-)transposition de législation européenne	138
11. BIBLIOGRAPHIE.....	145

Rapport politique sur les migrations et l'asile 2011

Luxembourg

AVANT-PROPOS

Les opinions et interprétations exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement les positions du Ministère de la Famille et de l'Intégration et du Ministère des Affaires étrangères.

La présent rapport a été élaboré par les membres du Point de Contact National Luxembourg du Réseau Européen des Migrations (EMN NCP LU) sous la responsabilité et la coordination de Christel Baltes-Löhr et Anne Koch, Université du Luxembourg, avec le support continu de Sylvain Besch, CEFIS- Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales; Germaine Thill, STATEC; Sylvie Prommenschenkel, Ministère des Affaires étrangères et Marc Hayot, Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, Ministère de la Famille et de l'Intégration.

SYNTHÈSE

Le rapport politique sur les migrations et l'asile destiné au Réseau Européen des Migrations (EMN) donne un aperçu des principaux débats et développements politiques dans ces domaines au Luxembourg au cours de l'année 2011. Quelques débats politiques importants ont eu lieu en 2011, liés soit à des changements législatifs, soit à des thématiques et situations concrètes.

Plusieurs modifications législatives ont fait l'objet de débats publics et politiques. Avant tout, il faut signaler l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 2011 (modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ainsi que la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration) qui a transposé en droit national la directive 2008/115/CE, dite directive «*retour*». Lors du processus de légifération, le projet de loi a été fortement critiqué par les ONG œuvrant pour la protection des droits de l'homme et la défense des droits des immigrants. Les inquiétudes se sont focalisées sur l'entrave à la liberté de mouvement des ressortissants de pays tiers que représente le placement en rétention. Deux points étaient particulièrement critiqués : l'extension de la durée de rétention et l'interdiction d'entrée sur le territoire. Face à la rétention et au traitement des personnes en situation irrégulière, ces critiques ont été d'autant plus actuelles que le Luxembourg s'est doté en 2011 d'un nouveau Centre de rétention construit en dehors de l'enceinte pénitentiaire.

A l'opposé, la loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui a transposé en droit national la directive 2009/50/CE, dite directive «*Carte bleue européenne*», n'a pas suscité de débat. Celui-ci se limitait aux avis exprimés lors du processus de légifération. Dans le souci de garantir la compétitivité future du Luxembourg, le Conseil d'Etat et la Chambre de commerce ont plaidé pour une transposition favorable de la directive notamment en ce qui concerne les conditions d'obtention et la validité maximale de la carte bleue, ainsi que la définition du seuil minimum de rémunération, afin de garantir plus de flexibilité aux entreprises et aux personnes concernées.

En matière de politique d'intégration, plusieurs évolutions institutionnelles importantes sont à relever, dont la plupart ont consisté à lancer les instruments et organes prévus dans la loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. D'une part, le Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les

discriminations 2010-2014 a été officiellement présenté et d'autre part, le Contrat d'accueil et d'intégration a été lancé. Les règlements grand-ducaux portant sur les organes consultatifs tant au niveau communal (Commissions consultatives communales d'intégration) que national (Conseil national pour étrangers) ont été adoptés.

Pour ce qui est de la participation politique au niveau communal, la modification de la loi électorale par la loi du 13 février 2011 a ouvert l'électorat passif aux ressortissants de pays tiers et a aboli la condition de nationalité pour accéder aux postes de bourgmestre et d'échevin. La participation des étrangers aux élections communales du 9 octobre 2011 et les efforts de sensibilisation réalisés par le milieu associatif et les pouvoirs publics en vue de l'inscription des étrangers sur les listes électorales ont fait l'objet d'une attention importante en amont des élections. Le bilan de la participation des ressortissants étrangers aux élections communales a fait état d'une progression de l'ordre de 30% du nombre d'inscrits sur les listes électorales par rapport aux élections communales d'octobre 2005. La période précédant les élections a permis de mettre en évidence plusieurs obstacles et défis face à la participation électorale des étrangers. Les thèmes de l'intégration des étrangers dans les partis politiques, de la condition de la durée résidence pour pouvoir s'inscrire sur les listes et de l'inscription ou non d'office sur les listes électorales ont été relevés à plusieurs reprises par divers acteurs sociétaux.

Alors qu'en 2010, la question des demandeurs de protection internationale n'a pas fait l'objet d'un débat majeur, elle a suscité davantage d'intérêt en 2011. La raison principale consiste dans l'arrivée importante de demandeurs de protection internationale (DPI) en 2011. L'augmentation considérable du nombre de DPI a exercé une forte pression sur les autorités publiques en charge de la protection internationale, que ce soit au niveau des structures d'accueil et d'hébergement des DPI ou des structures chargées de la procédure d'examen des demandes de protection internationale.

Le gouvernement et le législateur ont réagi face à cette situation par différentes mesures législatives: La République de Serbie, dont émane la majorité des DPI d'origine Roms, a été rajoutée sur la liste des «pays d'origine sûrs». Et, suite à une modification de la loi du 5 mai 2006 sur le droit d'asile, les autorités luxembourgeoises ont de nouveau recours à la procédure accélérée pour traiter les demandes de protection internationale. Finalement, le Service des réfugiés de la Direction de l'Immigration a renforcé son effectif chargé de la gestion des demandes. Tout au long de l'année 2011, les autorités luxembourgeoises ont été en contact

avec leurs homologues serbes pour trouver des solutions à cet afflux considérable de DPI en provenance de Serbie.

Le débat sur l'asile a soulevé plusieurs questions et enjeux fondamentaux tels que l'attitude des résidents du Luxembourg face à l'accueil des réfugiés et la responsabilité partagée des autorités nationales et communales en ce qui concerne l'hébergement des DPI. C'est en 2011 que la ministre de la Famille et de l'Intégration a déclaré son intention d'introduire un système de quota d'hébergement pour les demandeurs de protection internationale et ainsi répartir l'accueil des DPI de façon équitable et proportionnelle entre les diverses communes.

Déjà présent en 2010, le débat autour des droits et de la place des frontaliers dans la société luxembourgeoise s'est poursuivi en 2011.

D'une part, l'apport économique des frontaliers au Luxembourg, a été débattu à maintes reprises. D'autre part, plusieurs études concernant les frontaliers - accompagnées d'un large écho médiatique - ont été présentées.

Finalement, le dossier de la suppression des allocations familiales au Luxembourg pour les jeunes de plus de 18 ans et de leur remplacement par une aide financière de l'État pour études supérieures accessible aux seuls résidents a connu plus de 600 recours introduits en 2011 auprès du Tribunal administratif suite à des refus d'octroyer des aides financières pour études supérieures aux enfants de travailleurs frontaliers et plusieurs plaintes déposées auprès de la Commission européenne.

1. Considérations préliminaires

1.1. Méthodologie

Les deux premiers chapitres portent sur l'évolution générale du système politique et légal au Luxembourg ainsi que sur les développements politiques et institutionnels en relation avec l'asile et les migrations. Tout en mettant en évidence les évolutions au cours de l'année 2011, nous nous référons au cadre législatif et à plusieurs dispositions légales adoptées avant 2011.

Pour chaque sujet, nous avons, dans un premier temps, repris sous «le contexte général avant 2011» des informations générales jugées importantes afin de mieux comprendre les développements récents qui se sont produits. Dans un deuxième temps, nous avons exposé les évolutions au niveau national en 2011 sous «évolutions au niveau national». Enfin, les évolutions liées aux politiques européennes, dont notamment la mise en œuvre des engagements prévus dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile et le Programme de Stockholm, ont été reprises sous «évolutions dans le contexte européen». Les modifications législatives relatives aux engagements européens sont présentées sous «évolutions dans le contexte européen» alors que les débats et préoccupations exprimées lors du processus de légifération sont repris sous «évolutions au niveau national».

Pour la définition d'évènements ou de débats significatifs, il a été tenu compte de plusieurs critères :

- médiatisation du débat ;
- impact du débat sur les discussions politiques accompagnant le processus de légifération ;
- nombre et type d'acteurs (ONG, syndicats, partis politiques, députés, groupes parlementaires, médias, membres du gouvernement, etc.) intervenant ou impliqués dans le débat.

Il a également été tenu compte de documents de référence tels que des études et rapports relatifs à la migration et à l'asile ayant alimenté le débat sur la politique migratoire au Luxembourg.

Les principales sources d'information utilisées sont :

- l'information fournie par les experts nationaux, gouvernementaux et non-gouvernementaux ;
- le suivi systématique des débats et des questions parlementaires ;
- la consultation systématique de l'ensemble des articles de la presse écrite des principaux quotidiens ou hebdomadaires du Luxembourg;
- la détection de documents de référence (études, rapports d'activité de divers acteurs, etc.) ;
- les contacts avec les ONG actives dans le domaine de la migration et de l'asile ;
- la consultation des positions des ONG ;
- la consultation systématique des sites Internet des ministères, ONG, etc.

1.2. Terminologie et définitions

En ce qui concerne la terminologie, nous nous sommes référés aux termes utilisés dans le Glossaire du Réseau Européen des Migrations¹.

Le terme *étranger* est celui de la définition de l'article 3a) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration² du 29 août 2008 qui stipule qu'est étranger «toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune».

1.3. Liste des abréviations utilisées :

ACAT	<i>Action des chrétiens pour l'abolition de la torture</i>
ACT	<i>Autorité pour les conditions du travail</i>
ADEM	<i>Administration de l'Emploi</i>
	<i>Agence pour le développement de l'emploi</i>
ADR	<i>Alternativ Demokratesch Reformpartei</i>
AFR	<i>Aides à la formation-recherche</i>
ALEBA	<i>Association Luxembourgeoise des Employés de Banque et Assurance</i>
APL	<i>Amitié Portugal-Luxembourg</i>
ASTI	<i>Association de soutien aux travailleurs immigrés</i>
AVVR-L	<i>Assistance au retour volontaire et à la réintégration</i>
BLLD	<i>Bureau de liaison luxembourgeois en matière de détachement et travail illégal</i>

¹ Le glossaire sur l'asile et les migrations d'EMN 2.0. est disponible sur le site Internet : <http://www.emn.europa.eu>

² Voir <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=2>

CAI	<i>Contrat d'accueil et d'intégration</i>
CASNA	<i>Cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants</i>
CCDH	<i>Commission consultative des Droits de l'Homme</i>
CCI	<i>Commission consultative communale d'intégration</i>
CCPL	<i>Confédération de la communauté portugaise au Luxembourg</i>
CEFIS	<i>Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales</i>
CIALTI	<i>Cellule inter administrative de lutte contre le travail illégal</i>
CITP	<i>Classification internationale type des professions</i>
CLAE	<i>Comité de liaison et d'action des étrangers</i>
CNE	<i>Conseil national pour étrangers</i>
CNS	<i>Caisse nationale de santé</i>
CPJPO	<i>Comité pour une paix juste au Proche Orient</i>
CSL	<i>Chambre des salariés Luxembourg</i>
CSJ	<i>Chrëschtlech Sozial Jugend</i>
CSV	<i>Parti Chrétien Social</i>
DG	<i>Déi Gréng</i>
DIRECCTE	<i>Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi</i>
DJG	<i>Déi Jonk Gréng</i>
DP	<i>Parti démocratique</i>
DPI	<i>Demandeurs de protection internationale</i>
DL	<i>Déi Lénk</i>
E2C	<i>École de la 2^{ième} chance</i>
EEE	<i>Espace économique européen</i>
EMN	<i>European Migration Network</i>
EMN NCP LU	<i>European Migration Network- National Contact Point Luxembourg</i>
FACVL	<i>Fédération des associations capverdiennes au Luxembourg</i>
FAEL	<i>Fédération des associations d'Espagnols du Luxembourg</i>
FEI	<i>Fonds européen d'intégration</i>
FER	<i>Fonds européen pour les réfugiés</i>
FFE	<i>Fonds pour les frontières extérieures</i>
FNCTTFEL	<i>Fédération nationale des cheminots, travailleurs du transport, fonctionnaires et employés luxembourgeois</i>
FNEL	<i>Fédération nationale des éclaireurs et éclaireuses du Luxembourg</i>
FNR	<i>Fonds national de la recherche</i>
GAT	<i>General Aviation Terminal</i>
G.E.I.E. FEL	<i>Groupement d'intérêt des frontaliers européens au Luxembourg</i>
HCR	<i>Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés</i>
JCL	<i>Jeunesse communiste luxembourgeoise</i>
JDL	<i>Jeunesse démocrate et libérale</i>
JSL	<i>Jeunesses socialistes luxembourgeoises</i>
INAP	<i>Institut national d'administration publique</i>
ITM	<i>Inspection du travail et des mines</i>
KPL	<i>Parti communiste Luxembourgeois</i>
LaF	<i>Lëtzebuergesch als Friemsprooch</i>
LCGB	<i>Lëtzebuenger Chrëschtleche Gewerkschaftsbond</i>
LFR	<i>Collectif Réfugiés - Lëtzebuenger Flüchtlingsrot</i>
LSAP	<i>Parti ouvrier socialiste luxembourgeois</i>
MAE	<i>Ministère des Affaires étrangères</i>
MENFP	<i>Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle</i>

MFI	<i>Ministère de la Famille et de l'Intégration</i>
MIPEX	<i>Migrant Integration Policy Index</i>
MYO	<i>Migrer les Yeux Ouverts</i>
OACI	<i>Organisation de l'aviation civile internationale</i>
OGBL	<i>Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg</i>
OIM	<i>Organisation internationale pour les migrations</i>
OLAI	<i>Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration</i>
PBC	<i>Principes de base communs</i>
PCS	<i>Parti chrétien social</i>
PDTI	<i>Pôle détachement et travail illégal</i>
PKD	<i>Public Key Directory</i>
RETEL	<i>Réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi</i>
RCP	<i>Répertoire des clés publiques</i>
RLS	<i>Régime linguistique spécifique</i>
SDTI	<i>Service détachement et travail illégal</i>
SIS	<i>Système d'information Schengen</i>
SMI	<i>Service médical de l'immigration</i>
STATEC	<i>Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché du Luxembourg</i>
SYPROLUX	<i>Syndicat professionnel des cheminots luxembourgeois</i>
SYVICOL	<i>Syndicat des villes et communes luxembourgeoises</i>
UEL	<i>Union des entreprises luxembourgeoises</i>
VAE	<i>Validation des acquis de l'expérience</i>
VIS	<i>Système d'information sur les visas</i>

1.4. Directives européennes:

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 – *«directive retour»*

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 – *«directive Carte bleue européenne»*

Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier – *«directive sanctions»*

2. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE AU LUXEMBOURG

2.1. La structure du système politique et le contexte institutionnel

La structure du système politique et le contexte institutionnel luxembourgeois ont été décrits de façon détaillée dans les rapports politiques sur la migration et l'asile des années 2008, 2009 et 2010.³

Processus de réforme globale de la Constitution

La modification de la Constitution par la loi du 12 mars 2009⁴ avait relancé le débat sur une révision systématique de la Loi fondamentale. Une proposition de révision de la Constitution a été déposée à la Chambre des députés⁵.

Le 21 juillet 2011, le gouvernement a pris position sur la proposition de révision⁶ portant sur 145 articles. Dans sa prise de position, le gouvernement a largement respecté les grandes orientations de la proposition de révision. Les modifications les plus substantielles concernent les dispositions touchant au pouvoir exécutif et notamment aux pouvoirs du Grand-Duc. En matière législative, il est proposé de retirer les attributions suivantes au Grand-Duc : le droit d'initiative (dépôt des projets de loi), le droit de promulgation/publication des lois, ainsi que les droits d'ouvrir et de clore les sessions parlementaires.

La proposition de révision ne vise pas les articles concernant les non-Luxembourgeois à l'exception de l'article 111 de la Constitution qui stipule que : «Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens,

³ European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008, 2009, 2010 ch. 1.1, publié en 2010, <https://www.emnluxembourg.lu/PUBLICATIONS/policy-reports>

⁴ Loi du 12 mars 2009 portant révision de l'article 34 de la Constitution a supprimé le droit de sanction des lois par le Grand-Duc, suite au refus de celui-ci de signer la loi sur l'euthanasie et suivant la volonté expressément formulée par le Souverain, et a réduit les prérogatives du Grand-Duc à la promulgation des lois pour qu'elles puissent entrer en vigueur, Mémorial A n°43 du 12 mars 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0043/2009A0586A.html>

⁵ Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Document parlementaire 6030/00, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6030>; Voir aussi European Migration Network-National Contact Point Luxembourg- Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010, <http://www.emnluxembourg.lu/PUBLICATIONS/policy-reports>

⁶ Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Document parlementaire 6030/5, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6030>

sauf les exceptions établies par la loi», alors que la proposition de révision prévoit la formulation suivante : «Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois».

Afin d'éviter que le texte puisse être interprété dans le sens que toute personne, y inclus l'étranger qui séjourne irrégulièrement sur le territoire, bénéficie des mêmes droits que les Luxembourgeois en ce qui concerne la protection de leur personne et de leurs biens, la Cour administrative et le gouvernement proposent de modifier le texte de manière à faire ressortir une restriction des droits prévus par les lois : «Toute personne qui se trouve légalement sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois».⁷

Réorganisation territoriale- fusion des communes et élections communales d'octobre 2011

Les discussions autour de la réorganisation territoriale et de la fusion des communes se sont poursuivies en 2011.

Jusqu'en 2017, le ministre de l'Intérieur ambitionne de réduire de manière considérable le nombre de communes du Luxembourg, en passant de 116 communes à 71.

Sur les trois dernières années, sept référendums ont été organisés dans le pays auprès des populations locales. Dans six cas, la population locale a approuvé le projet de fusion. Seize communes se sont fondues en six nouvelles administrations communales mises en place le 1^{er} janvier 2012, à savoir presque 3 mois après les élections communales d'octobre 2011.

La fusion des communes a eu des répercussions sur les élections communales d'octobre 2011, alors que certaines de ces communes sont passées du scrutin majoritaire⁸ au scrutin proportionnel⁹.

⁷<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6030#>

⁸ Les communes comptant moins de 3000 habitants appliquent le scrutin majoritaire. Dans ces communes, des candidats individuels se présentent, c'est-à-dire qu'ils ne figurent pas sur la liste d'un parti ou d'un groupement. Certains sont indépendants, d'autres sont liés à un parti mais n'affichent pas officiellement leur couleur politique. La campagne électorale se déroule donc forcément sur un niveau très local, sans que le programme général d'un parti n'y interfère. L'électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de conseillers à élire.

⁹ Le scrutin proportionnel est appliqué dans les communes de plus de 3000 habitants. L'électeur a la possibilité de voter une liste (d'un parti ou d'une initiative citoyenne) ou de «panacher», c'est-à-dire de donner ses voix à des candidats sur différentes listes (comme aux législatives). Il dispose d'autant de voix qu'il y a de conseillers à

2.2. Le cadre législatif en matière d'immigration, d'asile et d'intégration

Rappelons brièvement le cadre législatif en matière d'immigration, d'asile et d'intégration au Luxembourg,

A) Immigration

- Loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration¹⁰
- Texte coordonnée de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration¹¹ et les règlements grand-ducaux
- Loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (et portant transposition 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)¹²
- Règlement grand-ducal du 25 janvier 2012 modifiant le 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'immigration¹³
- Règlement ministériel du 15 février 2012 fixant le salaire annuel brut moyen au titre du règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008¹⁴
- Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention¹⁵

élire. Il peut attribuer au maximum deux suffrages par candidat, sans dépasser toutefois le nombre total de voix dont il dispose.

¹⁰ Mémorial A n° 151 du 25 juillet 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

¹¹ Mémorial A n° 151 du 25 juillet 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

¹² Mémorial A n° 19 du 3 février 2012,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0019/2012A0238A.html?highlight=>

¹³ Mémorial A n° 19 du 3 février 2012, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0019/a019.pdf>

¹⁴ Règlement ministériel du 15 février 2012 fixant le salaire annuel brut moyen au titre du règlement grand-ducal modifié 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° 39 du 5 mars 2012, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0039/a039.pdf>

¹⁵ Loi du 28 mai 2009, Mémorial A n° 119 du 29 mai 2009,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0119/2009A1708A.html>

- Règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités générales du régime de rétention du Centre de rétention¹⁶
- Règlement grand-ducal du 19 mai 2011 modifiant le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 portant création des traitements de données à caractère personnel¹⁷
- Règlement grand-ducal du 3 février 2009 relatif au contrôle médical des étrangers¹⁸
- Règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement et modifiant le règlement grand-ducal du 21 décembre 2006 portant transposition de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre des mesures d'éloignement par voie aérienne¹⁹
- Règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi²⁰
- Règlement grand-ducal modifié 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'immigration²¹
- Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 portant sur l'attestation de prise en charge en faveur d'un étranger²²
- Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 relatif à l'exercice d'une activité salariée par un étudiant, tel que prévu par la loi²³
- Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative des étrangers, de la commission

¹⁶ Mémorial A n° 180 du 22 août 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/index.html>

¹⁷ Mémorial A n° 102 du 20 mai 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/a102.pdf>

¹⁸ Mémorial A n° 16 du 10 février 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0016/a016.pdf>

¹⁹ Mémorial A n° 180 du 22 août 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/index.html>

²⁰ Mémorial A n° 180 du 22 août 2011, Texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/index.html>

²¹ Mémorial A n° 102 du 20 mai 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/index.html>

²² Mémorial A n° 138 du 10 septembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=2>

²³ Mémorial A n° 138 du 10 septembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=2>

consultative pour travailleurs salariés, de la commission consultative pour travailleurs indépendants²⁴

B) Asile

- Loi du 19 mai 2011 modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection²⁵
- Texte coordonnée de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection²⁶
- Règlement grand-ducal du 1^{er} avril 2011 modifiant 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 protection²⁷
- Règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale²⁸
- Règlement grand-ducal du 21 juillet 2006 déterminant les conditions dans lesquelles les demandeurs de protection internationale ont accès à la formation prévue à l'article 14 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection²⁹

C) Intégration

- Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg³⁰
- Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 fixant les conditions d'application et les modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration³¹

²⁴ Mémorial A n°138 du 10 septembre 2008,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=2>

²⁵ Loi du 19 mai 2011, Mémorial A n°102 du 20 mai 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/index.html>

²⁶ Le texte coordonné de cette loi a été publié au Mémorial A n°151 du 25 juillet 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>

²⁷ Mémorial A n°67 du 11 avril 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0067/a067.pdf>

²⁸ Mémorial A n°171 du 22 septembre 2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0171/a171.pdf>

²⁹ Mémorial A n°131 du 31 janvier 2006,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0131/a131.pdf#page=3>

³⁰ Loi du 16 décembre 2008, Mémorial A n°209 du 24 décembre 2008,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/index.html>

- Règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives d'intégration³²
- Règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 portant détermination des modalités de désignation des représentants des étrangers au Conseil national pour étrangers, ainsi que leur répartition par nationalités³³

Autres lois et règlements à citer en relation avec l'intégration des étrangers :

- Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et ses règlements grand-ducaux³⁴
- Loi du 28 novembre 2006 portant sur l'égalité de traitement³⁵
- Loi du 13 février 2011 portant modification de l'article 457-3 du Code pénal³⁶
- Loi du 17 février 2009 portant introduction du congé linguistique³⁷
- Loi du 13 février 2011 portant modification de: 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003³⁸
- Loi du 19 décembre 2008 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national³⁹

³¹ Mémorial A n°197 du 20 septembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0197/2011A3584A.html>

³² Mémorial A n°237 du 22 novembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0237/2011A4006A.html>

³³ Mémorial A n°236 du 22 novembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0236/a236.pdf>

³⁴ Loi du 23 octobre 2008, Mémorial A n°158 du 27 octobre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/2008A2222A.html>; Règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des cours d'instruction civique à suivre pour être admis à la naturalisation ; Règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation ; Règlement grand-ducal du 14 novembre 2008 portant fixation du montant du droit de timbre applicable aux certificats de nationalité. http://www.mj.public.lu/nationalite/droit_nationalite.pdf

³⁵ Loi du 28 novembre 2006, Mémorial A n°207 du 06 décembre 2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0207/index.html>

³⁶ Loi du 13 février 2011, Mémorial A n°33 du 21 février 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0033/2011A0354A.html>

³⁷ Loi du 17 février 2009, Mémorial A n°33 du 26 février 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/>

³⁸ Loi du 13 février 2011, Mémorial A n°29 du 16 février 2011 <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0029/2011A0240A.html>

³⁹ Loi du 19 décembre 2008, Mémorial A n°210 du 24 décembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0210/2008A3162A.html>

- Loi du 18 décembre 2009 sur l'accès à la fonction publique⁴⁰ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et ses règlements grand-ducaux⁴¹
- Loi du 16 décembre 2011 portant modification de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat⁴²
- Règlement grand-ducal du 16 juin 2009 déterminant le fonctionnement des cours d'accueil et des classes d'accueil pour enfants nouvellement installés au pays⁴³

D'autres projets législatifs et réglementaires dans le domaine des politiques migratoires sont encore à mentionner :

- Projet de règlement grand-ducal modifiant le 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'immigration⁴⁴
- Projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair 1.modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et 2.modifiant la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse⁴⁵
- Projet de loi ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance⁴⁶

⁴⁰ Loi du 18 décembre 2009 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat; c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux; d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, Mémorial A n°248 du 22 décembre 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0248/a248.pdf>

⁴¹ Mémorial A n°78 du 25 mai 2010, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0078/a078.pdf#page=2>
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0078/a078.pdf#page=2>

⁴² Mémorial A n°274 du 27 décembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0274/a274.pdf>

⁴³ Mémorial A n°144 du 19 juin 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0144/2009A1992A.html>

⁴⁴ Mémorial A n°145 du 29 septembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0145/a145.pdf>

⁴⁵ Projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6328>

⁴⁶ Projet de loi ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance ainsi que de modifier et compléter certaines dispositions: - du Code civil, - du Nouveau Code de procédure civile, - du Code pénal,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=5908#>

Les modifications législatives en 2011

Il faut surtout citer⁴⁷ :

- L'adoption de la loi du 1^{er} juillet sur la libre circulation (modifiant la loi du 5 mai 2006, et la loi du 26 août 2008) qui a transposé en droit national la directive (2008/115/CE), dite directive «*retour*». Cette loi a modifié la loi sur l'immigration et la loi sur l'asile
- L'adoption de la loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui a transposé en droit national la directive (2009/50/CE), dite directive «*Carte bleue européenne*»⁴⁸, adoptée en 2011, mais publié en 2012
- L'adoption de la loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi⁴⁹
- L'adoption du règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention du Centre de rétention⁵⁰
- La modification de la loi électorale par la loi du 13 février 2011⁵¹
- L'adoption du règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 fixant les conditions d'application et modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration⁵²
- L'adoption du règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives communales d'intégration⁵³
- L'adoption du règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 portant détermination des modalités de désignation des représentants des étrangers au Conseil national pour étrangers, ainsi que leur répartition par nationalités⁵⁴

⁴⁷ Les modifications législatives et les débats politiques et publics y relatifs sont décrits de façon exhaustive sous les Points 10.1 et 10.2.

⁴⁸ Les modifications législatives et les débats politiques et publiques y relatifs sont décrits de façon exhaustive sous les Points 10.1 et 10.2.

⁴⁹ Mémorial A n°11 du 26 janvier 2012, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0011/a011.pdf>

⁵⁰ Mémorial A n°180 du 22 août 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/a180.pdf>

⁵¹ Mémorial A n°29 du 16 février 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0029/a029.pdf>

⁵² Mémorial A n°197 du 20 septembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0197/a197.pdf>

⁵³ Mémorial A n°237 du 22 novembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0237/a237.pdf>

⁵⁴ Mémorial A n°236 du 22 novembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0236/a236.pdf#page=2>

3. LES DÉVELOPPEMENTS CONCERNANT LA POLITIQUE RELATIVE À L'IMMIGRATION, L'INTÉGRATION ET L'ASILE

3.1. Les évolutions politiques générales en 2011

Élections communales

Les élections communales ont eu lieu le 9 octobre 2011. Chaque commune luxembourgeoise (106 communes et 107 circonscriptions électorales) dispose d'un conseil communal duquel ressort le collège des bourgmestre et échevins. Les conseillers communaux sont élus directement par les habitants de la commune.

Tandis que le vote est obligatoire pour tous les Luxembourgeois, la loi électorale permet aux non-Luxembourgeois qui résident depuis au moins 5 ans au Luxembourg au moment de l'inscription sur les listes électorales, de voter aux élections communales. Les élections du 9 octobre 2011 ont été les premières après la modification de la loi électorale⁵⁵ qui étendait le droit de vote passif aux élections communales aux ressortissants non-communautaires, droit jusque-là réservé aux ressortissants communautaires. En outre, la loi a renoncé à l'interdiction de voir accéder des non-Luxembourgeois aux fonctions de bourgmestre et d'échevin.

Alors que les Luxembourgeois âgés de 18 ans figurent d'office sur toutes les listes électorales, les électeurs étrangers potentiels ont dû s'inscrire eux-mêmes sur les listes jusqu'au 14 juillet 2011. Afin de favoriser la participation électorale des ressortissants tiers, l'OLAI a été mandaté par le gouvernement de mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation auprès des étrangers, intitulée «Je peux voter».

Réforme de l'Administration de l'emploi

L'Administration de l'emploi (ADEM) a été réformée. Dans le cadre de cette réforme, le projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi a été adopté par la Chambre des députés le 15 décembre 2011⁵⁶. L'objectif de la réforme⁵⁷ est de passer d'une approche de simple gestion du chômage à une approche proactive de promotion et

⁵⁵ Loi du 13 février 2011 portant modification de: 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003, Mémorial A n°29 du 16 février 2011. Pour être candidat aux élections communales, il faut justifier d'une durée de résidence de 5 ans au moment du dépôt des candidatures.

⁵⁶ Projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6232>

⁵⁷ Le projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6232>; La réforme de l'Administration de l'emploi, http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-adem/index.html

développement de l'emploi et de garantir ainsi un suivi plus personnalisé des demandeurs d'emploi, ainsi qu'une mise en relation des offres et des demandes d'emploi. Deux nouvelles agences régionales de l'ADEM ont ouvert à Dudelange (11 mars) et Wasserbillig (27 mai) en 2011 et le contingent de placeurs a été renforcé. D'après un premier bilan de la réforme de l'ADEM tiré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration le 30 juin 2011, la lutte contre le chômage des jeunes et la mise en œuvre de politiques en faveur des chômeurs âgés⁵⁸ ont été considérées comme étant prioritaires. (Voir aussi Point 4.1.2)

Réforme des pensions

Après discussion des lignes directrices⁵⁹ de la réforme avec l'ensemble des partenaires concernés, le Conseil de gouvernement a adopté le 16 décembre 2011 les grandes lignes du projet de loi portant réforme de l'assurance pension⁶⁰. Le projet intégral n'a pas été adopté en 2011.

La position financière favorable du système de pension luxembourgeois résulte principalement d'une croissance continue du marché du travail au cours des décennies passées, suite à une migration soutenue et à un apport de main d'œuvre de non-résidents considérable. Par ailleurs, se voyant confronté à un vieillissement de la population et à une augmentation de l'espérance de vie qui ne se traduit pas à ce jour par une prolongation de la carrière professionnelle, le système sera confronté à moyen terme à des problèmes de soutenabilité en termes d'adéquation des prestations et de ressources financières nécessaires.⁶¹ Le défi consiste à garantir un système de pension équilibré et viable (viabilité financière, sociale et politique) qui tient compte des évolutions démographiques et des périodes de retraite prolongées tout en assurant aux futurs bénéficiaires un niveau de pension comparable à ceux des bénéficiaires actuels.

Alors que la réforme ne touche pas aux conditions de départ à la retraite, ni aux droits des bénéficiaires de pension et des assurés actifs, ni à l'accès de la pré-retraite, les futurs bénéficiaires se voient cependant confrontés aux choix entre une prestation de retraite comparable aux taux actuels liée à une prolongation de la carrière active, soit à des prestations

⁵⁸ Article d'actualité, Nicolas Schmit: «Regagner l'initiative sur le marché de l'emploi», 30/06/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/06-juin/30-adem/index.html

⁵⁹ Lignes directrices présentées le 17 mars 2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/03-mars/17-frieden-bartolomeo/index.html

⁶⁰ http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-systeme-pension/index.html

⁶¹ Réforme du système de pension: enjeux et objectifs, http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-systeme-pension/index.html

moins élevées comme conséquence à une retraite prise plus tôt.⁶² Ce «choix» d'allonger la vie professionnelle a été dénoncé comme utopique par divers acteurs (LCGB, OGBL, ALEBA⁶³) qui mettent en évidence les difficultés de réinsertion professionnelle pour les personnes âgées que connaît le marché de l'emploi déjà à l'heure actuelle.

3.2. Les évolutions générales en matière d'asile, d'immigration et d'intégration

Le Luxembourg et l'immigration

Au cours de l'année 2010, la population du Grand-Duché avait augmenté de 9.774 habitants, dépassant pour la première fois le cap des 500.000 habitants. Autre fait novateur, la part des étrangers dans la population totale avait baissé pour la première fois depuis la Deuxième Guerre mondiale. Ce phénomène était lié à l'explosion du nombre de naturalisations suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité.⁶⁴

Le nombre des naissances a connu une forte progression en passant de 5.638 en 2009 à 5.874 en 2010. Cette hausse a été exclusivement due à un accroissement des naissances «luxembourgeoises» (+12.8%), tandis que les naissances «étrangères» ont connu un recul prononcé de quelque 7%. Pour la première fois depuis le début de l'année 2000, les naissances luxembourgeoises ont été plus nombreuses que les naissances étrangères, leur part relative s'élevant à 51.6%. La forte progression des naissances autochtones et la chute des naissances étrangères ne sont d'ailleurs pas dues à un retournement des taux de fécondité respectifs des femmes luxembourgeoises et étrangères mais plutôt à la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise.

Au 1^{er} janvier 2011, 511.840 personnes résident au Luxembourg. Un solde naturel (naissances - décès) de 2.114 et un solde migratoire positif (arrivées - départs) de 7.660 personnes ont fait

⁶² Réforme du système de pension: enjeux et objectifs, http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-systeme-pension/index.html

⁶³ ALEBA Info, NON à cette réforme des pensions!, 07/2011, <http://www.aleba.lu/management/documents/fichiers/888f1b5601ac1bd2733118e1a8109af1.pdf> ; LCGB, Spotlight, <http://lcgb.lu/uploads/spotlights/35b56ec045ab10187b1495b7f57a94377930a0a.pdf> ; Tageblatt, Länger leben, länger arbeiten, 30/11/2011, <http://www.tageblatt.lu/nachrichten/luxemburg/story/12367092>

⁶⁴ Germaine Thill-Ditsch, Regards sur la population par nationalités, Regards 6-2010, STATEC, Juillet 2010

augmenter la population de résidence de 9.774 unités. 43.2% de la population du Grand-Duché n'a pas la nationalité luxembourgeoise.⁶⁵

La grande majorité des résidents étrangers au Luxembourg sont des citoyens d'un État membre de l'Union européenne (85,9%), majoritairement du Portugal (36,7% de la population étrangère), de la France (14%) et de l'Italie (8%). Les ressortissants de pays tiers ne représentent que 14,1% de la population étrangère.⁶⁶ Ceci fait du Luxembourg le pays de l'UE où la part des résidents étrangers communautaires est la plus importante où la part des résidents de pays tiers est la plus faible.

La transposition de la «directive retour»

Le processus d'adoption de la loi du 1^{er} juillet 2011⁶⁷ transposant en droit national la «directive retour», a fait l'objet d'un débat continu et de critiques régulières de la part des ONGs. (Voir en détail sous 10.1 et 10.2)

La protection internationale

L'année 2011 était particulièrement marquée par des discussions portant sur la protection internationale du fait de l'afflux considérable de DPI qu'a connu le pays depuis fin 2010. La recrudescence en demandes reçues en 2011 a exercé une forte pression sur les structures responsables du traitement et de la gestion des demandes avec comme conséquence que la thématique a suscité de nombreux débats tant au niveau politique que public.

Dans sa déclaration sur l'état de la nation le 6 avril 2011⁶⁸, le Premier ministre a abordé le sujet de la protection internationale. Face à l'augmentation du nombre de demandeurs de

⁶⁵ Statec, Statnews, n°14/ 2011, 03/05/2011

<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2011/05/20110503/20110503.pdf>

⁶⁶ Statec, Cahier Économique, n°112, Rapport travail et cohésion sociale, 04/10/2011, p 10,

<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2011/112-cohesion-sociale/index.html>

⁶⁷ Loi du 1er juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°151, du 25 juillet 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html?highlight=>

⁶⁸ Article d'actualité, Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2011, 06/04/2011, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>

protection internationale au Luxembourg connue depuis fin 2010, le Premier ministre s'est prononcé en faveur de procédures plus rapides, notamment pour les ressortissants issus de «pays sûrs». Il a évoqué la nécessité de renforcer les différents services d'accueil et de logement, de construire des infrastructures d'hébergement provisoires et modulables ainsi que de les répartir à travers le pays. Le débat sur les réponses politiques et l'accueil à donner face à l'afflux des DPI a rebondi à plusieurs reprises au cours de l'année 2011. (Voir en détail sous Point 7.2.)

Bilan en matière d'asile en 2011

Le 1^{er} février 2011, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a dressé un état des lieux des principales évolutions en matière d'asile et d'immigration en 2010. Il a ainsi constaté «un afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie, principalement des Roms et des membres des minorités albanophones» au Luxembourg, qui serait due à la levée de l'obligation de visa pour la Serbie et la Macédoine effectuée en décembre 2009. Analysant les chiffres pour les années 2010 et début 2011, le ministre a conclu que le phénomène de recrudescence des demandes de protection internationale, débuté en 2010, continuerait en 2011.⁶⁹

Le bilan complet 2011 en matière d'asile et d'immigration a été dressé le 31 janvier 2012. Les demandes (individus concernés) ont triplé par rapport à 2010, passant de 786 à 2.164 demandes. Plus de 78% des DPI viennent des pays des Balkans de l'Ouest.⁷⁰

⁶⁹ Article d'actualité, Bilan 2010 en matière d'asile et d'immigration: "Afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie", 01/02/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/02-fevrier/01-schmit/index.html

⁷⁰ Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration, Conférence de presse, Bilan 2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/01-janvier/31-schmit/bilan.pdf

3.3. Les évolutions institutionnelles en matière d'immigration, d'asile et d'intégration en 2011

L'année 2011 a connu des évolutions institutionnelles importantes, la plupart consistant à lancer les outils d'intégration et les organes prévus par la loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014

Par communiqué de presse du 9 février 2011, la ministre de la Famille et de l'Intégration, Marie-Josée Jacobs, a présenté le Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014.⁷¹

Le plan d'action constitue l'instrument de coordination stratégique et opérationnelle des politiques d'intégration transversales. (Voir aussi sous Point 4.4.2)

Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

Instauré par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg⁷², le CAI a été lancé officiellement le 29 septembre 2011.

La mise en œuvre du CAI, définie par le règlement grand-ducal du 2 septembre 2011⁷³, incombe à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Le CAI constitue un engagement réciproque et facultatif entre l'État et l'étranger âgé de plus de 16 ans légalement installé au Luxembourg et désirant s'y maintenir de manière durable. Prévu pour une durée maximale de deux ans, ledit contrat s'adresse d'ailleurs aussi bien aux citoyens de l'Union européenne qu'aux ressortissants de pays tiers, aux nouveaux arrivants comme aux personnes installées depuis des années au Luxembourg. (Voir aussi sous Point 4.4.2).

⁷¹ Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014),

http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/plan/olai_plan_daction_fr.pdf

⁷² Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. ,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/2008A3156A.html?highlight=>

⁷³ Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 fixant les conditions d'application et modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0197/2011A3584A.html>

Les Commissions consultatives communales d'intégration (CCI)

Le règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives communales d'intégration a abrogé le règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives pour étrangers.⁷⁴ En vertu de l'article 23 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, une commission de ce type doit être constituée dans toutes les communes alors qu'auparavant elle n'était obligatoire que dans les communes comportant au moins 20% d'étrangers. Parmi les membres étrangers doit figurer une personne ayant la nationalité d'un pays tiers, à moins qu'aucun ressortissant tiers n'ait posé sa candidature (article 2 (2)). Le lancement des appels à candidatures dans les diverses communes et la mise en place des CCI dans les diverses communes sont prévus pour début 2012.

Le Conseil national pour étrangers (CNE)

Le CNE est un organe consultatif chargé d'étudier de sa propre initiative ou à la demande du gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration.

Le 17 juin 2011, les membres du Conseil national pour étrangers (CNE) ont dressé un bilan de leur mandat (2007-2010) qui fut prorogé en 2011. Jusqu'en 2011, il était composé de 30 membres dont 15 représentants issus de la société luxembourgeoise et 15 représentants étrangers. La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg a modifié la composition du CNE. Le futur CNE sera composé de 34 membres (représentants des étrangers, des réfugiés, du Syvicol, des organisations patronales, des organisations syndicales les plus représentatives et de la société civile) tandis que le nombre de représentants des étrangers sera porté de 15 à 22, dont sept représentants de pays tiers. Les membres du CNE sont désormais élus pour une durée de 5 ans, alors qu'avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2008, leur mandat prenait fin au bout de 3 ans. Le mandat individuel prend fin dès que le représentant des étrangers acquiert la nationalité luxembourgeoise ou dès qu'il transfère sa résidence en dehors du pays.

⁷⁴Mémorial A n° 237 du 22 novembre 2011,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0237/2011A4006A.html>

Le règlement grand-ducal portant détermination des modalités de désignation des représentants des étrangers au Conseil national pour étrangers, ainsi que leur répartition par nationalités a été adopté le 15 novembre 2011.⁷⁵

Modification de la loi électorale

La loi du 13 février 2011 portant modification de: 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003⁷⁶ ouvre l'électorat passif aux ressortissants de pays tiers. Pour être candidat aux élections communales, le ressortissant étranger doit justifier d'une résidence de 5 ans le jour du dépôt de la candidature (et 6 mois de résidence habituelle dans la commune) et avoir 18 ans le jour des élections. Les non-Luxembourgeois, ressortissants communautaires ou non-communautaires, peuvent accéder aux fonctions de bourgmestre et d'échevin. Le luxembourgeois reste la langue usuelle à utiliser pendant les séances du conseil communal. Les conseillers peuvent s'exprimer également dans une des autres langues officielles du pays (allemand ou français), sans pour autant pouvoir demander une interprétation de la langue parlée ou une traduction des documents écrits.

Renforcement des effectifs du Service des réfugiés du ministère

Pour faire face à l'afflux exceptionnel de demandeurs de protection internationale notamment en provenance de la Serbie, le Conseil de gouvernement du 14 septembre 2011 a approuvé l'engagement de six employés supplémentaires, sur base temporaire, au Service des réfugiés de la Direction de l'Immigration qui est responsable pour l'enregistrement et le traitement des demandes de protection internationale au Luxembourg. Ces employés ont rejoint ledit service en janvier 2012.⁷⁷

⁷⁵ Mémorial A N° 236 du 22/11/2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0236/2011A4000A.html?highlight=>

⁷⁶ Mémorial A n° 29 du 16 février 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0029/2011A0240A.html>

⁷⁷ Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration, Conférence de presse, Bilan 2011, 31/01/2012, www.mae.lu

Ouverture du Centre de rétention

Le Centre de rétention est opérationnel depuis le 22 août 2011.

Il constitue une structure fermée qui a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement, prise en application de l'article 120 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et des formes complémentaires de protection et, le cas échéant, de les préparer à leur éloignement vers leurs pays d'origine ou leur pays de provenance en les faisant bénéficier, au besoin et selon les circonstances, d'un encadrement psychosocial individuel assuré par le personnel du Centre spécialement formé à cet effet. Le Centre se trouve à la proximité de l'Aéroport du Luxembourg et est placé sous l'autorité du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. La sécurité intérieure du Centre incombe à ses agents. La sécurité externe du Centre est assurée par la Police Grand-ducale. Le nouveau Centre de rétention, d'une capacité d'accueil de 88 personnes⁷⁸, prévoit des sections séparées pour familles et femmes.

⁷⁸ Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration, Conférence de presse, Bilan 2011, 31/01/2012.

4. IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET INTÉGRATION

4.1. La migration économique

4.1.1 Le contexte général avant 2011

Afin d'adapter l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise, le gouvernement a mis en place un groupe de réflexion interministériel chargé d'élaborer les lignes directrices ainsi que des recommandations pour une politique d'immigration proactive et cohérente.

4.1.2 Evolutions au niveau national en 2011

Les étrangers sur le marché de l'emploi

Le marché de l'emploi au Luxembourg est un marché de la Grande Région. Il se caractérise par un recours massif à la main d'oeuvre étrangère. Celle-ci est en majorité non-résidente et multilingue.

L'apport économique des frontaliers au Luxembourg a été soulevé à plusieurs reprises. Le fait que le Luxembourg a le plus important PIB par habitant et devance de loin les autres pays de l'Union européenne tient en grande partie à l'apport des travailleurs frontaliers qui ne sont pas comptabilisés dans ce calcul alors que le PIB est calculé par rapport à la population résidente.⁷⁹

Par ailleurs, l'objectif «emploi»⁸⁰ du Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie «Luxembourg 2020», souligne l'importance de la main d'oeuvre non-résidente (majoritairement de la Grande Région) sur le marché de l'emploi.⁸¹ Le réservoir de la main-d'oeuvre disponible dans les pays limitrophes - les

⁷⁹ Statec, http://www.portrait.public.lu/fr/evolution_economie/croissance/richeesse/index.html; Le Quotidien, 21/06/2011, <http://www.lequotidien.lu/l-economie/24730.html>

⁸⁰ Objectif européen: «s'employer à porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux» ; Observatoire de la Compétitivité, Luxembourg 2020 Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Semestre européen avril 2011, p 21, http://www.odc.public.lu/actualites/2010/11/PNR_Luxembourg_2020/Projet_Luxembourg_2020.pdf

⁸¹ Au 31 mars 2011, la part des 153.157 frontaliers dans l'emploi salarial était de 43,8%.

frontaliers - aura un impact non négligeable sur la possibilité d'atteindre les objectifs en matière de taux d'emploi du Luxembourg.⁸²

Plus de la moitié de la main d'oeuvre du pays est composée de travailleurs immigrés ou de travailleurs frontaliers résidant dans un des pays limitrophes.⁸³

En décembre 2011, on comptait 153 925 travailleurs frontaliers étrangers (représentant 41% de l'emploi total intérieur)⁸⁴. Dans ce contexte, il faut souligner la différenciation entre «l'emploi intérieur», qui englobe l'emploi de toutes les personnes travaillant au Luxembourg sans considération de leur lieu de résidence et «l'emploi national» ne comprenant que l'emploi des résidents du Luxembourg.⁸⁵

Les frontaliers sur le marché de l'emploi: une thématique récurrente

Plusieurs études concernant les frontaliers ont été présentées en 2011, accompagnées d'un large écho médiatique.

Une première étude traite des caractéristiques et déterminants de la mobilité professionnelle des frontaliers de la Grande Région⁸⁶. Plusieurs caractéristiques démographiques et économiques ont été identifiées comme influençant la mobilité professionnelle dans la Grande Région:

- la formation/le niveau d'étude: corrélation positive entre une formation supérieure et la volonté de s'éloigner de son domicile pour aller travailler
- le sexe: les frontaliers féminins sont moins nombreux que les hommes
- l'âge: les frontaliers sont plus jeunes en moyenne que les actifs résidents

⁸² L'objectif du Luxembourg en matière du taux d'emploi à atteindre en 2020 est finalement fixé à 73% ; Luxembourg 2020, p. 14.

⁸³ European Migration Network - National Contact Point Luxembourg-, Satisfying Labour Demand through Migration/ La force de l'emploi intérieur et la politique migratoire, 2.1. Graphique 1, 2,4, <http://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/la-force-de-l%E2%80%99emploi-int%C3%A9rieur-et-la-politique-migratoire>

⁸⁴ Statec, Emploi et chômage par mois 2000 – 2011, http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=1146&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92; Adem, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, N° 12 décembre 2011, p2, <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2012/01/20120126/Bulletin-Adem-Decembre-2011.pdf>. S'y ajoutent plus de 10.000 agents et fonctionnaires internationaux.

⁸⁵ L'emploi intérieur englobe les frontaliers étrangers mais ne comprend ni les frontaliers luxembourgeois ni les fonctionnaires ni les agents des institutions internationales considérées comme extraterritoriales. L'emploi national comprend les fonctionnaires et agents des institutions internationales ainsi que les frontaliers allant travailler chaque jour dans un pays limitrophe.

⁸⁶ Statistiques Grande Région/ Statistik Grossregion, «Qui sont les travailleurs frontaliers de la Grande Région? Caractéristiques et déterminants de la mobilité professionnelle», Communiqué du Statec, 15/12/2011, <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2011/12/20111215/index.html>

Une autre étude⁸⁷ s'intéresse aux moyens de transports utilisés par les frontaliers pour se rendre à leur lieu de travail. La voiture reste le mode de transport fortement dominant (86%), avec des écarts sensibles selon le pays de résidence (90% en Allemagne, 88% en Belgique et 83% en France), même si l'utilisation du transport en commun a connu une importante croissance au cours des dernières années (de 2% à 5% pour le bus et de 7% à 9% pour le train entre 2007 et 2011) notamment auprès des frontaliers travaillant au centre-ville.

Une troisième étude⁸⁸ aborde la perception des frontaliers auprès de la population résidente. Cette étude a permis de dégager 2 modèles perceptifs des frontaliers. Un premier modèle qualifié de «frontalier menace» est partagé par 26% de la population résidente et rejeté par 54% de la population, Un deuxième modèle qualifié de «frontalier indifférent» est partagé par 54% de la population et rejeté par 14% de la population.

L'aide financière pour études supérieures et les frontaliers

Depuis le 1^{er} octobre 2010, les allocations familiales au Luxembourg sont supprimées pour les jeunes de plus de 18 ans et remplacées par une aide financière de l'État pour études supérieures accessible aux seuls résidents. Les enfants des frontaliers ne reçoivent donc plus d'aide financière du gouvernement du Luxembourg.

Les syndicats (ALEBA, LCGB, OGBL) et des associations de frontaliers ont introduit 600 recours contre les refus aux demandes de frontaliers pour l'obtention de l'aide financière pour études supérieures. Par ailleurs plusieurs syndicats ont introduit une plainte devant la Commission européenne pour non-respect du droit communautaire. Ils fondent leur recours sur l'argument que la nouvelle prestation soit équivalant à une prestation familiale.

Le 17 février 2011, le Premier ministre a proposé la création d'un groupe de travail technique chargé d'analyser les possibilités de travailler sur un système de complément différentiel au niveau des aides pour études supérieures. Le groupe s'est réuni une fois le 12 avril 2011.⁸⁹

Le 23 mai 2011 les syndicats LCGB et CSC ont été reçus par la Commission européenne au sujet de leur plainte contre le nouveau système d'aide financière pour études supérieures. Les

⁸⁷CEPS/INSTEAD, Voiture ou transports en commun ? Comment les frontaliers se rendent-ils au travail en 2010?, n°78, décembre 2011, p. 1, <http://www.ceps.lu/pdf/3/art1743.pdf>

⁸⁸CEFIS, L'intégration au Luxembourg, Focus sur les réseaux sociaux, la confiance et les stéréotypes sur les frontaliers, Red n°15, <http://www.cefis.lu/files/95d32e192389ea26c4328d1298675610-15.html>

⁸⁹LCGB, Soziale Fortschritt, p. 44, <http://lcgb.lu/uploads/magazines/993a7e31fb34af6b6bef31e8f7a4076c2e20f611.pdf>

associations de défense des droits des frontaliers réunies au sein du Groupement d'intérêt des Frontaliers Européens au Luxembourg (GEIE) ont plaidé leur cause devant la Commission européenne au mois de mai 2011.⁹⁰

Après plusieurs échanges avec les autorités luxembourgeoises, la Commission européenne a décidé le 6 avril 2011 d'adresser une lettre de mise en demeure au gouvernement luxembourgeois, ouvrant ainsi une procédure d'infraction contre le Luxembourg.⁹¹ Le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a campé sur sa position et a entretemps présenté un bilan de la mise en œuvre de la loi de 2010 sur les aides financières pour études supérieures.⁹²

Les plaidoiries sur les dossiers concernant les aides pour étudiants non-résidents ont eu lieu le 12 décembre 2011 devant le Tribunal administratif.

Taux de chômage

Fin 2010, le taux de chômage des nationaux s'élevait à 2,8% contre 5,4% pour les étrangers venant d'un autre pays de l'Union européenne et 13,3% pour les étrangers venant de pays tiers.⁹³ D'après l'ADEM, le taux de chômage relativement faible des nationaux s'explique par le fait qu'une large part des nationaux est occupée dans des secteurs moins soumis aux fluctuations conjoncturelles, tels que les secteurs public et parapublic dits «protégés».⁹⁴ Au 31

⁹⁰Dossier des bourses d'études: Le LCGB et la CSC ont été reçus par la Commission européenne, Communiqués, 24/05/11, <http://lcgb.lu/fr/articles/show/id/943>

⁹¹La Commission européenne lance une procédure d'infraction contre le Luxembourg, 16/04/2011, <http://www.journal.lu/2011/04/16/la-commission-europeenne-lance-une-procedure-d%E2%80%99infraction-contre-le-luxembourg/>

⁹² Pendant l'année académique 2010/2011, le nombre de bénéficiaires de l'aide financière n'a cessé d'augmenter ; 4.700 étudiants de plus que l'année précédente, Article d'actualité, Conférence de presse de François Biltgen sur la rentrée académique, 07/09/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/09-septembre/07-biltgen/index.html

⁹³Statec, Cahier économique n°112, Rapport travail et cohésion sociale 2011, 14/10/2011, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2011/112-cohesion-sociale/index.html>

⁹⁴Statec, Cahier économique n°112, Rapport travail et cohésion sociale 2011, 14/10/2011, p 51, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2011/112-cohesion-sociale/index.html>; La crise économique et financière n'est pas passée inaperçue au Luxembourg. Elle s'est manifestée par une dégradation du marché de l'emploi, bien que le Luxembourg fasse partie du groupe de pays européens qui recensent fin 2009 plus d'emplois qu'en 2007. La crise économique se traduit au Luxembourg en 2009 non pas par une régression de l'emploi intérieur mais par un net ralentissement de la croissance de l'emploi, la progression étant d'environ 1% seulement. Il y a toutefois de fortes disparités selon les secteurs économiques, certains se caractérisant par une baisse des effectifs. Voir en détail : European Migration Network-National Contact Point Luxembourg, Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010, 3.1., <http://www.emnluxembourg.lu/PUBLICATIONS/policy-reports>

août 2011, 13% (1.841) des demandeurs d'emploi inscrites à l'ADEM (total 14.141) étaient des ressortissants de pays tiers.⁹⁵

Le marché de l'emploi et la réforme de l'ADEM

L'Administration de l'emploi (ADEM) a été réformée. Dans le cadre de cette réforme, le projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi a été adopté le 15 décembre 2011 par la Chambre des députés.

La réforme⁹⁶ vise l'augmentation de l'efficacité et la qualité des services à travers un suivi plus personnalisé des demandeurs d'emploi, ainsi que la mise en relation des offres et des demandes d'emploi.

Afin de connaître la situation et l'évolution du marché de l'emploi, l'Agence pour le développement de l'emploi procède, en collaboration avec le Service central de la statistique et d'études économiques ou avec d'autres organismes compétents, à l'élaboration de statistiques sur les fluctuations du marché du travail et à la collecte d'informations sur la libre circulation des travailleurs et à l'immigration de travail. Dans ce même contexte, un Observatoire du marché de l'emploi permettant de mieux connaître le fonctionnement de ce secteur a été lancé en novembre 2011 (Voir aussi Point 1(a)).⁹⁷

Les Luxembourgeois et les ressortissants d'un autre État membre⁹⁸, ainsi que les membres de famille d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant luxembourgeois, tels que définis à l'article 12 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration⁹⁹, peuvent s'inscrire comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi. Les ressortissants de pays tiers titulaires du statut de résident de longue durée ou disposant d'un titre de séjour en cours de validité, qui n'a pas de caractère temporaire, peuvent également s'inscrire.¹⁰⁰

⁹⁵ ADEM, 27/12/2011, document interne.

⁹⁶ Le projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6232>

⁹⁷ Article d'actualité, Nicolas Schmit «Regagner l'initiative sur le marché de l'emploi», 30/06/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/06-juin/30-adem/index.html

⁹⁸ Ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

⁹⁹ Mémorial A n° 138 du 10/09/2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/index.html>

¹⁰⁰ Art. L. 622-5. (1), N°3232(10) Rapport de commission(s): Commission du Travail et de l'Emploi, 9/12/2011, p. 7,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6232#>

L'article 42 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration précise les conditions à remplir par le ressortissant de pays tiers pour l'obtention d'une autorisation de séjour pour exercer une activité salariée.¹⁰¹ Cet article prévoit la consultation systématique de l'ADEM et de la Commission consultative pour travailleurs salariés (CCTS) pour vérifier si les conditions sont remplies. Cette commission est entendue en son avis avant toute décision d'attribution d'une autorisation de séjour ou de renouvellement d'un titre de séjour pour travailleur salarié ou d'attribution d'une autorisation de travail, sauf dans les cas exceptés par la loi.¹⁰²

Le projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi introduit une nouvelle procédure concernant la vérification du test du marché et de la priorité d'embauche communautaire. Il modifie l'article 42 de la loi modifiée du 29 août 2008 en supprimant la saisine de l'ADEM et la consultation systématique de la CCTS. C'est seulement dans le cas où le ministre estime que les conditions ne sont pas remplies qu'il saisit la CCTS.¹⁰³ Le test du marché de l'emploi est désormais fait en amont de la demande d'autorisation de séjour en tant que travailleur salarié ou d'autorisation de travail.

Dans l'intérêt du maintien du plein emploi, de l'analyse du marché de l'emploi et en vue des décisions concernant l'emploi des salariés étrangers, tout poste de travail doit obligatoirement être déclaré à l'Agence pour le développement de l'emploi.¹⁰⁴ Si endéans un délai de trois semaines (à compter de la déclaration), l'Agence pour le développement de l'emploi n'a pas proposé à l'employeur de candidat remplissant le profil requis pour le poste déclaré,

¹⁰¹ «(1) L'autorisation de séjour et l'autorisation de travail dans les cas où elle est requise, sont accordées par le ministre au ressortissant de pays tiers pour exercer une activité salariée telle que définie à l'article 3, après avoir vérifié si, outre les conditions prévues à l'article 34, les conditions suivantes sont remplies:

1. il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauche dont bénéficient certains travailleurs en vertu de dispositions européennes ou nationales;
2. l'exercice de l'activité visée sert les intérêts économiques du pays;
3. il dispose des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de l'activité visée;
4. il est en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi dans les formes et conditions prévues par la législation afférente en vigueur».

¹⁰² Article 150(1) : En vertu de l'article 42, paragraphe (2), il est créé une commission consultative pour travailleurs salariés qui est entendue en son avis avant toute décision d'attribution d'une autorisation de séjour ou de renouvellement d'un titre de séjour pour travailleur salarié ou d'attribution d'une autorisation de travail, sauf dans les cas exceptés par la présente loi. Article 150(2) : La commission peut aussi émettre à l'attention du ministre des avis à portée générale sur des sujets concernant l'emploi de la main-d'œuvre étrangère au Grand-Duché de Luxembourg et son impact sur le marché du travail.

(3) La composition et les modalités de fonctionnement de la commission sont fixées par règlement grand-ducal.

¹⁰³ Article 42(2), Projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi, 6232/10, 09/12/2011, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6232#>, entretemps Loi du 18 janvier 2012, Mémorial A n°11 du 16 janvier 2012, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0011/2012A0168A.html?highlight=>

¹⁰⁴ Article. L. 622-4. (1), Rapport de commission(s): Commission du Travail et de l'Emploi, 9/12/2011, p 6, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6232#>

l'employeur peut demander une attestation lui certifiant le droit de recruter, pour ce poste, la personne de son choix, sans préjudice des dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.¹⁰⁵

Le 10 février 2012, le Conseil de gouvernement a adopté projet de règlement grand-ducal qui vise à apporter différentes adaptations au règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 fixant les conditions et modalités relatives à la délivrance d'une autorisation de séjour pour un travailleur salarié ressortissant d'un pays tiers. Ces adaptations sont devenues nécessaires pour rendre le règlement grand-ducal conforme à la loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi, celle-ci ayant introduit une nouvelle procédure pour la déclaration des postes vacants par les employeurs et supprimé le recours systématique à la commission consultative pour travailleurs salariés prévu à l'article 42 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration¹⁰⁶.

La réforme de l'ADEM¹⁰⁷ instaure un Observatoire du marché de l'emploi, permettant de mieux connaître le fonctionnement du marché de l'emploi. Cet Observatoire, cofinancé par le Fonds social européen à hauteur de 50%, a été lancé en novembre 2011.¹⁰⁸ Les objectifs principaux de cet observatoire sont l'analyse du marché de l'emploi, le développement des prévisions, d'études longitudinales et d'études concernant l'impact de l'immigration, ainsi que l'établissement d'indicateurs du marché de l'emploi permettant un suivi des mesures en faveur de l'emploi¹⁰⁹ (voir sous Point 1(d)). Une première conférence de l'Observatoire du marché de l'emploi – Réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi (RETEL) a eu lieu du 22 au 24 novembre 2011.¹¹⁰

¹⁰⁵Article L. 622-4. (4), Rapport de commission(s): Commission du Travail et de l'Emploi, 9/12/2011, p. 7, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6232#>

¹⁰⁶Désormais, il faut joindre à la demande d'autorisation de séjour pour exercer une activité salariée, le certificat de l'ADEM prouvant que le test du marché de l'emploi a été effectué et que la priorité d'embauche européenne a été respectée.

¹⁰⁷La réforme de l'ADEM a été adoptée par la Chambre des députés le 15 décembre 2011. La réforme vise l'augmentation de l'efficacité et la qualité des services, via un suivi plus personnalisé des demandeurs d'emploi.

¹⁰⁸Article d'actualités, Nicolas Schmit, «Regagner l'initiative sur le marché de l'emploi», 30/06/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/06-juin/30-adem/index.html

¹⁰⁹Observatoire de la compétitivité, Luxembourg 2020 Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Semestre européen avril-2011, p. 21, http://www.odc.public.lu/actualites/2010/11/PNR_Luxembourg_2020/Projet_Luxembourg_2020.pdf

¹¹⁰Article d'actualité, Première conférence de l'Observatoire de l'emploi: Mieux connaître le marché de l'emploi luxembourgeois, 22/11/11- 24/11/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/11-novembre/22-conference-emploi/index.html

Fit4job

Le projet «fit4job» lancé en 2010 illustre la politique active de l'emploi du gouvernement. Ce projet, basé sur une collaboration entre le service public et le secteur privé, vise à encadrer les personnes qui ont perdu leur emploi tout en tenant compte des besoins en matière de recrutement des différents secteurs d'activité économique. Il s'agit en l'occurrence d'établir un diagnostic des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, divisé en trois parties :

- un diagnostic des compétences techniques (défini ensemble avec les employeurs des différents secteurs d'activité) ;
- un psychogramme;
- un entretien d'évaluation et de restitution des résultats.

Le programme «fit4job fit4GénieCivil» a été lancé en 2011.¹¹¹ Ce dernier projet concerne surtout les demandeurs d'emploi faiblement qualifiés. Pour les années à venir, il est prévu d'adapter ce même concept aux secteurs de commerce et de santé.¹¹²

Dans le même souci de développer les compétences afin d'assurer une meilleure adéquation entre offre et demande de main-d'œuvre, le gouvernement encourage les formations professionnelles. Ainsi le gouvernement avait déjà signé en 2010 un accord avec l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) entraînant un relèvement du taux de cofinancement de la part de l'État.¹¹³ (Voir aussi Point 4I(g)).

¹¹¹ Le programme fait suite au projet pilote «fit4financial markets», restreint au secteur financier et au projet «fit4job 45+» visant l'encadrement des personnes âgées d'au moins de 45 ans et ayant perdu leur emploi et risquant de tomber dans une situation de chômage de longue durée, <http://www.fse.public.lu/projets/Operations20072013/2011-2013/index.html>

¹¹² Observatoire de la compétitivité, Luxembourg 2020, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Semestre européen avril-2011, p 23, http://www.odc.public.lu/actualites/2010/11/PNR_Luxembourg_2020/Projet_Luxembourg_2020.pdf ; Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'immigration à la question parlementaire n°1298 du 4 mars 2011, 04/04/2011, www.chd.lu; Le deuxième cycle du projet «fit4financial markets» qui s'est déroulé de janvier à mars 2011, a compté 31 personnes qui ont effectué des entretiens d'embauche et ont participé aux séances de restitution de leur test de personnalité. Pour ce qui est du projet «fit4job 45+», 31 personnes ont participé au deuxième cycle organisé de janvier à mars 2011. A cette même date, 10 des 37 personnes inscrites lors de la première formation (en 2010) ont pu réintégrer le marché de l'emploi.

¹¹³ Observatoire de la compétitivité, Luxembourg 2020 Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Semestre européen avril-2011, p 7, http://www.odc.public.lu/publications/pnr/2011_PNR_Luxembourg_2020_avril_2011.pdf ; Article d'actualité, Accord entre le gouvernement et l'UEL, 15/12/2010, Un accord entre le gouvernement et l'organisation patronale en vue de l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et du maintien à un niveau élevé de la création d'emplois au Luxembourg, a été signé le 15 décembre 2010.

Tous ces programmes et projets sont destinés aux résidents, salariés luxembourgeois, communautaires et ressortissants de pays tiers.

Le revenu pour travailleur handicapé¹¹⁴

La qualité de travailleur handicapé peut être reconnue aux ressortissants luxembourgeois, communautaires et ressortissants de pays tiers¹¹⁵ «qui travaillent auprès d'une entreprise légalement établie sur le territoire luxembourgeois ou qui bénéficient d'un droit de séjour sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, qui y sont domiciliés, qui y résident effectivement, et qui, tout en étant disponibles pour un emploi, remplissent les conditions pour exercer une activité professionnelle au Grand-Duché» (article 1(a)). La condition d'inscription en tant que demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement de l'ADEM a été supprimée. La condition de résidence d'au moins cinq ans au cours des vingt dernières années (article 1(c)) ne s'applique qu'aux ressortissants tiers¹¹⁶ qui ne sont pas membres de famille d'un ressortissant luxembourgeois, d'un ressortissant communautaire ou d'un autre État membre de l'EEE ou de la Confédération suisse.

La reconnaissance des qualifications de l'expérience professionnelle

a) La question de la reconnaissance des qualifications et diplômes obtenus à l'étranger continue à être un sujet de préoccupation.

Le recours à la main d'œuvre étrangère/ des pays limitrophes du Luxembourg constitue une dimension structurelle du marché de l'emploi. On peut citer à titre illustratif le secteur de la santé : moins de 40% des professionnels du paramédical au Luxembourg ont la nationalité luxembourgeoise¹¹⁷. La pénurie de personnel formé au Luxembourg témoigne de la nécessité de reconnaître les qualifications et diplômes acquis à l'étranger.

¹¹⁴ Loi du 16 décembre 2011 portant modification 1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées; 2. du Code du travail; 3. de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail, Mémorial A n°272 du 27 décembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0272/a272.pdf>

¹¹⁵ Ainsi qu'aux ressortissants d'un État membre de l'EEE et de la Confédération suisse, aux personnes qui sont reconnues apatrides sur base de la Convention relative au statut des apatrides faite à New York le 28 septembre 1954 et aux réfugiés au sens de la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève, le 28 juillet 1951.

¹¹⁶ Qui ne sont ni apatrides ni réfugiés.

¹¹⁷ Étant donné le faible nombre de diplômés sortant du Lycée technique pour professions de santé (LTPS), www.anil.lu

La procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE) ¹¹⁸ est opérationnelle depuis le printemps 2010. 455 dossiers de recevabilité (première étape de la procédure) ont été introduits jusqu'au 13 septembre 2011. 428 ont été jugés recevables. 108 dossiers de validation sur le fond (deuxième étape de la procédure) ont été analysés par les commissions compétentes. 21 candidats ont obtenu une validation totale, 37 une validation partielle et 50 un refus. Les validations totales et partielles portent sur :

- 22 certificats d'aptitude technique et professionnelle
- 19 diplômes de fin d'études secondaires techniques
- 7 brevets de maîtrise
- 10 diplômes de technicien.

*b) La réforme du droit d'établissement*¹¹⁹

La loi du 2 septembre 2011 sur l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales¹²⁰ facilite l'accès à une série d'activités indépendantes en tenant compte d'avantage de l'expérience professionnelle. Ainsi, à défaut des exigences de qualifications (diplômes, brevets), l'expérience professionnelle de trois ans peut être reconnue comme substitut et permettre au demandeur d'accéder à la profession souhaitée. En matière commerciale, la loi du 2 septembre 2011 revalorise d'une part la formation de base CATP/DAP qui suffit à l'accès à la profession et de l'autre part les expériences professionnelles (de 3 ans) quelle que soit la nature de cette occupation. En matière artisanale, alors que l'exigence d'un brevet de maîtrise pour les activités «liste A» / métiers principaux est maintenue, de nouvelles passerelles d'équivalence sont créées, notamment la reconnaissance des expériences professionnelles. L'accès aux activités «liste B»/ métiers secondaires pour les personnes dépourvues de DAP/CATP est facilité :

¹¹⁸ La validation des acquis de l'expérience (VAE) a été introduite avec la réforme de la formation professionnelle : elle permet de valoriser une expérience professionnelle ou extraprofessionnelle en la certifiant. Chaque individu possédant au moins trois ans de pratique dans l'activité peut désormais introduire une demande auprès du MENFP. S'il remplit les conditions, il pourra obtenir, en totalité ou en partie, un certificat d'initiation technique et professionnel (CITP) ; un certificat de capacité manuelle (CCM) ; un certificat d'aptitude technique et professionnelle (CATP) ; un brevet de maîtrise ; un diplôme de technicien (DT) ; un diplôme de fin d'études secondaires techniques.

¹¹⁹ Loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0198/2011A3602A.html>

¹²⁰ Mémorial A n°198 du 22 septembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0198/2011A3602A.html>

l'expérience professionnelle de 3 années dans la branche concernée ne doit plus obligatoirement être effectuée, comme auparavant, dans des fonctions dirigeantes.¹²¹

Augmenter l'attrait pour les personnes hautement qualifiées

a) Le débat autour de l'introduction de la «Carte bleue européenne»

La loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration¹²² a transposé la directive 2009/50/CE¹²³, dite directive «*Carte bleue européenne*». (Voir sous Point 10.1 et 10.2).

L'adoption de cette loi n'a pas donné lieu à des débats en-dehors du processus de légifération. Les principaux points de préoccupations formulés dans le cadre du processus de légifération sont les suivants :

Le Conseil d'Etat¹²⁴ se soucie surtout de l'attractivité du Luxembourg pour les personnes hautement qualifiées. Il se pose la question de savoir si la carte bleue européenne peut concurrencer la *green card américaine*, alors que les États-Unis n'imposent pas de seuil de rémunération et accordent une mobilité totale et immédiate sur l'ensemble du territoire américain, tandis que ceci n'est pas le cas pour la carte bleue européenne. La Haute Corporation craint en particulier que la limitation de la mobilité à l'Etat émetteur pendant les 18 premiers mois suivant son attribution, pénalise le Luxembourg qui souffre plus que les autres pays européens d'une pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée.

Le Conseil d'Etat salue le choix du législateur de conférer, à l'issue de la période de deux ans, un accès à l'ensemble des emplois hautement qualifiés plutôt que de maintenir la limitation aux activités professionnelles pour lesquelles le demandeur fut admis. En revanche, il regrette

¹²¹ Article 12(3) : Dans l'artisanat, il est prévu de maintenir l'obtention d'un brevet de maîtrise pour les activités de type A (métiers principaux). Toutefois, de nouvelles équivalences sont prévues :-pour les titulaires d'un DAP/CATP qui ont travaillé au moins 6 années dans des fonctions dirigeantes dans l'activité artisanale de liste A pour laquelle l'autorisation est sollicitée, ou dans une partie essentielle de celle-ci ; -pour les artisans qui possèdent une autorisation d'établissement pour l'exercice d'une activité nécessitant un brevet de maîtrise, s'ils ont travaillé dans une partie essentielle d'une activité artisanale connexe pendant 3 années.

L'accès aux activités de type B (métiers secondaires) pour les personnes sans DAP et CATP est facilité : une expérience professionnelle de 3 ans n'est plus obligatoirement requise.

A défaut d'un DAP couvrant l'activité visée, les qualifications professionnelles pour accéder à un métier de la liste B (métiers secondaires) sont reconnues au demandeur qui justifie de 3 ans de pratique professionnelle + de connaissances en gestion d'entreprise.

¹²² Mémorial A n°19 du 3 février 2012.

¹²³ 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.

¹²⁴ Avis du Conseil d'Etat, 11/10/2011, 6306/02,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6306>

que le Luxembourg ait adopté pour une durée de validité du titre fixée à deux ans, alors que la directive fixe la validité de la carte entre un an et quatre ans. Dans une situation de concurrence, il aurait été plus adéquat de fixer la durée à 3 ans.

Cette dernière préoccupation est partagée par la Chambre de commerce¹²⁵ qui réclame une carte bleue d'une validité de quatre ans.

A l'inverse de la Chambre de commerce, la Chambre des salariés¹²⁶ ne donne pas son aval au présent projet. Elle revendique d'abord une évaluation circonstanciée au niveau des États membres de l'Union européenne qui prouve le bien-fondé de recourir aux ressortissants de pays tiers.

b) Impact de l'instruction de l'Administration des contributions des allègements fiscaux pour hautement qualifiés

Afin d'accroître l'attractivité du Luxembourg, l'Administration des contributions avait mis en place, le 31 décembre 2010, un régime fiscal spécifique pour les expatriés hautement qualifiés.¹²⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2011, les nouvelles dispositions fiscales s'appliquent à certaines dépenses prises en charge par l'employeur dans le cadre de l'embauche ou de l'expatriation, et à condition de ne pas dépasser un montant raisonnable (d'où les charges non répétitives liées au déménagement au Luxembourg, les frais de logement de la résidence au Luxembourg et frais de scolarisation des enfants, ainsi que la compensation du différentiel de la charge fiscale entre le Luxembourg et le pays d'origine).¹²⁸ Entre le 1^{er} janvier et le 3 octobre 2011, 49 demandes ont été introduites à l'Administration des Contributions. 23 demandes ont été avisées favorablement.¹²⁹

¹²⁵ Avis de la Chambre de commerce, 22/08/2011, 6306/01,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6306>

¹²⁶ Avis de la Chambre des salariés, 11/10/2011, 6306/03,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6306>

¹²⁷ Le projet de loi s'applique aux 1.salariés hautement qualifiés qui, travaillant habituellement à l'étranger, sont détachés sur le territoire luxembourgeois par un groupe international pour exercer temporairement une activité salariée dans une entreprise appartenant au même groupe et 2.salariés hautement qualifiés recrutés à l'étranger par une entreprise luxembourgeoise pour exercer temporairement une activité salariée au Luxembourg. SGG Newsletter, février 2011, Nouvelles mesures fiscales pour le Luxembourg en 2011, http://www.sgg.lu/sites/default/files/SGG_Newsletter_%20201102_FR_0.pdf

¹²⁸ Régime fiscal des salariés hautement qualifiés et spécialisés, 11/04/2011, Joël de Marneffe, Elisabeth Conrad, SD Worx S.A, <http://www.lesfrontaliers.lu/edito-6538-regime-fiscal-des-salaries-hautement-qualifies-et-specialises.html>

¹²⁹ Réponse de Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances à la question parlementaire n°1698 concernant les avantages fiscaux en faveur des salariés hautement qualifiés, www.chd.lu

c) «*E-book for Expatriates Luxembourg 2011*»¹³⁰

Ce livre en forme électronique s'adresse aux expatriés s'installant ou récemment installés au Luxembourg et donne un aperçu du système fiscal au Luxembourg et informe sur les opportunités de planification fiscale.

d) *L'accès à certaines professions réglementées*

d1) *La profession de notaire*

Le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat a été déposé le 27 septembre 2011 à la Chambre des députés. La loi a été adoptée le 15 décembre 2011.¹³¹

Suite à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 24 mai 2011 jugeant qu'en «imposant une condition de nationalité pour l'accès à la profession de notaire, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 CE»¹³², le projet de loi supprime la condition de la nationalité luxembourgeoise pour l'accès à la profession de notaire, celle-ci étant désormais ouverte aux ressortissants des États membres de l'Union européenne. En même temps, le projet de loi introduit une condition linguistique pour la nomination de notaire en imposant à chaque notaire et candidat-notaire une connaissance adéquate des trois langues administratives et judiciaires (allemand, français, luxembourgeois) du pays conformément à la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues¹³³.

d2) *Profession d'avocat*

La loi du 16 décembre 2011 concernant l'exercice de la profession d'avocat sous forme d'une personne morale¹³⁴ permet aux avocats de s'associer sous la forme de n'importe quel type de

¹³⁰ <http://www.gtlux.lu/index.php?id=19>

¹³¹ Mémorial A n°274, du 27 décembre 2011.

¹³² Cour de justice de l'Union européenne, Communiqué de presse n°50/11, arrêts dans les affaires C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 et C-52/08, 24/05/2011, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/cp110050fr.pdf>

¹³³ Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6333#>

¹³⁴ Loi du 16 décembre 2011 concernant l'exercice de la profession d'avocat sous forme d'une personne morale, Mémorial A n°278 du 30 décembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0278/a278.pdf>

société¹³⁵, y compris la société unipersonnelle. Cette modification permet d'une part, aux avocats exerçant sous forme de société dans leur pays d'origine de venir s'établir au Luxembourg sans devoir abandonner ou devoir modifier la forme juridique sous laquelle ils exercent dans leurs pays d'origine¹³⁶ et d'autre part, aux avocats établis au Luxembourg sous forme de personne morale d'exercer dans un autre État membre sous la même forme pour autant que cet État membre prévoit la possibilité pour les avocats de s'associer sous la forme d'une personne morale. Les avocats luxembourgeois pourront également s'associer au sein d'une personne morale de droit étranger.

Enfin, les avocats organisés sous forme de personne morale selon le droit d'un pays tiers pourront également exercer à Luxembourg, à condition de prouver qu'ils sont habilités à exercer la profession d'avocat dans leur pays d'origine.¹³⁷

Augmenter l'attrait pour les chercheurs

Les programmes «ATTRACT» et «PEARL», des programmes de financement de la recherche mis en place par le Fonds National de la Recherche (FNR), ont pour but d'attirer des chercheurs étrangers (ressortissants de pays tiers et ressortissants communautaires) au Luxembourg, en offrant des possibilités aux chercheurs prometteurs en début de carrière. Le FNR prévoit un volume de 13,7 millions pour la période 2011-2013.¹³⁸

Un volume total de 55 millions euros est prévu pour les projets AFR (programme des aides à la formation-recherche) pour la période 2011-2013. L'AFR reste le principal instrument au niveau national pour soutenir la formation des jeunes chercheurs au niveau doctoral et postdoctoral. L'attribution de l'aide dans ce contexte est liée à l'existence d'un contrat de travail entre le chercheur en formation et son établissement d'accueil.¹³⁹

¹³⁵ Telle que prévue à l'article 2 de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, Mémorial A n° 90 du 30 octobre 1915, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1915/0090/1915A0925A.html>

¹³⁶ Au niveau communautaire, la directive 98/5/CE visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise, tient également compte de la possibilité pour les avocats d'exercer leur métier sous forme de société d'avocats, de sorte que l'adaptation de notre droit à cette réalité est dans l'intérêt de la liberté d'établissement (article 8), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/consleg/1998/L/01998L0005-20070101-fr.pdf>

¹³⁷ Projet de loi concernant l'exercice de la profession d'avocat sous forme d'une personne morale, Document 5660B/11, http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5660B&backto=/wps/portal/public/!ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXI5ewIE8TIwN302BXA6Og0CDPIF8TY3cfY_2CbEdFAFroNn8!/#

¹³⁸ 3,8 millions pour la période 2008-2011.

¹³⁹ <http://www.fnr.lu/en/AFR-Grants/AFR-in-Brief>. Pendant la période 2008-2010, le FNR a soutenu quelques 600 projets d'un volume de 6,4 millions euros.

A côté de ces programmes, le gouvernement souhaite développer un environnement propice à l'essor de la recherche permettant de promouvoir les perspectives (internationales et intersectorielles) de carrière et de mobilité des chercheurs. A cette fin, le gouvernement entend développer, en concertation avec les institutions de recherche publique, un ensemble d'actions cohérent visant le recrutement, la formation, les compétences et les perspectives de carrière des chercheurs (ressortissants de pays tiers et communautaires).¹⁴⁰

Titres de séjour «Chercheur» pour ressortissants de pays tiers¹⁴¹

Nationalité	Chercheur		
	Totaux 2011	Titres délivrés (jan à mai)	Titres délivrés (mai à déc)
Total	29	7	22
américaine	1		1
bélarussienne	1		1
brésilienne	1	1	
canadienne	2		2
chinoise	6	2	4
égyptienne	1		1
indienne	5	2	3
japonaise	2		2
russe	2		2
serbe	1		1
sud-coréenne	1	1	
tunisienne	1	1	
turque	1		1
ukrainienne	2		2
vietnamienne	2		2

Direction de l'Immigration, 2012

¹⁴⁰ Observatoire de la compétitivité, Luxembourg 2020 Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », Semestre européen avril-2011, p. 29, http://www.odc.public.lu/actualites/2010/11/PNR_Luxembourg_2020/Projet_Luxembourg_2020.pdf

¹⁴¹ Première délivrance.

4.1.3 Evolutions dans le contexte européen

Transposition en droit national de la directive «Carte bleue européenne»

La loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration¹⁴² a transposé la directive 2009/50/CE¹⁴³. La loi a été adoptée le 17 novembre 2011.¹⁴⁴

Alors que la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration permettait déjà le recrutement de travailleurs hautement qualifiés sans être soumis à la procédure habituelle des travailleurs salariés, notamment en ce qui concerne la vérification de la priorité d'embauche communautaire et l'examen par la commission consultative pour travailleurs salariés, la loi du 8 décembre 2011 instaure quelques modifications. Elle modifie encore le dispositif relatif aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers en vue d'une occupation comme travailleurs salariés hautement qualifiés. Elle instaure un titre de séjour appelé «carte bleue européenne» qui sera valable pour une période de 2 ans, soit pour la durée du contrat de travail plus trois mois si la durée du contrat est inférieure à deux ans.

Les demandeurs remplissant les conditions jouissent d'un accès immédiat au marché de l'emploi. Le Luxembourg n'a en effet pas recouru à la possibilité donnée par l'article 8(2) de la directive de «vérifier si le poste vacant ne pourrait pas être occupé par de la main-d'œuvre nationale ou communautaire, par un ressortissant de pays tiers en séjour régulier dans l'État membre en question et qui appartient déjà au marché du travail dans cet État membre en vertu de la législation communautaire ou nationale, ou par un résident de longue durée - CE».

Les ressortissants de pays tiers disposant de la «carte bleue» peuvent se rendre dans un autre État membre en vue d'y exercer un emploi hautement qualifié, après 18 mois de séjour légal dans un premier État membre.

Pour ce faire, ils doivent introduire une demande en obtention d'une carte bleue européenne dans le nouvel Etat membre. La modification de la loi rend nécessaire l'adaptation de deux règlements grand-ducaux. Le Conseil de gouvernement du 2 décembre 2011¹⁴⁵ a approuvé le

¹⁴² Mémorial A n°19 du 3 février 2012.

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat le 24 novembre 2011,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6306>

¹⁴⁵http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/12-decembre/02-conseil/index.html#5

projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié ainsi que le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Le premier projet de règlement grand-ducal prévoit d'adapter le niveau de rémunération minimale du travailleur hautement qualifié¹⁴⁶. Ce montant correspondait jusqu'à présent à trois fois le montant du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés. À l'avenir, ce seuil sera fixé à une fois et demie le salaire annuel brut moyen, sauf exception. En effet, pour l'emploi dans les professions appartenant aux principaux groupes 1 et 2 de la CIP¹⁴⁷ (classification internationale type des professions), le seuil de rémunération est fixé par dérogation au principe général à 1,2 fois le salaire annuel brut moyen. Le texte proposé au Conseil de gouvernement précise ensuite de quelle manière les ressources du titulaire de la carte bleue européenne sont évaluées.¹⁴⁸

¹⁴⁶ D'après l'article 45 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ce niveau doit être fixé par règlement grand-ducal.

¹⁴⁷ OIT, Résolution sur la mise à jour de la classification internationale type des professions, p. 3,

<http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/docs/resol08.pdf>

¹⁴⁸ Rapport de commission(s): Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration (10.11.2011), p. 3-5,

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/151/039/105308.pdf; Règlement ministériel du 15 février 2012 fixant le salaire annuel brut moyen au titre du règlement grand-ducal modifié 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°33 du 27 février 2012, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0033/a033.pdf>

Titres de séjour «Travailleur hautement qualifié»¹⁴⁹

Nationalité	Totaux 2011	Titres délivrés (jan à mai)	Titres délivrés (mai à déc)
américaine	30	11	19
indienne	16	5	11
japonaise	10	4	6
brésilienne	7	3	4
russe	7	2	5
argentine	3	3	
australienne	3	2	1
canadienne	3	3	
mexicaine	3	1	2
néo-zélandaise	3	3	
ukrainienne	3	2	1
costa-ricienne	2	2	
arménienne	1		1
chinoise	1		1
colombienne	1	1	
égyptienne	1	1	
israélienne	1	1	
jamaïquaine	1		1
libanaise	1		1
malawienne	1	1	
mauricienne	1	1	
sud-coréenne	1		1
turque	1		1
vénézuélienne	1		1
Total	102	46	56

Direction de l'Immigration, 2012

L'accès des citoyens bulgares et roumains au marché du travail luxembourgeois

Le Conseil de gouvernement du 9 décembre 2011¹⁵⁰ a décidé de prolonger jusqu'au 1^{er} janvier 2014 sa décision antérieure qui vise à imposer aux travailleurs bulgares et roumains l'obligation de disposer d'une autorisation de travail pour accéder au marché de l'emploi. Il se base pour cela sur la dérogation prévue aux principes de la libre circulation des travailleurs dans le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. Le gouvernement a également

¹⁴⁹ Première délivrance.

¹⁵⁰ Décision du Gouvernement en conseil du 9 décembre 2011 concernant l'accès des citoyens bulgares et roumains au marché du travail luxembourgeois, Mémorial A n°275, p. 4921.

décidé de ne pas appliquer la restriction au marché de l'emploi à l'égard des travailleurs hautement qualifiés, des chercheurs et des stagiaires¹⁵¹.

Autorisations de travail pour ressortissants bulgares et roumains en 2011

Nationalité	Nombre
bulgare	14
roumaine	134
Total	148

Direction de l'Immigration, 2012

Recherche

Le projet «Moc Luxembourg» instaurant un Centre de mobilité au Luxembourg s'est déroulé du 1^{er} mai 2008 au 3 octobre 2011. De manière générale, ce projet a visé à aider les chercheurs étrangers venant au Luxembourg à organiser leur séjour en fournissant des informations complètes sur tous les aspects du séjour de recherche par le biais d'un portail web lié au portail de la mobilité des chercheurs européens. Le projet Moc Luxembourg a clairement identifié les principaux problèmes pour les chercheurs souhaitant venir au Luxembourg. Parmi les problèmes soulevés par les chercheurs, il faut citer l'octroi des visas et des titres de séjour ou encore celui du manque de logement.¹⁵² Par ailleurs, le projet a formé des personnes pour répondre aux questions des chercheurs.

¹⁵¹ Ces catégories s'ajoutent à deux autres catégories qui bénéficient de la libre circulation, à savoir :

- les travailleurs salariés bulgares et roumains qui sont membres de famille d'un citoyen UE;
-les étudiants bulgares et roumains qui suivent des études à Luxembourg dans un établissement d'enseignement public ou privé agréé à titre principal.

¹⁵²Commission européenne, Cordis,

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=MSS_LU_OFFR_FR&ACTION=D&DOC=2&CAT=OFFR&QUERY=013412279296:5e91:234210ac&RCN=6508

Titres de séjour pour travailleurs en 2011

(Première délivrance)

Titre de séjour	Total	jan à déc 2011	mai à déc 2011
Travailleur détaché	17	6	11
Travailleur hautement qualifié	102	46	56
Travailleur indépendant	23	9	14
Travailleur salarié	241	74	167
Travailleur transféré	137	50	87
Travailleur pensionné	0	0	0

Direction de l'Immigration, 2012

Titres de séjour pour travailleurs en 2011¹⁵³

Titre de séjour	Nombre
Travailleur détaché	21
Travailleur hautement qualifié	186
Travailleur indépendant	53
Travailleur salarié	1556
Travailleur transféré	282
Travailleur pensionné	72

Direction de l'Immigration, 2012

4.2. Le regroupement familial

4.2.1 Le contexte général avant 2011

Le regroupement familial des ressortissants de pays tiers est réglé par la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration du 29 août 2008 et le règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi.¹⁵⁴

L'article 72(6) de la loi prévoit un délai de décision maximal sur une demande de regroupement familial de 9 mois.¹⁵⁵

¹⁵³ Première délivrance et renouvellement en 2011.

¹⁵⁴ Mémorial A n°138, du 10 septembre 2008,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=36>

¹⁵⁵ Le délai est de 9 mois pour le ressortissant de pays tiers (qui n'est pas un salarié hautement qualifié) et qui remplit les conditions exigées par la loi (un an de résidence, démontrer avoir les moyens pour entretenir le(s) membre(s) de sa famille et avoir une assurance). Lorsque le demandeur est un ressortissant luxembourgeois ou membre de l'Union européenne, le délai est de trois mois.

4.2.2 Evolutions au niveau national en 2011

Préoccupations exprimées quant à l'élargissement du cercle des membres de famille de l'Union au partenaire non-marié

La loi du 8 décembre 2011 comporte également des modifications législatives non liées à la transposition de la directive « Carte bleue européenne ». Face à la disposition qui vise à inclure le partenaire non marié dans le cercle des membres de famille de l'Union pour autant qu'ils puissent prouver une relation durable, le Conseil d'Etat a exprimé la préoccupation suivante : «il faut néanmoins espérer que l'élargissement très favorable du cercle des „membres de famille”, dans l'interprétation telle que donnée par la Commission européenne, ne sera pas à la source d'abus qui risqueraient de contrecarrer la volonté clairement exprimée d'une immigration contrôlée» et que «l'examen du caractère durable d'une relation, de son intensité, de son ancienneté et de sa stabilité constituera une charge de travail administratif non négligeable et un exercice souvent aléatoire»¹⁵⁶. (Voir sous Point 4.2.3)

Accès au marché de l'emploi

En matière d'accès au marché de l'emploi, le ressortissant d'un pays tiers venant au Luxembourg en tant que membre de famille d'un ressortissant de pays tiers est soumis à l'obligation d'une autorisation de travail. Le test du marché de l'emploi s'applique au ressortissant d'un pays tiers arrivant au Luxembourg dans le cadre du regroupement familial uniquement pendant sa première année de séjour. Après un an de séjour, le test du marché ne sera plus effectué.

Selon le projet de loi portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi, les ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour valable leur offrant la perspective d'un long séjour peuvent s'inscrire à l'ADEM¹⁵⁷. Peuvent donc également bénéficier de cette disposition les membres de famille détenteurs d'un titre de séjour comme membre de famille

¹⁵⁶ Avis du Conseil d'Etat, projet de loi n°6306/02 du 11 octobre 2011, p. 3,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6306>

¹⁵⁷ Projet de loi: 1. portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi; 2. modifiant - le Code du Travail; - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;

- la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;

- la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration;

3. abrogeant la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6232>

Intégration

La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg¹⁵⁸ n'opère pas de distinction entre différentes «catégories» d'étrangers mais s'applique à tous les étrangers séjournant légalement sur le territoire luxembourgeois. Ainsi, tous les étrangers en séjour légal ont la possibilité d'accéder aux mesures d'intégration, dont notamment celles prévues dans le cadre du Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014 et de bénéficier des avantages du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI).¹⁵⁹ A l'instar de tout étranger, les membres de famille du regroupant peuvent donc bénéficier des prestations offertes par le plan d'action et le CAI (voir Point 4 I(g)).

Au 2 janvier 2012, sur les 183 signataires au CAI, 19 personnes ont un statut de membre de famille (4 d'un regroupant luxembourgeois, 13 d'un regroupant EEE, CH et 2 d'un regroupant ressortissant de pays tiers).¹⁶⁰

Dossiers relatifs à l'unité de vie familiale traités par le médiateur

Le médiateur a été saisi de plusieurs dossiers concernant le regroupement familial. Il met en cause des lenteurs de l'instruction des demandes et l'absence d'informations sur l'état des dossiers.¹⁶¹

Un cas concernait une demande de regroupement familial d'un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière, atteint d'un cancer en phase avancée et qui comptait sur une réponse dans les meilleurs délais pour régulariser sa situation de séjour sur le territoire. Le concerné s'est vu octroyer une autorisation de séjour pour raisons privées après remise d'une déclaration de prise en charge par un membre de famille.

Un autre cas concernait une femme de nationalité ukrainienne qui après mariage avec un ressortissant luxembourgeois en 2003 détenait une autorisation de séjour comme membre de famille jusqu'en 2007 quand le couple a déménagé en Allemagne. Après rupture du couple et demande de divorce en Allemagne, la femme s'est réinstallée au Luxembourg demandant une autorisation de séjour en qualité de membre de famille. Cette demande a été rejetée étant

¹⁵⁸ Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/a209.pdf>

¹⁵⁹ Le CAI a été officiellement lancé le 29 septembre 2011.

¹⁶⁰ OLAI, 02/01/2012, document interne.

¹⁶¹ Rapport d'activité du 01/10/2010 au 30/09/2011, pp 21-23, http://www.ombudsman.lu/rapports_annuels.html

donné que son mari résidait encore en Allemagne. Cependant, la femme demandait le divorce afin de pouvoir épouser et joindre son nouveau compagnon, résidant au Luxembourg. Finalement, après remise d'une déclaration de prise en charge par son nouveau compagnon, la femme a obtenu une autorisation de séjour temporaire pour raisons privées.

Un autre dossier concernait une femme luxembourgeoise se plaignant de la lenteur de traitement d'une demande d'obtention d'un visa en vue d'un regroupement familial en faveur de son mari, de nationalité algérienne. Après une erreur de classement et de ce fait, d'une non-transmission du dossier aux autorités luxembourgeoises, la demande a finalement été traitée avec la diligence requise. Une autre affaire concernait une femme de nationalité bosniaque arrivée en 2004 avec ses deux enfants au Luxembourg afin de rejoindre son mari, de nationalité macédoine. Suite à un refus du statut de réfugié, le couple s'était engagé en faveur d'un retour volontaire en 2007. Or le retour n'avait jamais eu lieu. Suite à l'intervention du médiateur comprenant l'angoisse de la famille face à un retour potentiel alors que les enfants étaient déjà bien intégrés dans le pays, les autorités ont finalement accordé une autorisation de séjour à titre tout à fait exceptionnel, à condition que les intéressées remplissent les conditions pour exercer une activité salariale endéans les six mois.

Cartes de séjour délivrées pour membre de famille d'un citoyen de l'Union¹⁶² en 2011

Nationalité	Nombre
cap-verdienne	122
brésilienne	109
monténégrine	68
bosnienne	46
marocaine	46
russe	39
ukrainienne	33
serbe	32
américaine	31
camerounaise	26
Total	1008

Direction de l'Immigration, 2012

¹⁶² Première délivrance - ventilation selon les dix principales nationalités.

Titres de séjour «Membre de famille» en 2011¹⁶³

Nationalité	Total	jan-mai	mai-jan
américaine	85	27	58
monténégrine	80	17	63
indienne	60	25	35
kosovare	58	7	51
chinoise	46	12	34
japonaise	43	18	25
cap-verdienne	41	15	26
serbe	34	2	32
brésilienne	32	15	17
russe	26	9	17
bosnienne	24	1	23
sud-africaine	12	3	9
congolaise	11	3	8
ukrainienne	11	4	7
serbe-et-monténégrin	10	2	8
égyptienne	9	6	3
iranienne	8	1	7
macédonienne	8	3	5
marocaine	8	4	4
croate	7		7
tunisienne	7	1	6
albanaise	6	2	4
camerounaise	6	1	5
népalaise	6	4	2
nigériane	6	1	5
sud-coréenne	6	2	4
argentine	5	1	4
canadienne	5	3	2
israélienne	5	5	
néo-zélandaise	5	4	1
singapourienne	5	5	
...
Total	721		

Direction de l'Immigration, 2012

¹⁶³ Première délivrance.

4.2.3. Evolutions dans le contexte européen

La loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration a transposé en droit national 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, dite «directive Carte bleue européenne».

En ce qui concerne le regroupement familial du travailleur hautement qualifié, la loi du 8 décembre 2011 prévoit quelques modifications par rapport à la loi du 29 août 2008. Ces dispositions sont plus favorables que celles contenues dans la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial.

L'autorisation de séjour des membres de famille d'un titulaire d'une carte bleue est accordée au plus tard dans les six mois suivant la date du dépôt de la demande, si les conditions d'un regroupement familial sont remplies (article 73(6)). La durée de validité du titre de séjour des membres de famille est identique à celle du titre de séjour délivré au titulaire de la carte bleue européenne (article 74(1))¹⁶⁴ alors, qu'en règle générale, elle est d'un an et renouvelable sur demande.

L'article 76 précise que le titre de séjour autonome, accordé au conjoint, au partenaire non-marié, à l'enfant devenu majeur ou aux personnes visées par l'article 70(5), après au plus tard cinq ans de résidence ou après rupture de vie en commune (p.ex. décès du regroupant, divorce ou rupture du partenariat après au moins trois ans suivant l'accord du titre de séjour sur le territoire au titre regroupement familial, ou rupture suite à des situations particulièrement graves- violence domestique), est valable «indépendamment du celui du regroupant».

Le calcul de la durée de résidence de cinq ans pour solliciter un titre de séjour autonome, prend en considération le cumul des périodes de séjour effectuées par les membres de famille dans différents États membres (règles prévues par l'article 80) (article 76(2)).

L'article 45(4) prévoit que le titulaire d'une carte bleue européenne et les membres de famille peuvent se rendre dans un autre État membre aux fins d'un emploi hautement qualifié après avoir séjourné légalement pendant au moins 18 mois dans l'État membre qui a émis en premier la carte bleue.

¹⁶⁴ Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6306&backto=/wps/portal/public/Abonnement>

Le législateur a profité de la transposition de cette directive pour modifier d'autres dispositions relatives au regroupement familial concernant les citoyens de l'Union. Ainsi, la loi du 8 décembre 2011 a inclus le partenaire non marié dans le cercle des membres de famille de l'Union pour autant qu'ils puissent prouver une relation durable.¹⁶⁵ Cette modification met fin à la pratique administrative qui a consisté à:

- délivrer au partenaire UE d'un citoyen UE une attestation d'enregistrement en tant qu'inactif mais pas en tant que membre de famille.
- accorder au partenaire ressortissant de pays tiers d'un citoyen UE un titre de séjour autonome avec la mention «vie privée».

Les dispositions sur le regroupement familial des ressortissants de pays tiers (articles 68 à 78 (1)) n'ont pas été modifiées par la loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Article 12(2), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0019/index.html>

¹⁶⁶ Loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

4.3. Autres migrations légales

4.3.2 Evolutions au niveau national en 2011

Assurance maladie des étudiants

Pour l'obtention d'une autorisation de séjour, les étudiants ressortissants de pays tiers doivent bénéficier d'une assurance-maladie aux termes de l'article 56 de la loi modifiée du 19 août 2008.

Jusqu'au 31 décembre 2010, le budget de l'État prenait en charge la cotisation pour le système d'assurance-maladie des étudiants (essentiellement des étudiants de pays tiers) inscrits à l'Université du Luxembourg qui ne sont pas assurés ou qui ne bénéficient pas du statut de co-assuré. A partir du 1^{er} janvier 2011, suite à la réforme du système de santé, les étudiants ont dû payer à la Caisse nationale de santé (CNS) cette cotisation minimale de 98.42 euros. Dans un premier temps, l'Université de Luxembourg avait pris en charge cette cotisation.

Le projet de loi initial modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, déposé le 17 mai 2011 à la Chambre des députés¹⁶⁷, réglait la question de la sécurité sociale des étudiants en ce qui concerne la nécessaire affiliation à une assurance maladie en donnant à l'Université la possibilité de négocier avec les entreprises d'assurances des contrats conçus pour des étudiants. Lors de la séance du Conseil de gouvernement du 29 juillet 2011, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche avait proposé de renoncer à l'option d'une assurance privée pour avoir recours à une solution relevant du droit public permettant aux étudiants de rester dans le champ d'application personnel du régime général d'assurance maladie et d'assurance dépendance.

Le 14 octobre 2011, le Conseil de gouvernement a adopté des amendements gouvernementaux au projet de loi modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg. Les amendements déposés à la Chambre des députés le 16 novembre 2011¹⁶⁸ prévoient l'affiliation des étudiants à un régime légal d'assurance-maladie au sens du Code de la sécurité sociale ou au titre de la législation d'un État avec lequel le Luxembourg est lié par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale, la définition du

¹⁶⁷ Projet de loi : modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg ; modifiant le Code de la Sécurité sociale ; modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6283>

¹⁶⁸ <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6283#>

statut d'étudiant ainsi que les modalités de paiement des cotisations et des déclarations d'entrée et de sortie de l'étudiant auprès du Centre commun de la Sécurité sociale. Au niveau de l'assiette, une dérogation au minimum cotisable obligatoire de 98,42 euros est envisagée par la création d'une cotisation «étudiant» de 33 € à charge de l'étudiant.

Accueil au pair

Le projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair (1. modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et 2. modifiant la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse) a été déposé le 14 septembre 2011 à la Chambre des députés¹⁶⁹. Ce projet de loi a pour objectif de donner un cadre légal à l'accueil au pair au Luxembourg. D'après le texte, l'accueil au pair ne pourra ni porter préjudice ni se substituer aux emplois rémunérés. Il ne créera pas de lien de subordination entre le jeune au pair et la famille d'accueil et les dispositions du code du travail ne sont pas applicables.

Le Service médical de l'immigration (S.M.I.)

Suite à la mise en vigueur de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, le SMI rattaché au Ministère de la Santé assure l'organisation du contrôle médical des étrangers dans le cadre de la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers dans le pays.

Selon l'article 41 de la loi modifiée du 29 août 2008, le ressortissant de pays tiers devra se soumettre à un examen médical avant de solliciter la délivrance d'un titre de séjour.

En 2011, 1 593 certificats médicaux ont été traités par le Service Médical de l'Immigration. Les demandeurs étaient issus de 88 pays différents. Les ressortissants des États-Unis ont représenté la majorité des demandes (396 demandes; 25%) suivis des ressortissants de l'Inde (150; 9%), de l'Ex-Yougoslavie (132 ; 8%), de la Chine (121; 8%), du Japon (84; 5%) et de la

¹⁶⁹ Depuis la dénonciation de l'Accord européen sur le placement au pair (une convention du Conseil de l'Europe signée à Strasbourg le 24 novembre 1969) en date du 23 septembre 2002 avec effet au 24 mars 2003, le Luxembourg ne dispose plus de législation spécifique en matière d'accueil au pair, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6328>. Depuis cette date, les jeunes personnes accueillies dans une famille doivent être engagées sous le couvert d'un contrat de travail régi par les dispositions du Titre II du Livre premier du Code du travail. Les personnes non ressortissantes d'un État membre de l'Union Européenne sont soumises à la législation concernant l'entrée et le séjour des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Russie (72; 4,5%). En 2011, 3 étrangers ont été signalés par le SMI à la Direction de l'Immigration pour refus de se soumettre à un examen médical (3 cas de tuberculose).¹⁷⁰

Outils d'informations sur l'immigration

Au niveau national, le gouvernement luxembourgeois prépare une amélioration et une harmonisation des informations diffusées sur les sites internet de l'État sur les voies d'immigration. Ainsi, une coopération a été lancée entre le service en charge de l'Immigration (Direction de l'Immigration, Ministère des Affaires étrangères) et le service en charge du guichet unique virtuel du gouvernement (Centre des technologies de l'information de l'État).

Le site du Ministère des Affaires étrangères concernant les informations sur l'immigration est mis à jour régulièrement.

La brochure d'information «Bienvenue au Luxembourg» en langue serbe, lancée le 13 décembre 2011 par l'ASTI, a été financée par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et le FEI. Cette brochure, disponible sur le site «www.bienvenue.lu» sert d'outil d'information sur la législation en matière de séjour au Luxembourg, sur le système social, les systèmes de santé et de l'éducation et d'autres sujets d'intégration¹⁷¹.

¹⁷⁰ Ministère de la Santé, document interne.

¹⁷¹ www.bienvenue.lu; <http://www.asti.lu/2011/12/14/presentation-brochure-dinformation-en-langue-serbe/>

Titres de séjour «Résident de longue durée» en 2011¹⁷²

Nationalité	Total
monténégrine	203
bosnienne	81
chinoise	60
serbe	59
croate	19
cap-verdienne	17
kosovare	16
albanaise	9
indienne	8
macédonienne	8
américaine	5
israélienne	5
russe	5
malaisienne	4
mauricienne	4
népalaise	4
vénézuélienne	4
algérienne	3
brésilienne	3
croate	3
serbe-et-monténégrine	3
turque	3
canadienne	2
iranienne	2
japonaise	2
marocaine	2
mexicaine	2
argentine	1
bangladesh	1
britannique d'outre-	1
congolaise	1
ivoirienne	1
néo-zélandaise	1
nigériane	1
sri-lankaise	1
thailandaise	1
Total	545

Direction de l'Immigration, 2012

¹⁷² Première délivrance en 2011. Total des titres de séjour «Résident de longue durée» émis en 2011 (Première délivrance et renouvellement) : 1.259.

4.3.3. Evolutions dans le contexte européen

Titres de séjour biométrique

Conformément au règlement (CE) n°380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 modifiant le 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, le Luxembourg a introduit le 20 mai 2011 des titres de séjours biométriques pour les ressortissants de pays tiers. Les données relatives au détenteur et au titre de séjour sont imprimées sur la carte. La puce sans contact incorporée sur la carte de séjour contient une photographie et l'image de deux empreintes digitales.¹⁷³

Dans ce contexte, le règlement grand-ducal du 19 mai 2011¹⁷⁴ a modifié le règlement grand-ducal modifié relatives aux formalités administratives d'entrée et de séjour ainsi que le règlement grand-ducal portant création des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. La principale modification apportée à ce dernier règlement grand-ducal a consisté à fixer une durée maximale de conservation des données biométriques. Les données doivent être effacées au plus tard 6 mois après la production du titre.

Réseau européen des migrations

Le Luxembourg participe activement à toutes les activités du Réseau européen des migrations par le biais du Point de contact national du Luxembourg.

¹⁷³ Direction de l'Immigration, Titre de séjour biométrique pour ressortissants de pays tiers, Foire aux questions, p 2, <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/actualites/2011/05/17-titre-sejour-biometrique/index.html>

¹⁷⁴ Mémorial A n°102 du 20 mai 2011, page 1619, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/a102.pdf>

4.4. L'Intégration

4.4.1. Le contexte général avant 2011

L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), administration sous tutelle du Ministère de la Famille et de l'Intégration, est chargé de mettre en œuvre la politique d'accueil et d'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. La politique d'intégration s'applique à tous les étrangers, citoyens européens et ressortissants de pays tiers en séjour légal au Luxembourg.

Les principaux instruments d'intégration sont 1. le Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014 et 2. le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

4.4.2. Evolutions au niveau national en 2011

1. Le Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations

Le Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations¹⁷⁵ a été officiellement présenté le 9 février 2011, bien qu'il ait été mis en place en 2010. Etabli par l'OLAI en concertation avec le comité interministériel à l'intégration et après consultation de la société civile, ledit plan d'action prévoit une série de mesures tendant à favoriser une intégration harmonieuse et à assurer la pleine participation des étrangers au sein de la société luxembourgeoise.

Guidé par deux principes novateurs que sont la réciprocité et la responsabilité partagée, cet instrument de coordination de la politique d'intégration tient compte des engagements politiques et législatifs pris par le Luxembourg tant au niveau national qu'europpéen et international.¹⁷⁶ (Voir aussi Point 4.4.3.)

¹⁷⁵ Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014), http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/plan/olai_plan_daction_fr.pdf

¹⁷⁶ Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014), http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/plan/olai_plan_daction_fr.pdf
Pour plus d'informations, voir European Migration Network - National Contact Point Luxembourg - Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010, 4.4.2 et 4.4.4, <http://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2010>

Consultation de la société en amont de l'élaboration du Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2009-2014

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action, le gouvernement a consulté les acteurs œuvrant en faveur de l'intégration et/ou des étrangers sur les priorités 2012 et 2013. L'objectif de cette consultation était de connaître leur avis sur les priorités de 2012 et leurs suggestions pour identifier les priorités de 2013.

La consultation a été menée à partir d'un questionnaire d'enquête mis en ligne sur le site internet de l'OLAI¹⁷⁷. L'information sur la consultation s'est faite par courrier adressé à 900 structures concernées. 104 structures ont participé, le taux de réponse étant ainsi de 11,5%.

La consultation sur les priorités 2012 a fait apparaître les **priorités** suivantes:

«PBC 1- Processus à double sens»: l'intégration étant considérée comme un processus dynamique en construction, les objectifs de «formation» et de «sensibilisation»¹⁷⁸

«PBC 3- Emploi»: la valorisation des compétences professionnelles et techniques acquises à l'étranger, la promotion de l'égalité dans l'emploi et la promotion du principe de l'égalité de traitement dans les entreprises

«PBC 4- Connaissance de base sur les langues, l'histoire et les institutions de la société d'accueil»: la promotion des langues luxembourgeoise et française et la mise en place et la diffusion d'outils d'information, de guidance et de soutien pour étrangers

«PBC 5- Éducation»: garantir l'égalité d'accès à l'éducation et de prévenir l'échec scolaire. S'y ajoutent la mise en place de formations à la diversité pour enseignants et la formation du personnel socioéducatif aux compétences interculturelles

«PBC 7- Dialogue interculturel»: dialogue interculturel apparaît comme le PBC pour lequel la répartition des réponses semble la moins marquée. Les objectifs prioritaires cités concernent principalement des domaines d'action qui permettent de favoriser la rencontre

¹⁷⁷ Le questionnaire était accessible de février à mars 2011, http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions/campagnes/plan/synthese_resultats_priorites_2012.pdf

¹⁷⁸ La formation à la diversité et aux compétences interculturelles d'acteurs clés ; La sensibilisation du grand public aux questions d'intégration et de lutte contre les discriminations.

culturelle. Ainsi la facilitation de la communication entre autochtones et allochtones, l'amélioration de la connaissance de la société d'accueil, ainsi que la stimulation du dialogue interculturel sont relevés.

2. Le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

Instauré par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg¹⁷⁹, le CAI a été officiellement lancé le 29 septembre 2011. La mise en œuvre du CAI, définie par le règlement grand-ducal du 2 septembre 2011¹⁸⁰, incombe à l'OLAI.¹⁸¹

Le CAI est un engagement réciproque et facultatif entre l'État et tout étranger âgé de plus de 16 ans légalement installé au Luxembourg et désirant s'y maintenir de manière durable. Il s'adresse d'ailleurs aussi bien aux citoyens de l'Union européenne qu'aux ressortissants de pays tiers, aux nouveaux arrivants comme aux personnes installées au Luxembourg depuis des années. La durée maximale du contrat est fixée à deux ans pendant lesquelles le candidat signataire s'engage à suivre une formation linguistique, à participer aux cours d'instruction civique et à participer à une journée d'orientation mise en place par l'État.

Le caractère facultatif du contrat souligne que sa signature est avant tout un «acte symbolique» par lequel le candidat signataire et l'État luxembourgeois attestent leur volonté réciproque en matière d'intégration.¹⁸²

Les personnes ayant conclu le CAI sont dispensées d'un des cours civiques facultatifs prévus pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et l'accomplissement du CAI est pris en compte en tant que preuve de la bonne intégration pour l'obtention du statut de résident de longue durée.¹⁸³

La Plateforme migrations & intégration a exprimé, avant le lancement du CAI, son inquiétude concernant le lien établi entre signature du CAI et preuve de l'intégration. Elle a insisté sur la

¹⁷⁹ Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/2008A3156A.html?highlight=>

¹⁸⁰ Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 fixant les conditions d'application et modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0197/2011A3584A.html>

¹⁸¹ http://www.olai.public.lu/fr/publications/brochures-depliants/02-depliants-cai/depliant_cai.pdf

¹⁸² OLAI 2011, http://www.olai.public.lu/fr/actualites/2011/09/lancement_cai/index.html

¹⁸³ http://www.men.public.lu/sys_edu/form_vie/cours_soir/110728_instruction_civique.pdf

pluri-dimensionnalité de l'intégration et à ce que le CAI ne constitue pas l'élément exclusif pour apprécier le degré d'intégration d'un ressortissant étranger lors de cette procédure.¹⁸⁴

La formation civique : Les cours d'instruction civique, enseignés dans les langues luxembourgeoise, allemande, anglaise, française et portugaise par 14 formateurs/formatrices, portent sur 4 modules : l'évolution socio-historique du Luxembourg, les droits et devoirs des citoyens, l'intégration par la culture et les voies et moyens pour construire une société interculturelle. Prioritairement réservée aux signataires du CAI, la formation civique est ouverte à toute personne intéressée et sera organisée en collaboration avec les communes dans les différentes régions du pays.¹⁸⁵ Les cours d'instruction civique proposés sont gratuits et ont une durée d'au moins six heures.

La journée d'orientation, organisée deux fois par an sur une demi-journée en collaboration avec de nombreux partenaires, permet au candidat signataire de se familiariser avec les instances officielles et les organisations du Luxembourg dans un cadre convivial.

La formation linguistique permet aux signataires d'atteindre au moins le niveau A.1.1 du *Cadre européen commun de référence pour les langues* dans au moins une des trois langues administratives du Luxembourg, à savoir le luxembourgeois, le français ou l'allemand. Cependant, ni le nombre d'heures des cours de langues offerts par l'État, ni les coûts pour les signataires ne sont déterminés¹⁸⁶.

Le chiffre de 60 à 80 heures qui a été évoqué¹⁸⁷ a été considéré comme insuffisant par plusieurs associations qui ont regretté d'une manière générale «les ambitions modestes» des cours proposés. Elles ont fait référence aux cours d'intégration (Integrationskurse) proposés en Allemagne qui prévoient 600 heures d'apprentissage de l'allemand et 45 heures de cours d'orientation sur la société allemande et aux 400 heures de formation linguistique prévues en France.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Plateforme migrations & intégration, Avis sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions d'application et les modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration (CAI) adopté par le Conseil de gouvernement le 12 novembre 2010, www.cefis.lu/page8/page14/page14.html

¹⁸⁵ http://www.men.public.lu/sys_edu/form_vie/cours_soir/110728_instruction_civique.pdf

¹⁸⁶ Réduction du tarif d'inscription pour les cours de langues

¹⁸⁷ Selon l'INL (Institut National des Langues), accéder dans une langue au niveau A.1.1 correspond en moyenne à un volume d'heures de cours allant de 60 à 80, Avis sur le projet de règlement grand-ducal CAI / Plateforme migrations & intégration.

¹⁸⁸ Plateforme migrations & intégration, Le CAI – un contrat qui accueille et qui intègre ?, 24/11/2011, <http://www.asti.lu/wp-content/uploads/2011/10/Plate-forme-CoP-CAI241011.pdf>; Plateforme migrations & intégration, Avis sur le projet de règlement grand-ducal CAI, www.cefis.lu/page8/page14/page14.html

Du 3 octobre au 27 décembre 2011, 173 personnes ont signé le CAI. 90 signataires (52%) sont des ressortissants de pays tiers, originaires de 43 nationalités.¹⁸⁹ La nationalité la plus représentée est la nationalité cap-verdienne (10 signataires), suivi des nationalités camerounaise (7), brésilienne (5), sénégalaise (5) et ukrainienne (5).

En ce qui concerne les signataires d'autres États membres de l'Union européenne, les Portugais (18,49%), suivis des Français (7,51%), Belges (3,46%), Allemands (3,46%) et Espagnols (3,46%) sont les nationalités les plus représentées.

Du 1^{er} octobre et le 31 décembre 2011, 128 personnes (69,95%) ont choisi des cours de langue en luxembourgeois.¹⁹⁰

3. L'intégration au niveau local

Les efforts du gouvernement à promouvoir l'intégration au niveau local ont été poursuivis en 2011. Ainsi, un certain nombre de projets d'intégration ont été soutenus, dont notamment :

- le «Service de l'intégration et de l'égalité des chances» de la commune de Strassen¹⁹¹
- le projet «Ensemble»¹⁹² réalisé par la ville de Dudelange en collaboration étroite par l'association Inter-Actions
- les «Pactes pour l'Intégration»¹⁹³ du Groupe d'Action Locale LEADER Redange-Wiltz¹⁹⁴, de la commune de Bettembourg¹⁹⁵, de la ville de Luxembourg¹⁹⁶ et de la ville d'Esch-sur-Alzette¹⁹⁷. Les pactes, signés par chaque commune, l'Agence interculturelle de l'Asti et le Ministère de la Famille et de l'Intégration /OLAI, regroupent chacun un ensemble d'activités favorisant l'intégration de la population étrangère au niveau communal.

¹⁸⁹ Y pourrait s'ajouter 1 personne de nationalité indéterminée. OLAI, 27/12/2011, document interne.

¹⁹⁰ OLAI, 02/01/2011, document interne.

¹⁹¹ <http://www.strassen.lu/services-communaux/service-de-l-integration-et-de-l-egalite-des-chances>

¹⁹² <http://www.dudelange.lu/la-ville-se-presente/services-communaux/projet-ensemble>

¹⁹³ <http://www.agence-interculturelle.lu/index.html>

¹⁹⁴ <http://www.rw.leader.lu/fr/le-pacte-integration-ouest-incite-au-vivre-ensemble-dans-notre-region>

¹⁹⁵ [http://www.asti.lu/2010/03/02/signature-du-pacte-dintegration-commune-de-bettembourg-avec-lasti/;](http://www.asti.lu/2010/03/02/signature-du-pacte-dintegration-commune-de-bettembourg-avec-lasti/)

<http://www.bettembourg.lu/infos-utiles/egalite-des-chances>

¹⁹⁶ <http://www.vdl.lu/Informations+r%C3%A9sidents/Affaires+ Sociales/Pacte+d Int%C3%A9gration.html>

¹⁹⁷ <http://www.esch.lu/citoyen/egalitedeschances/Documents/pacte%20d'int%C3%A9gration%20esch%2009.03.2011.pdf>

4. La question de la cohésion sociale et de l'intégration

Alors qu'au Luxembourg, les manifestations et discours xénophobes ont été quasiment inexistantes par le passé, une recrudescence des commentaires et déclarations à connotation xénophobe et liés à la protection de l'identité, principalement par le biais des réseaux sociaux, a pu être constatée en 2011.¹⁹⁸

Études sur le sujet de l'intégration

L'étude intitulée «L'intégration au Luxembourg» Focus sur les réseaux sociaux, la confiance et les stéréotypes sur les frontaliers»¹⁹⁹ a mis en évidence la méfiance des résidents à l'égard des frontaliers.

L'étude fait état d'une méfiance importante à l'égard de trois groupes/catégories de personnes en particulier : les demandeurs de protection internationale, les Musulmans et les ex-Yougoslaves. Le degré de confiance dépend directement des catégories socio-professionnelles : les personnes dont les niveaux d'études, de revenus et de profession sont inférieurs se heurtent à davantage de méfiance.

L'étude souligne l'homogénéité des réseaux sociaux choisis, notamment en ce qui concerne la nationalité et les pratiques linguistiques, homogénéité qui est cependant la plus marquée chez les Luxembourgeois. Les personnes ont tendance à choisir leurs réseaux relationnels en fonction de la nationalité et des pratiques linguistiques communes. Afin d'éviter l'amplification du phénomène des sociétés parallèles au Luxembourg et pour faire face à la méfiance qui existe à l'égard de certaines catégories de personnes, l'étude souligne l'importance de favoriser les espaces de rencontre entre personnes de nationalités, cultures ou d'origine différentes dans plusieurs sphères de la vie quotidienne (travail, logement, vie associative), en vue de promouvoir le dialogue, la connaissance et la reconnaissance mutuelle et de combattre la méfiance.

¹⁹⁸ Le Quotidien, Toujours plus de relents xénophobes, 13/12/2011, <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/30049.html>; <http://www.asti.lu/2011/06/21/les-etrangers-et-la-propagande-xenophobe-communiquer-de-lasti/>; <http://bonjour.news352.lu/index.php?p=edito&id=78923>

¹⁹⁹ CEFIS, L'intégration au Luxembourg. Focus sur les réseaux sociaux, la confiance et les stéréotypes sur les frontaliers, Red N°15, 13/12/2011, <http://www.cefis.lu/files/95d32e192389ea26c4328d1298675610-15.html>

Rapport MIPEX III (Index européen des politiques d'intégration)

MIPEX est un guide de référence et un outil interactif développé au niveau européen pour mesurer, évaluer, comparer, et améliorer les politiques d'intégration nationales.²⁰⁰

Les champs étudiés couvrent la mobilité sur le marché de l'emploi, la résidence de longue durée, la scolarisation, la citoyenneté et la participation politique, le regroupement familial, l'accès à la nationalité et la non-discrimination.

Le Luxembourg se classe 11^{ième} sur 31 pays avec 59 points sur 100. Avec les 8 points gagnés, le Luxembourg se trouve à la deuxième place au niveau du progrès réalisé par rapport à MIPEX I (après la Grèce). Cette amélioration est partiellement due à la nouvelle loi sur la nationalité du 23 octobre 2008²⁰¹ instaurant le principe de la pluri-nationalité et à la législation en matière de réunification familiale. Par contre, la mobilité sur le marché de l'emploi et notamment l'accès limité pour les ressortissants de pays tiers et le manque de mesures ciblées envers cette population a été relevé comme un défi futur. Par ailleurs, en matière de non-discrimination, le manque de moyens mis à disposition pour aider les victimes de discrimination a été déploré.²⁰²

5. Participation politique des étrangers²⁰³

Campagne de sensibilisation «Je peux voter»

Afin de promouvoir la sensibilisation des acteurs politiques à la thématique de la participation politique, l'OLAI a été mandaté par le gouvernement à mettre en place, en collaboration avec le milieu associatif, une campagne d'information et de sensibilisation auprès des étrangers pour les inciter à s'inscrire sur les listes électorales. Dans le cadre de la campagne «Je peux voter», 9 projets ont été financés en 2011.

²⁰⁰ MIPEX s'est déroulé dans les 27 États membres, ainsi qu'au Canada, aux États-Unis, en Suisse et en Norvège. Plus de 100 juristes nationaux et indépendants répondent et analysent de façon anonyme les politiques mises en œuvre avant le 31 mai 2010,

<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/conditionssociales/politique/2011/03/20110328/index.html>;
<http://www.mipex.eu/luxembourg>

²⁰¹ Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, Mémorial A n°158 du 27 octobre 2008,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/2008A2222A.html?highlight=>

²⁰² Europaforum.lu, Migration et asile, Alors que les progrès sont lents dans l'ensemble des pays analysés, le Luxembourg avance à la 11e place du classement global du MIPEX, l'indice des politiques d'intégration, 28/03/2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/03/mipex/index.html>

²⁰³ CEFIS, Communiqué de presse élections, http://www.cefis.lu/files/confe0301rence-presse-2011_mise-en-page.pdf, Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région et Ministère de la Famille et de l'Intégration/ OLAI, communiqué de presse : Premiers résultats des inscriptions sur les listes électorales des résidents étrangers pour les élections communales, 26/07/2011 <http://www.olai.public.lu/en/actualites/2011/07/elections/index.html>

2 circulaires interministérielles signées par le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région et le Ministère de la Famille et de l'intégration d'un côté et par le Syvicol de l'autre, ont été adressées aux autorités communales du Luxembourg. La première circulaire du 29 mars 2011²⁰⁴ fait appel aux administrations communales pour faciliter l'inscription des résidents non-luxembourgeois sur les listes électorales en prévoyant des horaires aménagés des bureaux d'inscription, en participant à la journée nationale d'inscription du 18 juin 2011 ou encore en utilisant les offres d'information et le matériel de sensibilisation mis à disposition des communes dans le cadre de ladite campagne. La deuxième circulaire du 22 juin 2011²⁰⁵ invite les administrations communales à répondre à un questionnaire portant sur les activités mises en place par les communes pour faciliter l'inscription sur les listes électorales.

Dans le cadre de cette campagne, 22 multiplicateurs ont été formés au cours de deux journées pour inciter les étrangers à s'inscrire sur les listes électorales en vue des élections communales du 9 octobre 2011 (les 29 mars et le 5 avril 2011). Cette formation destinée aux associations et syndicats œuvrant en faveur de l'intégration des étrangers, a été mise en place par l'OLAI en collaboration avec le Migration Policy Group (MPG) et le CEFIS.

Taux d'inscription des étrangers sur les listes électorales

Lors de la modification de la loi électorale, une résolution a été adoptée par la Chambre des députés aux termes de laquelle elle décide «à l'issue des élections du 9 octobre 2011 d'analyser le déroulement de ces élections et de rediscuter les dispositions relatives au délai de résidence en vue de le réduire».²⁰⁶

Le bilan de la participation électorale des ressortissants étrangers aux élections communales²⁰⁷ fait apparaître les résultats suivants: ²⁰⁸

²⁰⁴ <http://www.jeveuxvoter.lu/pt/images/pdf/circulaire2908.pdf>

²⁰⁵ <http://www.jeveuxvoter.lu/fr/images/pdf/circulaire2927.pdf>

²⁰⁶ CEFIS, Communiqué de presse élections, http://www.cefis.lu/files/confe0301rence-presse-2011_mise-en-page.pdf; Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région et Ministère de la Famille et de l'Intégration/ OLAI, Communiqué de presse: Premiers résultats des inscriptions sur les listes électorales des résidents étrangers pour les élections communales, 26/07/2011, <http://www.olai.public.lu/en/actualites/2011/07/elections/index.html>

²⁰⁷ Article d'actualité, Bilan final de la campagne de sensibilisation «Je peux voter», 26/09/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/09-septembre/26-vote/index.html;

A la clôture des inscriptions sur les listes électorales communales le 14 juillet 2011, 30.937 personnes de nationalité étrangère se sont inscrites. Ceci correspond à un taux d'inscription de 16,9 % par rapport aux 183.144 étrangers de 18 ans et plus au 9 octobre 2011. On constate une augmentation nette de +29.1% des personnes inscrites (+6.980) par rapport aux élections communales d'octobre 2005 où le nombre d'inscrits était de 23.957²⁰⁹.

En faisant abstraction des mouvements migratoires et des naturalisations, on enregistre en réalité 8.403 nouvelles inscriptions sur les listes électorales communales du 1^{er} janvier 2011 au 14 juillet 2011, ce qui constitue un taux de progression de 35,1%.²¹⁰

Le taux d'inscription est de 18% chez les ressortissants communautaires (28.341 personnes).

Le taux d'inscription est de 12% chez les ressortissants de pays tiers (2.596 personnes), alors qu'en 2005, il était de 6% (1.251 personnes).

Parmi les principales nationalités non-communautaires, il faut relever le taux d'inscription assez important et au-dessus de la moyenne nationale, des ressortissants monténégrins (25%), de la Bosnie (18%) et de la «Yougoslavie» (17%). Le taux d'inscription des ressortissants capverdiens a connu une forte progression depuis les élections communales de 2005, passant de 8% à 13%.

Un relevé des pratiques mises en place par les administrations communales pour faciliter l'inscription des non-Luxembourgeois sur les listes électorales a été commandité par l'OLAI.²¹¹

Candidats étrangers

Sur les 3.309 candidats aux élections communales du 9 octobre 2011, 236 candidats (7%) étaient de nationalité étrangère. En 2005, il y avait 189 candidats de nationalité étrangère (6%)

²⁰⁸ Ce bilan a permis de relever les actions mises en place par les différentes administrations communales. 81 communes ont mis en place 3 actions ou plus (70% des communes) et 79 ont participé à la journée nationale d'inscription (68%).

²⁰⁹ Ce taux est calculé sur base de la population des étrangers âgés de 18 ans et plus et ne prend pas en compte la condition de la durée de résidence de 5 ans dans le pays. Cette donnée n'est pas disponible au niveau des communes. En d'autres termes, le taux d'inscription est sous-évalué.

²¹⁰ CEFIS, Conférence de presse, Bilan des inscriptions sur les listes électorales communales, 26/09/2011,

http://www.cefis.lu/files/confe0301rence-presse-2011_mise-en_page.pdf

²¹¹ CEFIS, Conférence de presse, Bilan des inscriptions sur les listes électorales communales, 26/09/2011, http://www.olai.public.lu/fr/actualites/2011/09/je_peux_voter/index.html

par rapport à l'ensemble des candidats).²¹² Dans 65 communes, il y a eu au moins un candidat de nationalité étrangère.

Les candidats étrangers sont par ordre décroissant des Portugais (69), suivis des Italiens et Allemands (39), des Français (24), des Belges (18), des Néerlandais (13), ainsi que d'autres nationalités communautaires (20). On enregistre 11 candidatures de ressortissants de pays tiers, qui ont pu être candidats pour la première fois en 2011.

Pour ce qui est de la distribution des candidats étrangers auprès des partis politiques, Déi Gréng ont connu le plus de candidatures (60), suivi du LSAP (42), DP (37), CSV (19), Déi Lénk et la KPL (14) et l'ADR (6).

17 candidats étrangers ont été finalement élus: 5 Allemands, 3 Français, 3 Néerlandais, 3 Portugais, 1 Autrichien, 1 Belge et 1 Italien. 6 ont été élus dans les communes à scrutin proportionnel et 11 dans les communes à scrutin majoritaire.

Aucun candidat étranger n'a accédé au poste d'échevin ou de bourgmestre.

Obstacles à la participation électorale

Divers acteurs (CLAE, ASTI, CEFIS)²¹³ ont relevé des obstacles à la participation électorale :

Un défi majeur reste la question de l'intégration des étrangers dans les partis politiques²¹⁴ comme le démontre une table ronde organisée sur le sujet de «l'intégration des étrangers dans les partis politiques», regroupant des représentants de cinq partis politiques du Luxembourg.²¹⁵ La question primordiale était de savoir si les partis ont des structures spéciales regroupant les étrangers au sein de leurs partis et quelle serait la place des membres ne parlant pas le luxembourgeois dans les structures nationales et locales des partis. Tandis que les partis gouvernementaux (CSV, LSAP) ont mis en place des structures spéciales pour les non-Luxembourgeois, les partis d'opposition (Déi Gréng, Déi Lénk, DP) intègrent les étrangers au sein de leurs structures traditionnelles.²¹⁶

²¹² Ces données ne tiennent pas compte des Luxembourgeois d'origine étrangère, qu'ils soient exclusivement Luxembourgeois ou qu'ils détiennent, outre la nationalité luxembourgeoise, une autre nationalité.

²¹³ CLAE, A Citoyenneté Egale, 06/11/10,

http://www.clae.lu/pdf/mouvements_associatifs/a_citoyennete_egale/compte-rendu_rencontre26.09.09.pdf ; <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/25367.html> ; Table ronde de l'initiative «refresh democracy» Renforcer la participation politique des étrangers: incontournable,

²¹⁴ Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg, Red N°13, <http://www.cefis.lu/page10/page10.html> ; European Migration Network-National Contact Point Luxembourg - Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010, 4.4.2. et 4.4.3, <http://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2010>

²¹⁵ CSV, Déi Gréng, Déi Lénk, DP, LSAP ; ADR et KPL s'en abstenaient.

²¹⁶ <http://www.journal.lu/2011/06/22/die-integration-der-auslander-in-den-parteien/>

En 2011, il faut surtout mentionner l'action du nouveau groupe de travail permanent 'Socialistes pour l'intégration et la Citoyenneté' qui est en charge de toute question liée à l'intégration des étrangers et qui a introduit un projet financé dans le cadre de la campagne de sensibilisation.

Un autre défi consiste à garantir des conditions de vote et d'éligibilité identiques pour tous les citoyens de l'Union²¹⁷. Tandis que l'ouverture du droit de vote passif pour les ressortissants de pays tiers a été salué par les associations du Luxembourg et l'initiative «Refresh democracy»²¹⁸, elles ont plaidé pour une révision de la clause de résidence existante²¹⁹ afin d'abolir la disparité qui persiste entre résidents nationaux et non-nationaux.²²⁰ Dans le même souci et afin de favoriser l'égalité de traitement, l'inscription d'office sur les listes électorales pour les citoyens communautaires et les ressortissants de pays tiers a été revendiquée par plusieurs acteurs.²²¹

Le renouvellement des organes consultatifs sur le plan national et communal

Tel qu'explicité au Point 3.3, une commission consultative communale d'intégration est constituée dans chaque commune du Luxembourg (avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives d'intégration, la commission n'était obligatoire que dans les communes comportant au moins 20% d'étrangers). En amont de l'adoption du règlement grand-ducal, la Plateforme migrations & intégration s'est interrogée sur la dimension politique des CCI. Alors qu'elles sont «chargées du vivre ensemble de tous les résidents de la

²¹⁷ Article 8 du Traité de Maastricht, Traité sur l'Union européenne, Journal officiel n° C 191 du 29 juillet 1992, <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/hm/11992M.html>

²¹⁸ Europaforum.lu, Dans une lettre ouverte adressée à Jean-Marie Halsdorf, le collectif «Refresh democracy» plaide pour une plus grande intégration politique des étrangers résidant au Luxembourg «Ce que nous demandons est, simplement, tout Maastricht», 29/07/2010, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/07/refresh-democracy/index.html>; Bonnes pratiques pour l'inscription sur les listes électorales, Conférence de presse du 30 mars 2011, <http://www.asti.lu/wp-content/uploads/2011/03/300311Refresh.pdf>

²¹⁹ Le droit de vote actif des ressortissants étrangers est toujours soumis à une condition de résidence de 5 ans au Grand-Duché ainsi que de 6 mois de résidence dans leur commune.

²²⁰ Collectif «Refresh democracy», <http://web.jonkdemokraten.lu/2011/01/30/refresh-democracy-une-victoire-pour-la-democratie-locale/>

²²¹ ASTI, APL, CCPL, Fondation Caritas Luxembourg, FAAL, FACVL, FAEL, FNCTTFEL- Landesverband, LCGB, OGBL, Sesopi-CI, Syprolux, 08/06/2011, <http://www.ikl.lu/jepeuxvoter/inscription.pdf>; CLAE, Faire Société ensemble, 7e Congrès des associations issues de l'immigration, 12/13 / 11/ 2011, <http://www.clae.lu/html/m4sm2.html>

Chances égales pour l'inscription sur les listes électorales ?, <http://www.caritas.lu/Files/270511CommuiquPlateformeRefresh.pdf>

commune», leur rôle d'aviser les décisions politiques locales ne serait pas suffisamment clarifié. D'autre part, la structure même des CCI, dépourvue de tous moyens d'agir, ne serait pas apte à donner des impulsions politiques.²²²

5. Apprentissage du luxembourgeois

Subside pour l'amélioration d'intégration des étrangers par l'apprentissage de la langue luxembourgeoise

Le gouvernement soutient financièrement les efforts en matière d'intégration des étrangers par l'apprentissage de la langue luxembourgeoise. Ainsi, des subsides sont octroyés aux entreprises qui introduisent une demande de subvention en relation avec l'apprentissage de la langue luxembourgeoise par leurs salariés.²²³ En 2011, 33 demandes ont été retenues ; le pourcentage de remboursement s'élève à 51%. Le groupe-cible, à savoir un peu plus de 400 personnes, est majoritairement constitué de femmes de nationalité française et belge.

Les entreprises concernées proviennent majoritairement des secteurs d'activité suivants : secteur social et soins, commerce, secteur industriel, secteur bancaire, assurances, études d'avocats et secteur de la construction.²²⁴

Fréquentation des cours de langue en luxembourgeois

Les candidats à la nationalité doivent se présenter au « Sproochentest Lëtzebuergesch » à l'Institut national des langues (INL). Il faut noter que les candidats n'ont pas besoin d'avoir suivi des cours au préalable, ni à l'INL, ni autre part. Au cours des dernières années, l'INL a cependant constaté que les personnes désirant acquérir la nationalité luxembourgeoise se présentent de plus en plus tôt au test, alors qu'elles ne disposent pas des compétences requises.

En 2011, 871 personnes se sont présentées à l'examen «Sproochentest Lëtzebuergesch» avec un taux de réussite de 67,7% (590 personnes). Parmi les candidats, on a pu recenser 435 ressortissants de l'UE et 436 ressortissants de pays tiers. Les taux de réussite respectifs étaient de 86,2% (ressortissants de l'UE) et de 49,1% (ressortissants de pays tiers).

²²² Avis de la Plateforme migrations & intégration, Projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement des Commissions consultatives d'intégration 16/12/2010, <http://www.asti.lu/wp-content/uploads/2009/09/PlateformeavisCCI.pdf>

²²³ Provenant des secteurs d'activité suivants: commerce, construction, restauration/hôtellerie, immobilier, activités de conseil juridique et/ou comptable, secteur bancaire et secteur industriel.

²²⁴ Ministère du Travail et de l'Emploi, document interne, 2012.

Sproochentest Lëtzebuergesch en 2011²²⁵

Nationalité	Présents	Admis	% réussite
monténégrine	48	20	41,7%
serbe	46	23	50,0%
ukrainienne	38	33	86,8%
russe	34	21	61,8%
kosovare	31	8	25,8%
bosniaque	31	18	58,1%
macédonienne	16	2	12,5%
marocaine	13	3	23,1%
albanaise	13	5	38,5%
cap-verdienne	13	2	15,4%
biélorusse	12	11	91,7%
iranienne	12	6	50,0%
camerounaise	11	6	54,5%
américaine	9	8	88,9%
turque	9	5	55,6%
thaïlandaise	9	2	22,2%
....			
Total	436	215	49,1%

INL, document interne 2012

Parmi les ressortissants de l'UE, le taux de réussite était de 86,2% et de 100% pour certaines nationalités (britannique, bulgare, espagnole, finlandaise, irlandaise, maltaise slovène, suédoise, suisse).

Congé linguistique

L'introduction du congé linguistique par la loi du 17 février 2009²²⁶ s'inscrit dans la continuité de la politique gouvernementale à vouloir renforcer la formation professionnelle. Il s'agit d'un congé spécial supplémentaire qui permet aux salariés de toutes nationalités et aux personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale d'apprendre le luxembourgeois ou d'en perfectionner les connaissances pour faciliter leur intégration dans la société par le biais du marché de l'emploi, à condition d'avoir été actif sur le marché de l'emploi luxembourgeois 6 mois au préalable et auprès du même employeur.

Depuis son introduction en 2009, 1176 demandes de congé linguistique ont été accordées.²²⁷

²²⁵ Candidats ressortissants de pays tiers.

²²⁶ Loi du 17 février 2009 portant 1.introduction d'un congé linguistique; 2.modification du Code du Travail; 3.modification de la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/a033.pdf>

²²⁷ 1ère demande : 1.031 ; 2ème demande : 124 ; 3ème demande : 19 ; 4ème demande : 2

Au total, 68 demandes d'octroi de congé linguistique ont dû être refusées (dont 67 par le Ministère du Travail et de l'Emploi). La majorité de ces refus ont été motivés par le fait que les cours n'avaient pas lieu pendant le temps de travail et qu'ils ne donnaient donc pas droit à un congé spécial. Une seule demande a été avisée défavorablement par l'employeur.²²⁸

Afin de faire profiter un maximum de personnes du congé linguistique, le gouvernement a fait valoir l'opportunité de lancer une nouvelle campagne d'information sur le sujet, éventuellement dans le cadre plus global de la promotion de la formation professionnelle continue.

Les données font apparaître une inégalité statistique selon les secteurs de travail. Si les salariés du secteur santé utilisent souvent ce dispositif (597), tel n'est presque pas le cas des secteurs de la restauration et de la construction, secteurs composés majoritairement de ressortissants de nationalité étrangère.²²⁹

Alors que la nationalité des bénéficiaires du congé linguistique au Luxembourg n'est pas connue, les frontaliers résidant en France (518), suivis des résidents du Luxembourg (419), des frontaliers résidant en Belgique (213) et en Allemagne (34)²³⁰ sont les principaux bénéficiaires.

6. L'éducation et la réforme du système d'enseignement

Education et hétérogénéité de la population scolaire

En réformant le système éducatif national, le gouvernement cherche à réduire le taux de décrochage scolaire des jeunes et à augmenter le taux des jeunes qui accèdent à une formation universitaire²³¹. Toute intervention au niveau du système éducatif doit tenir compte de l'hétérogénéité de la population scolaire au Luxembourg.²³²

²²⁸ Ministère du Travail et de l'Emploi, document interne, 2012.

²²⁹ Secteur : Assurance (26), Autres (76), Banque (19), Commerce (107), Commune (8), Culture (16), Indépendant (32), Santé & Soins (597), Service (305)

²³⁰ Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, document interne, 2012.

²³¹ L'«école de la 2^{ième} chance (E2C)», qui vise la réintégration scolaire des jeunes décrocheurs scolaires, a été lancée le 14 mars 2011. 36 apprenants ont été inscrits à l'E2C à l'ouverture de classes pilotes.

²³² Dans la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2011, le Premier ministre a relevé le défi de l'adaptation du système éducatif, étant donné que les écoles luxembourgeoises sont confrontées à une forte présence d'étudiants étrangers qui ne maîtrisent pas la langue luxembourgeoise ou ont des difficultés avec le système multilingue, Article d'actualité, Déclaration du

Comme la sélectivité du système éducatif trilingue est considérée comme handicap majeur pour tous ceux qui n'atteignent pas le niveau nécessaire et dans la mesure où les élèves de nationalité étrangère courent un plus grand risque de décrocher que ceux de nationalité luxembourgeoise²³³, une des réformes envisagées par le gouvernement est celle de l'enseignement des langues.²³⁴ Le Congrès des associations issues de l'immigration a dénoncé le système scolaire actuel comme vecteur de reproduction des inégalités sociales et culturelles, nécessitant des rééquilibrages linguistiques afin de promouvoir l'égalité des chances.²³⁵

15,8% des élèves des cycles 1 à 4 de l'enseignement fondamental sont nés à l'étranger, un chiffre relativement constant depuis 2001-2002 (15,1%).

Par contre, la part des élèves qui parlent comme première langue à la maison une autre langue que le luxembourgeois est passée à 56,2% en 2010-2011 (contre 42,2% en 2004-2005 et 54,2% en 2009-2010).

Au cycle 1 (enfants de 4 et 5 ans), 34,3% des élèves ne parlent aucune des 3 langues officielles du pays, ni comme 1ère, ni comme 2ième langue parlée à la maison (27,1% en 2004-2005).

Pour l'année scolaire 2010-2011, on a enregistré 869 enfants primo-arrivants, donc arrivés au Luxembourg au cours de l'année précédente. Plus de 40% d'entre eux sont nés au Portugal et 8,7% en France.²³⁶

gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2011, 06/04/2011, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>

²³³ L'enseignement luxembourgeois en chiffres, Causes du décrochage, année scolaire 2008/2009, Luxembourg 2011, http://www.men.public.lu/publications/etudes_statistiques/etudes_nationales/110203_decrochage08_09/110207_decrocheurs_08_09.pdf

²³⁴ Instruments de mesure: étude nationale sur le décrochage scolaire dans le cadre de l'Observatoire de la compétitivité, Luxembourg 2020, programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Semestre européen avril-2011, p 38/39, http://www.odc.public.lu/actualites/2010/11/PNR_Luxembourg_2020/Projet_Luxembourg_2020.pdf

²³⁵ 7ème Congrès des associations issues de l'immigration, novembre 2011, <http://www.clae.lu/html/m4sm2.html>

²³⁶ Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Les chiffres de l'enseignement fondamental : une population scolaire toujours plus multiculturelle, davantage encadré 16/01/2012, http://www.men.public.lu/actualites/2012/01/120116_chiffres_ef_2010_2011/index.html; Chiffres clefs du système éducatif en 2010-2011, 06/01/2012, http://www.men.public.lu/publications/etudes_statistiques/chiffres_cles/120105_fr_depliant_chiffres10_11/120105_depliant_fr.pdf

Réforme de la formation professionnelle

Initialement prévue pour l'année scolaire 2010/2011, la mise en vigueur intégrale des dispositions de la réforme de la formation professionnelle a été reportée à l'année scolaire 2012/2013, le nouveau système modulaire ayant nécessité une large phase de préparation²³⁷.

19 formations phares ont déjà été organisées selon les nouvelles dispositions en 2010/2011. La mise en vigueur d'autres formations selon le système modulaire sera mise en œuvre par le biais de règlements grand-ducaux.

Avec l'introduction de la réforme professionnelle, le gouvernement veut également augmenter l'offre des formations professionnelles à régime linguistique spécifique (RLS) en langue allemande²³⁸.

Formations professionnelles et classes à régime linguistique spécifique (RLS)

Classes à régime spécifique

Afin de faciliter l'insertion des élèves étrangers au Luxembourg, plusieurs lycées proposent des classes à langue véhiculaire française. Pendant l'année scolaire 2010/2011, 548 élèves ont suivi une classe à régime linguistique spécifique ; s'y ajoutent un certain nombre d'élèves francophones ayant suivi une classe bilingue. Les formations suivantes étaient concernées : aide-soignant, coiffeur, conseiller en vente, cuisinier, électricien, électronicien en communication, employé administratif et commercial (cours du soir), installateur chauffage, installateur sanitaire, mécanicien d'autos et de motos, mécanicien d'usinage, serrurier de construction, technicien administratif et commercial, technicien électrotechnique (section communication), vendeur et vendeur-magasinier.

19 formations phares ont déjà été organisées selon les nouvelles dispositions en 2011. La mise en vigueur d'autres formations sera rendu possible par le biais de règlements grand-ducaux.

²³⁷ La formation professionnelle au Grand-Duché du Luxembourg trouve ses sources dans un enseignement essentiellement basé sur la langue allemande. Réponse de Madame Mady Delvaux-Stehres, ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à la question parlementaire n°1345, 07/04/2011, www.chd.lu

²³⁸ Réponse de Madame Mady Delvaux-Stehres, ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à la question parlementaire n°1587, 25/08/2011, www.chd.lu

Formations professionnelles à régime linguistique spécifique

Avec l'introduction de la réforme professionnelle²³⁹, le gouvernement veut augmenter l'offre des formations professionnelles, combinant heures d'école et de stage en entreprise, à régime linguistique spécifique (RLS) pour répondre aux difficultés qu'un nombre croissant d'élèves rencontrent avec l'enseignement en langue allemande. Tous les cours, à l'exception des cours de langues, sont dispensés exclusivement en langue véhiculaire française.

Sur la période 2011-2012, 110 formations sont prévues dans le cadre de la réforme.

Débutée en 2010-2011 par les classes de 10^e pour 19 formations phares, la réforme est étendue en 2011-2012 aux classes de 11^{ème}. 91 autres formations adoptent à leur tour le nouveau système aux classes de 10^{ème}. Les formations restantes, dont la formation du technicien administratif, suivront en 2012-2013. En 2011-2012, la réforme concerne quelque 3000 élèves.²⁴⁰

Classe passerelle

Dans le cadre du projet «Form'actif», la Caritas accueille dans la classe «passerelle» des demandeurs de protection internationale et des migrants qui ne peuvent être intégrés dans le système scolaire luxembourgeois. On y propose des cours de français, de luxembourgeois, d'instruction civique, d'informatique, de musique et d'éducation sportive, ainsi que des cours de remise à niveau et des cours spécialisés (p.ex. alphabétisation). La classe fonctionne selon deux modules de cinq mois avec 30 heures par semaine. Depuis sa création en 2001 au mi-2011, plus de 500 jeunes ont participé aux cours. Le 15 juillet 2011, 51 jeunes résidant au Luxembourg représentant 20 nationalités différentes se sont vus remettre leurs certificats de réussite.²⁴¹

²³⁹Initialement prévue pour l'année scolaire 2010/2011, la mise en vigueur intégrale des dispositions de la réforme de la formation professionnelle a été reportée à l'année scolaire 2012/2013, le nouveau système modulaire ayant nécessité une large phase de préparation. La formation professionnelle au Grand-Duché de Luxembourg trouve ses sources dans un enseignement essentiellement basé sur la langue allemande. Réponse de Madame Mady Delvaux-Stehres, ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à la question parlementaire n°1345, 07/04/2011, www.chd.lu

²⁴⁰Réponse de Madame Mady Delvaux-Stehres, ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à la question parlementaire n°1587, 25/08/2011, www.chd.lu

²⁴¹Caritas, Form'actif – Remise de certificats à l'issue des cours et formations, 22/07/2011, <http://www.caritas.lu/actualites/formactif-remise-de-certificats/0>

7. Projets interculturels

Plusieurs actions et projets visant à renforcer l'échange interculturel ont été réalisés en 2011 et soutenus ou initiés par les pouvoirs publics.

Le projet «Zesummen ass besser», réalisé par plusieurs acteurs²⁴², a pour objectif de sensibiliser les enfants du troisième et quatrième cycle de l'école fondamentale aux questions interculturelles. Dans ce cadre, ont été organisés des ateliers et des séances de théâtre portant sur l'interculturisme et les préjugés.²⁴³

4.4.3. Evolutions dans le contexte européen

Le Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations

Le plan d'action est échelonné sur cinq ans et repose sur les 11 principes directeurs de la politique européenne. Cependant, au lieu de diluer les efforts et de déployer divers moyens sur la totalité des principes de base communs (PBC), le gouvernement a choisi de se concentrer dans un premier temps sur la mise en œuvre efficace et durable de certains PBC en particulier.

Pour l'année 2011, les PBC suivants ont été relevés comme prioritaires:²⁴⁴

PBC 1: Processus à double sens

Le processus d'intégration implique une adaptation, non seulement de la part des étrangers, mais également de la société d'accueil. Il s'agit de prendre en compte et d'associer à la fois allochtones et autochtones tout en s'assurant que les droits et responsabilités de chacun soient clairement établis.

A partir de 2010, des formations en matière de compétence interculturelles (formation à la diversité et aux compétences interculturelles) sont proposées aux acteurs clé de l'administration, ainsi que de la vie associative luxembourgeoise et étrangère. On peut citer

²⁴²Organisé par l'ASTI en collaboration avec le CCRN et soutenu par le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, l'OLAI, la Ville de Luxembourg, CAPEL et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers.

²⁴³Le Journal, Der kapverdianische Laden um die Ecke, 17/11/2011.

²⁴⁴Priorités 2011, Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014), http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/plan/priorites_2011_fr.pdf

deux séances de formation intitulées «introduction à l'approche interculturelle»²⁴⁵ qui ont été organisées par l'INAP en collaboration avec le CEFIS à l'intention des agents communaux et étatiques. Une trentaine de personnes y ont assisté depuis 2010.

PBC 4: Connaissance de base sur les langues, l'histoire et les institutions de la société d'accueil

L'accueil constituant un des quatre domaines d'action défini par la loi du 16 décembre 2008 sur l'intégration des étrangers, la connaissance de base sur les langues, l'histoire et les institutions de la société luxembourgeoise est considérée comme prioritaire pour 2011 et est assurée notamment moyennant le CAI²⁴⁶.

PBC 7: Dialogue interculturel

Comme le stipule le PBC 7, «un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des États membres est essentiel à l'intégration». Le plan d'action national 2010-2014 propose une panoplie de mesures : faciliter la communication entre autochtones et allochtones, stimuler le dialogue interculturel ou encore former et accompagner les associations dans l'élaboration et l'exécution de projets en la matière. Ce PBC est un des piliers du plan luxembourgeois et permet à la fois de mettre en œuvre les concepts de réciprocité et de responsabilité, concepts clés de la politique d'intégration au Luxembourg.

PBC 9: Participation politique

Une des priorités 2011 du Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations est la promotion de la citoyenneté et de la participation politique/sociale des étrangers. Cet objectif a été renforcé par l'ouverture du droit de vote «passif» aux ressortissants non-communautaires dans le cadre des élections communales de 2011 et l'abolition de la condition de nationalité pour accéder aux fonctions de bourgmestre et d'échevin par la loi du 13 février 2011.²⁴⁷

Afin de promouvoir la sensibilisation des acteurs politiques à la thématique de la participation politique, l'OLAI a été mandaté par le gouvernement de mettre en place une campagne

²⁴⁵ <http://www.fonction-publique.public.lu/fr/publications/brochures/catalogue-formation/brochure-INAP-ET.pdf>

²⁴⁶ Détails ci-après.

²⁴⁷ Loi du 13 février 2011 portant modification de: 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003, Mémorial A n° 29 du 16 février 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0029/2011A0240A.html>

d'information et de sensibilisation auprès des étrangers pour les inciter à s'inscrire sur les listes électorales. Dans le cadre de la campagne «Je peux voter», lancée par l'OLAI en collaboration avec le milieu associatif, 9 projets ont été financés en 2011.

4.5. La citoyenneté et la naturalisation

4.5.1. Le contexte général avant 2011

En 2010, il y a eu 4.311 acquisitions de la nationalité luxembourgeoise moyennant la procédure de naturalisation, ce qui représente une augmentation de 7,2% par rapport à l'année 2009 (4.022 acquisitions²⁴⁸). Les ressortissants de pays tiers sont représentés à hauteur de 24,4% (1.055) dans les nouvelles acquisitions de nationalité, contre 32,8% (1.320) en 2009.

Dans le palmarès des nationalités en 2010, 31,3% des transferts concernaient des Portugais (1.351), 15,4% (665) des Italiens, 7,9% (342) des Français, 7,7% (333) des Allemands et 5,9% (258) des Belges. Parmi les ressortissants de pays tiers, les Monténégrins (218), Bosniaques (202) et les Serbes (194) ont été les plus nombreux à se faire naturaliser.

A côté des 4.311 acquisitions de la nationalité luxembourgeoise imputables à la procédure de naturalisation, il faut ajouter 967 enfants devenus Luxembourgeois suite à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par un de leurs parents.

Selon l'article 6 (2) de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, les personnes souhaitant profiter de la naturalisation doivent disposer d'une autorisation de séjour au Luxembourg depuis au moins 7 années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation et avoir y résidé effectivement pendant la même période.

²⁴⁸ Il faut noter qu'en 2009, à côté des 4.022 acquisitions de la nationalité luxembourgeoise par voie procédurale, 4.209 jeunes adultes ont obtenu automatiquement la nationalité luxembourgeoise suite à l'application du principe du double droit du sol aux termes de l'article 1(5) de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. Cet article stipule que «est Luxembourgeois l'enfant né au Grand-Duché de Luxembourg de parents non-luxembourgeois, dont un des parents est né sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg».

4.5.2. Evolutions au niveau national en 2011

La condition de résidence consécutive de 7 années précédant immédiatement la demande de naturalisation²⁴⁹ a fait l'objet d'une question parlementaire en 2011. La forte mobilité internationale de la population du Luxembourg qui compte 44% de non-Luxembourgeois a des répercussions sur l'accès à la naturalisation. Sous la législation actuelle, les personnes qui passent une grande partie de leur vie au Luxembourg mais se rendent à l'étranger pour quelques années avant de rentrer au Luxembourg par la suite, doivent attendre à nouveau 7 années avant de pouvoir introduire une demande de naturalisation.²⁵⁰

Recouvrement de la nationalité luxembourgeoise et participation politique

Au début de 2011, les dispositions de l'article 29 de la loi du 23 octobre 2008²⁵¹ sur la nationalité luxembourgeoise qui prévoit le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise pour les ex-Luxembourgeois et leurs descendants tout en gardant la nationalité étrangère qu'ils possèdent, ont connu un vif intérêt et ont fait l'objet d'une large médiatisation dans la région limitrophe belge. Tandis qu'en 2009 et 2010, le nombre de demandes introduites sur base de cet article était relativement faible (22 demandes et octrois sur un total de 3.107 demandes de naturalisation en 2009 et 80 demandes et octrois sur un total de 4.220 demandes en 2010), les autorités luxembourgeoises ont été saisies de nombreuses demandes d'information sur les démarches nécessaires²⁵² en 2011.²⁵³

Pendant la période du 1^{er} janvier au 30 septembre 2011, 2.500 demandes de «recouvrement 1900» ont été enregistrées par les autorités luxembourgeoises, émanant majoritairement des ressortissants belges. En 2011, sur 3.405 acquisitions de la nationalité luxembourgeoise, 364

²⁴⁹La résidence fractionnée de 7 années n'est pas reconnue.

²⁵⁰Réponse de Monsieur François Biltgen, ministre de la Justice à la question parlementaire n°1576 sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise du 14 juillet 2011, 16/09/2011, www.chd.lu

²⁵¹L'article 29 de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise prévoit que «le descendant en ligne directe paternelle ou maternelle, même né à l'étranger, d'un aïeul Luxembourgeois à la date du premier janvier mil neuf cent et que celui-ci respectivement l'un de ses descendants a perdu la nationalité luxembourgeoise sur base des dispositions légales antérieures, peut recouvrer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à faire dans les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi».

²⁵²La charge de preuve, impliquant de nombreuses démarches administratives comme la recherche dans les archives de l'état civil et la fourniture des actes de naissance de mariage et de décès, incombe aux demandeurs qui doivent établir la qualité de descendant en ligne directe paternelle ou maternelle d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900. Contrairement à la naturalisation, aucune condition linguistique n'est prévue pour le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

²⁵³Réponse de Monsieur François Biltgen, ministre de la Justice à la question parlementaire n°1149 du 10 janvier 2011 sur le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, 16/02/2011, www.chd.lu

personnes ont accédé à la nationalité luxembourgeoise par recouvrement, ce qui représente 10,7% des acquisitions.²⁵⁴

En ce qui concerne la participation politique des personnes ayant recouvré la nationalité luxembourgeoise, la loi électorale modifiée du 18 février 2008 stipule que les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis aux élections législatives par la voie du vote par correspondance (article 1(4)). En ce qui concerne les élections communales, la même loi impose la condition de résidence aux ressortissants luxembourgeois et étrangers (période de résidence au Luxembourg pendant au moins cinq ans) (article 2 (3 à 5)).²⁵⁵

²⁵⁴Ministère de la Justice, Chiffres clés : Statistiques en matière d'indigénat, Procédures de nationalité luxembourgeoise évacuées – Année 2011, http://www.mj.public.lu/chiffres_cles/index.html

²⁵⁵Réponse de Monsieur Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et de Monsieur François Biltgen, ministre de la Justice à la question parlementaire n°1664 du 21 septembre 2011 sur le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, 24/10/2011, www.chd.lu

Procédures de nationalité luxembourgeoise en 2011

Au total, 3.405 personnes ont acquis la nationalité luxembourgeoise en 2011, dont 695 personnes (20%) sont des ressortissants de pays tiers²⁵⁶. Ces chiffres ne tiennent pas compte des 424 enfants devenus Luxembourgeois suite à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par un de leurs parents.

Nationalité étrangère	Totaux acquisition de la nationalité luxembourgeoise
Portugal	1085
Belgique	450
Italie	425
France	314
Allemagne	208
Monténégro	148
Bosnie-Herzégovine	114
Serbie	80
Cap-Vert	60
Royaume-Uni	44
Kosovo	43
Pays-Bas	38
Espagne	35
États-Unis d'Amérique	32
Russie	30
Pologne	27
Ukraine	23
Suisse	20
Chine	15
Croatie	13
Macédoine	12
Roumanie	12
Grèce	11
Islande	9
Maurice	9
Albanie	8
Finlande	8
Hongrie	7
Brésil	7
Canada	6
Irlande	6
Maroc	6
Cameroun	5
Inde	5
République tchèque	5
Suède	5
Iraq	4
Thaïlande	4
Biélorussie	3

²⁵⁶ Y inclus 3 personnes de nationalité inconnue.

Colombie	3
Iran	3
Népal	3
Philippines	3
Sans nationalité	3
Tunisie	3
Turquie	3
Australie	2
Autriche	2
Chili	2
Ghana	2
Madagascar	2
Moldavie	2
Rwanda	2
République dominicaine	2
Slovénie	2
Algérie	1
Angola	1
Argentine	1
Bulgarie	1
Burkina Faso	1
Cote d'Ivoire	1
Danemark	1
Égypte	1
Estonie	1
Éthiopie	1
Géorgie	1
Japon	1
Jordanie	1
Kazakhstan	1
Kenya	1
Liban	1
Lituanie	1
Malte	1
Mexique	1
Ouganda	1
...	...
Total	3405

Ministère de la Justice, 2012

4.5.3. Evolutions dans le contexte européen

Rien à signaler

5. IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET LE RETOUR

5.1. L'immigration irrégulière

5.1.1. Le contexte général avant 2011

Centre de rétention

La légitimité et les conditions de rétention de ressortissants étrangers en situation irrégulière au Luxembourg ont été soulevées à plusieurs reprises au cours des dernières années et ont fait l'objet de nombreux débats au sein de la société civile, culminant par un communiqué du Lëtzebuenger Flüchtlingsrot - Collectif réfugiés luxembourgeois (LFR) en 2010²⁵⁷.

5.1.2. Evolutions au niveau national en 2011

Centre de rétention

Les travaux de mise en place d'un nouveau Centre de rétention se sont achevés en 2011. Le nouveau Centre de rétention est opérationnel depuis le 22 août 2011. Depuis ce moment, les personnes faisant l'objet d'une rétention administrative ne sont donc plus retenues au sein de l'enceinte pénitentiaire.

Le Centre de rétention est une structure fermée qui a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement, prise en application de l'article 120 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et des formes complémentaires de protection et, le cas échéant, de les préparer à leur éloignement vers leurs pays d'origine ou leur pays de provenance en les faisant bénéficier, au besoin et selon les circonstances, d'un encadrement psychosocial individuel assuré par le personnel du Centre spécialement formé à cet effet. Le Centre se trouve à l'enceinte de l'Aéroport du Luxembourg et est placé sous l'autorité du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. La sécurité intérieure du Centre incombe aux agents du Centre. La sécurité externe du Centre est assurée par la Police

²⁵⁷ Avis du LFR sur l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités générales du régime de rétention du Centre de rétention, <http://www.caritas.lu/Files/AvisduLFR.pdf>.²⁵⁷ Pour plus de détails, veuillez consulter le Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010, Point 5.1.3. p 84 et 5.2.2. p 90/91, <http://www.emnluxembourg.lu/PUBLICATIONS/policy-reports>

Grand-ducale. Le nouveau Centre de rétention prévoit cependant des sections séparées pour familles et femmes et a une capacité d'accueil pour 88 personnes.²⁵⁸

Le règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités générales du régime de rétention au sein du nouveau Centre²⁵⁹, notamment les droits et devoirs des personnes placées en rétention administrative a abrogé le règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 créant un Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière.

Critiques persistantes face au Centre de rétention

Différentes organisations ont salué la construction d'un Centre de rétention en-dehors de l'enceinte pénitentiaire et le fait de fixer dans une loi le régime de rétention ainsi que les références faites au respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux de la personne²⁶⁰. Toutefois, le débat autour de la transposition de la «directive retour» et la visite de diverses instances au futur centre ont fait resurgir diverses critiques relatives à la rétention et du traitement des personnes en situation irrégulière. Ces critiques ont porté sur :

- l'architecture et l'aménagement du Centre de rétention (stérile, nécessité de passer par les salles de vie communes pour accéder aux douches sur le couloir, lavabo au-dessus de la toilette dans les cellules)²⁶¹
- l'augmentation de la durée maximale en rétention administrative jusqu'à 6 mois²⁶²;

²⁵⁸ Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration, Conférence de presse, Bilan 2011, 31/01/2012.

²⁵⁹ Règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention, Mémorial A n°180 du 22 août 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/2011A3222A.html>

²⁶⁰ Avis du LFR sur le projet de loi portant création au Centre de rétention, 19/03/2009,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5947#>; Avis sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection du Conseil d'Etat, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la CCDH,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6218#>

Les pouvoirs attribués au directeur dans le projet de loi initial ont été réduits dans la loi telle qu'elle a été adoptée. Les avis du Conseil d'Etat et de la CCDH tiennent compte (de propositions) de directives européennes. Ainsi, le Conseil d'Etat relève que l'article 17 de la directive retour concernant les garanties d'intimité des familles au moment de l'aménagement des logements devrait être pris en considération par le règlement grand-ducal. La CCDH s'inspire, quant à elle, de l'article 11 de la proposition de directive portant réforme de la directive accueil pour demander l'instauration, en amont de toute mesure de rétention, d'un mécanisme d'examen de la situation individuelle des personnes pour lesquelles la rétention détériorerait l'état de santé physique, psychique et mental,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6218#> ; LFR, LDH, CCDH, les députes-

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6218#>

Avis du LFR sur le projet de loi du 3 novembre 2010 visant à transposer dans la législation luxembourgeoise la directive retour de l'union européenne, <http://www.caritas.lu/Files/AvisDirective%20Retour.pdf>

²⁶¹Le Quotidien, Le centre de rétention fortement critiqué, 24/05/2011, <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/23716.html>

- l'insuffisance de mesures alternatives au placement en rétention, le législateur ne retenant que la seule assignation à résidence ;
- la possibilité de placement en rétention des mineurs non-accompagnés et des familles avec enfants²⁶³;
- la définition du 'risque de fuite'.

La définition du risque de fuite paraît beaucoup trop large aux yeux du LFR²⁶⁴, d'autant plus que celui-ci constitue une condition pour le placement en rétention aux fins d'éloignement.

Selon le LFR, le législateur, en présumant un risque de fuite d'une personne étrangère²⁶⁵ qui demeure sur le territoire au-delà de la durée de son visa, assimile en fait la situation d'une personne en situation irrégulière à celle d'une personne présentant un risque de fuite.

Cette définition tout comme la capacité d'accueil importante du nouveau centre pouvant héberger un maximum de 88 personnes, ont suscité des inquiétudes de la part des ONG craignant que la rétention ne devienne la règle et que l'assignation à résidence reste l'exception.

Enfin, le LFR a considéré que le recours à l'usage de la force lors des éloignements forcés ne devrait pas être permis sauf cas de force majeure et a plaidé pour la présence d'observateurs indépendants non seulement lors du voyage proprement dit mais aussi pendant la phase qui précède l'embarquement.²⁶⁶

Depuis l'ouverture du Centre en août 2011, 129 retenus y ont été admis, parmi lesquels 105 hommes célibataires, 4 femmes célibataires, 1 famille composée de 5 personnes, 3 familles composées de 4 personnes et 1 famille composée de 3 personnes. 23 personnes ont été

²⁶² Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, projet de loi 6218, p. 9, 02/2011, http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2011/avis_PL6218_final.pdf

²⁶³ Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, projet de loi 6218, p 10, 02/2011, http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2011/avis_PL6218_final.pdf; La mise en place d'autres mesures moins contraignantes que la rétention comme réponse aux infractions aux règles de l'immigration et de l'asile a été revendiquée, 7ème Congrès des associations issues de l'immigration, novembre 2011, <http://www.clae.lu/html/m4sm2.html>

²⁶⁴ Commentaires du LFR concernant le projet de loi du 3 novembre 2010 portant modification de la loi sur l'immigration de 2008 et de la loi relative au droit d'asile de 2006, 22/12/2010.

²⁶⁵ Article 111 de la loi du 1^{er} juillet 2011.

²⁶⁶ Avis du LFR sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 22/12/2010, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6218#>

éloignées vers leur pays d'origine en 2011, 47 personnes ont été transférées dans un autre État membre dans le cadre des transferts Dublin.²⁶⁷

Régularisations

Le Grand-Duché de Luxembourg ne connaît pas de pratique généralisée de régularisation mais plutôt des régularisations au cas par cas.

Des régularisations sont possibles dans des cas très exceptionnels, liées à des circonstances humanitaires très graves ou à la situation familiale de la personne concernée. La loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection²⁶⁸, transposant en droit national la «directive retour», prévoit l'accord d'un titre de séjour pour des raisons privées sur base des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire (article 78,79).

La législation antérieure (loi du 29 août 2008) prévoyait déjà la possibilité d'attribuer un titre de séjour du type «vie privée» pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité. La modification législative a assoupli les conditions d'octroi dans la mesure où le demandeur d'une telle autorisation ne doit plus prouver l'existence de ressources suffisantes. Par ailleurs, la durée de validité maximale du titre de séjour «vie privée» est passée à 3 ans au lieu d'un an précédemment. En revanche, le législateur a maintenu la formulation «motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité» alors que la «directive retour» évoque la possibilité d'un droit de séjour sur base de motifs charitables, humanitaires ou autres.

²⁶⁷ Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration, Conférence de presse, Bilan 2011, 31/01/2012, Service des réfugiés, Statistiques concernant les demandes de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg de l'année 2011, http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/01/schmit-immigration-bilan-2011/CP_Immigration_-_bilan_2011_2_.pdf

²⁶⁸ Loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>

Première délivrance de titres de séjour «vie privée»
(ressortissants de pays tiers)

Type catégorie	Totaux 2011
Vie privée (non ventilé)	113
Vie privée - autre	45
Vie privée - 78(1) a (ressources suffisantes)	28
Vie privée - 78(1) c (liens familiaux ou personnels)	32
Vie privée - 78(1) d (raisons humanitaires)	2
Total	220

Direction de l'Immigration, 2012

Titres de séjour «vie privée» délivrés²⁶⁹

Titres de séjour	Totaux 2011
Vie privée (reprise)	392
Vie privée - autre	170
Vie privée - 78(1)a (ressources suffisantes) ²⁷⁰	109
Vie privée - 78(1)c (liens familiaux ou personnels)	52
Vie privée - 78(1)d (raisons humanitaires)	3
Total	726

Direction de l'Immigration, 2012

L'article 89 de la loi du 29 août 2008 reste en vigueur. Cet article prévoit la possibilité pour le ministre en charge de l'immigration d'accorder une autorisation de séjour à titre exceptionnel à des personnes en séjour irrégulier au Luxembourg au cas où elles remplissent des conditions bien définies. Les candidats à la régularisation doivent notamment apporter la preuve d'un séjour continu et d'une occupation professionnelle habituelle au Luxembourg depuis au moins huit ans.

Dispositions contre le travail illégal

Le gouvernement a affirmé sa volonté de lutter contre le travail illégal qui va de pair avec l'organisation de l'immigration légale et d'appliquer rigoureusement la législation nationale qui est fondée sur la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales

²⁶⁹ Première délivrance et renouvellement.

²⁷⁰ Avant la modification législative du 1er juillet 2011.

concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite «directive sanctions».²⁷¹

Le Luxembourg a partiellement anticipé la transposition de cette directive par la loi modifiée du 29 août 2008 sur l'immigration. Les articles 139 à 148 de cette loi établissent les sanctions relatives à la migration irrégulière. La loi prévoit des sanctions pour les individus, liées à l'entrée, au séjour irrégulier et à la méconnaissance des décisions d'éloignement, au travail et à l'emploi illégal, mais aussi pour les personnes et compagnies de transport qui soutiennent, directement ou indirectement, l'entrée et le séjour irrégulier de tierces personnes.

Ainsi, la loi prévoit des amendes pour les entreprises de transport qui manquent à leur obligation d'informer la police sur l'identité des passagers qu'ils acheminent au Luxembourg y compris ceux qui ne disposent pas de documents de voyage et le cas échéant de visas requis. Des sanctions telles le paiement des arriérés (salaires, cotisations sociales, impôts) sont prévues à l'encontre des employeurs qui occupent des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Par ailleurs, des peines complémentaires peuvent être prononcées telles l'interdiction temporaire d'exercer l'activité professionnelle (maximum de trois ans) ou la fermeture temporaire de l'entreprise (peine qui peut être de cinq ans ou être définitive) (article 145).

La loi prévoit également des peines d'emprisonnement et/ou des amendes pour tout étranger qui éloigné ou expulsé, est rentré au pays malgré une interdiction d'entrée sur le territoire. Des amendes (de 500 à 125.000 euros et/ou peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans) sont prévues pour toute personne qui a, directement ou indirectement, facilité ou tenté de faciliter sciemment l'entrée, le transit ou/et (à des fins lucratives) le séjour irrégulier d'un ressortissant d'un pays tiers (article 141, article 143).

L'Inspection du Travail et des Mines (ITM), placée sous l'autorité politique du Ministère du Travail et de l'Emploi, est l'autorité nationale compétente chargée de l'application des dispositions en matière de détachement de travailleurs. Son rôle est de veiller à l'application de la législation relative aux conditions de travail et à la protection des travailleurs ayant un contrat de travail. La responsabilité en matière de contrôle incombe aux inspecteurs et contrôleurs, de plus en plus épaulés par l'Administration des Douanes et Accises en ce qui concerne détachement des travailleurs. L'ITM est responsable du contrôle des conditions de

²⁷¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:FR:PDF>. La directive n'est pas encore transposée en droit national à la fin 2011.

travail, et notamment des salaires, de l'horaire de travail et des congés ainsi que du détachement transfrontalier de salariés. A cet effet, des visites de contrôle et d'inspection de routine ont été organisées tout au long de l'année dans tous les secteurs d'activité. L'ITM doit faire respecter les normes relatives au travail clandestin ou illégal y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs non ressortissants d'un État membre de l'Espace économique européen. Dans ce cadre, l'ITM collabore étroitement avec la Police Grand-ducale et l'Administration des Douanes et Accises.

*Travail illégal- Coopération avec des administrations d'autres États membres*²⁷²

En 2011, le Luxembourg a intensifié sa lutte contre le travail au noir.

Dans le cadre de la coopération entre autorités compétentes en matière de contrôle des conditions de travail en général (Directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs), et de la lutte contre le travail illégal organisé en particulier, l'ITM a signé un accord avec l'Inspection Nationale du Travail de la République de Pologne le 29 juin 2010. Cet accord prévoit le renforcement des échanges d'informations administratives ainsi que l'élaboration de formations continues dans le cadre d'échanges périodiques d'inspecteurs de travail.²⁷³

Le 15 février 2011, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du Grand-Duché de Luxembourg et le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé de la République française ont déclaré vouloir renforcer la coopération en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal. Une coopération plus étroite est envisagée entre les services de l'Inspection du travail française et ceux de l'Inspection du travail et des mines du Grand-Duché de Luxembourg, via les bureaux de liaison²⁷⁴ à

²⁷² Déjà en 2008, l'Inspection du travail et des mines (ITM) avait conclu un arrangement administratif avec le Contrôle des lois sociales et le Contrôle du bien-être de la Belgique portant sur la coopération et l'échange mutuel d'information. Un autre arrangement administratif a été conclu le 8 juillet 2011 entre l'Inspection du Travail et des Mines au Luxembourg et le Contrôle des lois sociales et le Contrôle du bien-être du Service public fédéral Emploi, Travail, et Concertation sociale, et l'Inspection sociale du Service public fédéral Sécurité Sociale en Belgique. Document interne.

²⁷³ ITM 2010, Communiqué de presse, Signature d'un Arrangement de coopération et d'échange d'information, 29/06/2010.

²⁷⁴ Pour la France : la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi («DIRECCTE») de Lorraine, en sa qualité de bureau de liaison décentralisée, compétente pour tout échange d'information portant sur la vérification du respect des règles du détachement au sens de la directive 96/71/CE, et pour les entreprises françaises ou luxembourgeoises réalisant des prestations transnationales sur l'ensemble du territoire français ou luxembourgeois. Pour le Luxembourg : le bureau de liaison luxembourgeois en matière de détachement et travail illégal («BLLD») organe exécutif de l'autorité nationale compétente pour tout échange d'information portant sur la vérification du respect des règles du détachement au sens de la

compétence nationale. Ainsi, les autorités compétentes peuvent procéder à des actions de contrôle coordonnées et à l'échange d'informations sur leurs méthodes de contrôle et de travail ainsi que sur les principales modifications des dispositions législatives, réglementaires et administratives.²⁷⁵

Le 18 février 2011, l'ITM et les autorités dirigeantes d'inspection de 11 autres États membres, ont signé la Charte de Bruges²⁷⁶, affirmant la nécessité d'une coopération européenne en matière de lutte contre le travail non déclaré et la fraude transfrontalière sociale. Cette charte transfrontalière scelle la collaboration entre les signataires et renforce les résolutions du projet ICENUW (Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work).²⁷⁷

Le 7 juillet 2011, l'ITM et l'Autorité pour les Conditions du Travail (ACT) du Portugal ont convenu de coopérer en matière d'échange mutuel d'informations et d'expériences, de contrôle de l'application des dispositions légales relatives à la sécurité et la santé au travail et au droit du travail, ainsi qu'en matière de contrôle des règles du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal.²⁷⁸

Par ailleurs, les actions coup de poing de la cellule inter-administrative de lutte contre le travail illégal (CIALTI) coordonnée par le Pôle détachement et travail illégal (PDTI) et de l'ITM se sont poursuivies en 2011. Les autorités compétentes, sous la coordination de la CIALTI, ont procédé à des contrôles approfondis sur les chantiers au Luxembourg.²⁷⁹

directive 96/71/CE, et pour les entreprises luxembourgeoises ou françaises réalisant des prestations transnationales sur l'ensemble des territoires luxembourgeois ou français.

²⁷⁵ Ministère du Travail et de l'Emploi, Déclaration de coopération conclue entre, d'une part, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé de la République française et, d'autre part, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du Grand-Duché de Luxembourg, en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal, 15/02/2011.

²⁷⁶ Et les autorités dirigeantes d'inspection et des organismes fiscaux de 11 pays européens. The Charter of Bruges. Common endorsement on the need for further European cooperation in the fight against undeclared work and cross-border social fraud, 18/02/2011;

http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/en/conferences/icenuw/persbericht_icenuw_en.pdf

²⁷⁷ Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work,

<http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/en/conferences/icenuw/espanareport.pdf>

²⁷⁸ Arrangement administratif entre l'Autorité pour les conditions de travail du Portugal et l'Inspection du travail et des mines du Luxembourg en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal, 07/0/2011.

²⁷⁹ Le 2 février 2011 sur un chantier à Strassen-Reckenthal. Dans ce contexte, des procès-verbaux en matière de travail clandestin ont été dressés à l'encontre de six entreprises. Par ailleurs, le PDTI a procédé à deux inspections majeures en juillet 2011, sur le chantier du Tunnel «Staffelter» de la Route du Nord et sur un site de construction à Esch-Belval. Le 13 septembre 2011, la Cellule inter administrative de lutte contre le travail illégal (CIALTI) a procédé à un contrôle sans préavis d'un grand site de construction mixte, situé en plein cœur de la Ville de Diekirch. En matière de travail clandestin, une autre action coup de poing a été menée sur un chantier à

5.1.3. Evolutions dans le contexte européen

Transposition de la directive 2009/52/CE

La directive 2009/52/CE («directive sanctions») du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier n'a pas encore été transposée.²⁸⁰ Le Luxembourg avait déjà partiellement anticipé la transposition de ladite directive dans la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui prévoit des sanctions en matière de migration irrégulière (articles 139 à 148)²⁸¹ en obligeant l'employeur au paiement des arriérés (salaires, cotisations sociales, impôts).²⁸² La loi prévoit également des peines d'emprisonnement et/ou des amendes pour tout étranger qui éloigné ou expulsé, est rentré au pays malgré une interdiction d'entrée sur le territoire.²⁸³ (Voir sous Point 5.1.2.)

Agent de liaison

Le Luxembourg dispose actuellement d'un seul agent de liaison auprès d'Europol. L'officier de liaison est chargé par l'unité nationale de représenter les intérêts de celle-ci au sein d'Europol conformément au droit national et dans le respect des dispositions applicables au fonctionnement d'Europol. Ainsi, l'officier de liaison contribue à l'échange d'informations entre les unités nationales au Luxembourg et Europol ('entraide policière').

Néanmoins, sur base de la mesure d'exécution relative à l'utilisation commune du réseau des officiers de liaison BENELUX, le Luxembourg peut avoir recours aux agents de liaison belges et néerlandais affectés auprès d'un ou plusieurs États accréditaires, ou encore auprès d'une ou plusieurs organisations internationales.

Ettelbruck. Un procès-verbal a été dressé par la Douane. La police a également dressé un procès-verbal à l'encontre d'un employeur récidiviste employant trois salariés ressortissants de pays tiers sans autorisation de travail, <http://www.itm.lu/actualites/action-coup-de-poing-a-ettelbruck>

²⁸⁰ En date du 21 décembre 2011 aucun projet de loi n'a été introduit devant le Conseil du gouvernement.

²⁸¹ Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration

²⁸² Article 146 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

²⁸³ Article 142 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

5.2. Les migrations de retour

5.2.1. Le contexte général avant 2011

Promotion du retour volontaire

Le programme gouvernemental de 2009-2014 précise que la lutte crédible contre l'immigration illégale doit être basée sur une politique cohérente des retours des personnes en séjour irrégulier. Le gouvernement souhaite favoriser davantage le retour volontaire des personnes en situation irrégulière afin de préserver la dignité humaine des personnes concernées. Le délai accordé à une personne en séjour irrégulier pour satisfaire volontairement à son obligation de quitter le territoire est de 30 jours. La législation prévoit également la possibilité de bénéficier d'un dispositif d'aide au retour²⁸⁴. Soulignant l'approche commune de promotion des retours volontaires, le gouvernement coopère avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).²⁸⁵

5.2.2. Evolutions au niveau national en 2011

L'année 2011 a été marquée par le nouveau Programme d'Assistance au retour volontaire et à la réintégration, mais aussi par le débat autour de la transposition de la «directive retour» (voir aussi Point 5.1)

Programme d'Assistance au retour volontaire et à la réintégration depuis le Luxembourg (AVRR L)

La loi modifiée du 29 août 2008²⁸⁶ fixe un délai de retour volontaire de trente jours à compter de la notification de la décision de retour.²⁸⁷

²⁸⁴ Voir aussi Point II (f). Le premier projet de coopération relatif à l'assistance au retour volontaire des ressortissants étrangers et à leur réintégration dans le pays d'origine entre le gouvernement et l'OIM a été signé le 5 août 2008. Ce premier projet couvrant la période du 1er août 2008 au 15 mars 2009 a été limité aux DPI déboutés du Kosovo qui n'ont plus bénéficié de la mesure de tolérance. Seize personnes du Kosovo furent concernées par ce programme. Le deuxième programme, couvrant la période du 1er août 2009 au 31 décembre 2009, a supprimé la limite géographique et la référence à un groupe de bénéficiaires. Il visait, outre les DPI déboutés, les personnes en situation irrégulière, ressortissants de pays tiers. Trente-huit personnes ont pu bénéficier du programme OIM. L'accompagnement et l'assistance au retour ont déjà été décrits de façon détaillée dans le rapport 2009. European Migration Network- National Contact Point- Luxembourg, Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2009, ch.3.11, pp. 53-55, publié en 2010, http://www.emnluxembourg.lu/sites/default/files/2009_RapportPolitique_EMN-NCP-LU.pdf

²⁸⁵ Ministère des Affaires étrangères, Fonds européen pour le retour, programme pluriannuel 2008-2013, <http://www.mae.lu/en/content/view/full/25548>

²⁸⁶ Article 111(2) <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

Le projet d'Assistance au retour volontaire et à la réintégration à travers le monde, mise en place en 2010 par convention signée entre le Ministère des Affaires étrangères (MAE) et l'OIM²⁸⁸, a été prorogé le premier semestre de 2011 (du 1^{er} janvier au 30 juin 2011). 60 personnes ont bénéficié dudit projet jusqu'à fin juin 2011.

Depuis le 1^{er} juillet 2011 et suite à un appel à projets lancé par la Direction de l'Immigration pour la période 2011 à 2013, la convention entre le MAE et l'OIM s'est poursuivie dans le cadre du Fonds européen pour le retour.²⁸⁹

Un dispositif d'aide au retour volontaire et à la réintégration est prévu par le programme d'Assistance au retour volontaire et à la réintégration depuis le Luxembourg (AVRR L).

L'aide inclut notamment les frais de voyage des personnes qui envisagent un retour volontaire, ainsi que les frais d'organisation des retours volontaires, (p.ex. les coûts liés à l'acquisition d'un document de voyage), ainsi que l'argent de poche accordé aux personnes retournant volontairement. De même, l'aide inclut une contribution financière aux premières dépenses après le retour, dont, le cas échéant, les frais de transports dans le pays de retour ou les frais liés à l'hébergement provisoire. La couverture géographique inclut tous les pays de retour. Pour faciliter la réintégration dans le pays d'origine, une aide au développement d'activités génératrices de revenu ou une aide à la recherche d'un emploi ainsi que, le cas échéant, des aides spécifiques pour les personnes vulnérables sont prévues.

Le programme 2011 distingue entre sept catégories de personnes et prévoit un schéma dégressif des aides. Certaines catégories de personnes peuvent bénéficier de l'aide complète (A1, B1, C1, C2), d'autres de l'aide de base (A2, B2, D)²⁹⁰.

²⁸⁷ L'article 22(1) prévoit, à titre exceptionnel, un délai de retour volontaire supérieur à 30 jours.

²⁸⁸ Ce projet fait suite au projet pilote d'assistance au retour volontaire et à la réintégration du Luxembourg au Kosovo signé en 2008 (retours organisés vers le Kosovo de 16 individus) et du projet d'assistance au retour volontaire et à la réintégration en 2009 à travers le monde. Voir aussi European Migration Network-National Contact Point Luxembourg- Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2009 et 2010, www.emnluxembourg.lu

²⁸⁹ OIM, Assistance au Retour volontaire depuis le Grand-Duché du Luxembourg 2011, Séance d'information, Croix-Rouge-Luxembourg, 13/09/2011 ;

²⁹⁰ L'AVVRL (aide complète) s'applique au :

(A.1) ressortissant de pays tiers qui au cours d'une procédure de demande de protection internationale déposée il y a au moins 12 mois décide de son propre gré de renoncer à sa demande de protection internationale et de retourner volontairement dans son pays d'origine ;

(B.1.) ressortissant de pays tiers qui a reçu l'ordre de quitter le territoire luxembourgeois en vertu des dispositions pertinentes de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ;

(C.1) ressortissant de pays tiers n'ayant pas déposé une demande de protection internationale et se trouvant sur le territoire luxembourgeois avant le 1er janvier 2010, auquel une autorisation de séjour et/ou le séjour a été

	Catégories A1, B1, C1, C2	Catégories A2, B2, D
Assistance matérielle au retour	600 € maximum par adulte 300 € maximum par enfant	300 € maximum par personne
Assistance à la réintégration	2000 € maximum par famille +2000 € maximum par famille (activité génératrice des revenus) Ou 600 € maximum par famille pour aide à la recherche d'un emploi +600 € maximum pour les cas vulnérables	500 € par famille

OIM, Croix-Rouge 2011, document d'information²⁹¹

Eloignements en 2011

Rapatriements du Luxembourg	2011
Retours forcés	26
Retours (après rétention)	32
Retours volontaires ²⁹²	524
Assistance OIM	99
Total	582

Source : Direction de l'Immigration, 2012

Les chiffres tiennent compte des rapatriements des personnes déboutées de leur demande de protection internationale tout comme de ceux des migrants en situation irrégulière. 90% des rapatriements sont des retours « volontaires ». Au total, 582 personnes ont été retournées en 2011 (202 en 2010), parmi lesquelles 524 (90%) sont parties volontairement (99 en 2010 ; 49%).

refusé en vertu de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. La personne doit prouver un séjour ininterrompu au Luxembourg d'au moins 12 mois au moment de se présenter (C.2) Le ressortissant de pays tiers n'ayant pas déposé une demande de protection internationale et se trouvant sur le territoire luxembourgeois avant le 1er janvier 2010 en situation irrégulière, qui décide de son propre gré de retourner volontairement dans son pays d'origine. La personne doit prouver un séjour ininterrompu au Luxembourg d'au moins 12 mois au moment de se présenter.

L'AVVRL (aide de base) s'applique au :

(D.) ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier placé en rétention conformément à la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ou à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et qui souhaite rentrer volontairement ;

(A.2) ressortissant de pays tiers qui au cours d'une procédure de demande de protection internationale déposée il y a moins de 12 mois décide de renoncer à sa demande de protection internationale et de retourner volontairement dans son pays d'origine ;

(B.2) Le ressortissant de pays tiers qui a reçu l'ordre de quitter le territoire luxembourgeois en vertu des dispositions pertinentes de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, qui provient d'un pays sûr en vertu du 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 et qui a déposé une demande de protection internationale après le 1er janvier 2010.

²⁹¹ Les ressortissants de Serbie, Macédoine, Monténégro qui ont déposé leur demande de protection internationale après le 31/12/2009 et les ressortissants de Bosnie-Herzégovine et Albanie qui ont déposé leur demande après le 31/12/2010 (libéralisation des visas) sont exclus du dispositif.

²⁹² Y sont inclus les ressortissants serbes (348 personnes) et macédoines (62).

Eloignements (personnes) en 2011						
Continent	Nationalité	volontaires		après rétention	forcés	Total
		avec ou sans l'assistance de l'OIM (1)	avec l'assistance de l'OIM	(sans escorte) (2)	(sous escorte) (3)	(1) + (2) + (3)
Balkans	Albanie	2	3	5	0	7
	Bosnie-Herzégovine	8	1	1	3	12
	Kosovo	58	56	2	12	72
	ARYM (Macédoine)	62	2	3	0	65
	Monténégro	5	0	0	1	6
	Serbie	348	1	2	0	350
Afrique	Algérie	1	1	2	0	3
	Cap-Vert	0	1	3	2	5
	Cote d'Ivoire	1	1	0	0	1
	Ethiopie	1	1	0	0	1
	Gambie	0	1	1	0	1
	Guinée	0	1	1	1	2
	Maroc	0	0	0	1	1
	Nigéria	0	0	0	3	3
	Soudan	1	1	0	0	1
Tunisie	2	2	3	2	7	
Amérique	Brésil	8	3	3	0	11
	Méxique	2	2	0	1	3
	Paraguay	0	0	1	0	1
Reste Europe	Biélorussie	5	5	2	0	7
	Bulgaire	2	0	0	0	2
	Moldavie	2	1	1	0	3
	Russie	1	0	0	0	1
Asie	Bangladesh	1	1	0	0	1
	Chine	10	10	0	0	10
Moyen Orient	Afghanistan	0	1	1	0	1
	Iraq	2	3	1	0	3
	Kirghiztan	1	1	0	0	1
Océanie	Australie	1	0	0	0	1
TOTAL		524	99	32	26	582

Direction de l'Immigration, 2012

En ce qui concerne le dispositif législatif et réglementaire, il faut encore relever le nouveau règlement grand-ducal du 17 août 2011²⁹³ établissant les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution de la mesure d'éloignement, en conformité de l'article 124 (4) de la loi modifiée du 29 août 2008.

L'empêchement à l'éloignement pour raisons médicales

L'article 130 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit qu' «un étranger ne peut pas être éloigné du territoire s'il établit au moyen de certificats médicaux que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut entraînerait pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, et s'il rapporte la preuve qu'il ne peut effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays vers lequel il est susceptible d'être éloigné».

L'étranger qui satisfait à ces conditions peut obtenir un sursis à l'éloignement pour une durée maximale de six mois. Ce sursis est renouvelable, sans pouvoir dépasser la durée de deux ans» (article 131).

Le ministre de l'Immigration décide du sursis à l'éloignement sur avis motivé.

Service médical de l'immigration (S.M.I.)

Durant l'année 2011, le SMI a été sollicité 196 fois par la Direction de l'Immigration pour donner un avis sur un éventuel sursis à l'éloignement des étrangers. Les personnes concernées sont originaires de 36 pays différents. 72 (36%) des demandeurs étaient issus du Kosovo, 111 (56%) étaient des ressortissants de l'ancienne Yougoslavie et 57 (29%) provenaient du continent africain (dont 15 du Nigéria et 5 du Maghreb).

71 (36%) des demandeurs souffraient de problèmes psychiatriques (dépression, psychoses, PTSD...), 22 (11%) véhiculaient des problèmes infectieux (HIV- hépatites...), 16 (8%) demandeurs présentaient des problèmes cardiologiques (cardiopathies valvulaires, congénitales...), et 15 (8%) avaient des problèmes neurologiques (AVC, retards mentaux, tumeurs cérébrales...) ²⁹⁴.

²⁹³ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/a180.pdf>

²⁹⁴ Ministère de la Santé, document interne.

5.2.3. Evolutions dans le contexte européen

Transposition de la «directive retour»

La loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration ainsi que la loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection²⁹⁵ a transposé en droit national la directive 2008/115/CE²⁹⁶, dite «directive retour».

La législation en matière d'immigration adoptée en 2008²⁹⁷, de même que celle portant création du Centre de rétention²⁹⁸, comportaient déjà une partie des dispositions conformes à la «directive retour», notamment en relation avec la rétention, les garanties procédurales lors de l'éloignement, le sursis à l'éloignement en cas de maladie et les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Les modifications les plus importantes concernent :

- a) la promotion du retour volontaire : la personne qui fait l'objet d'une décision de retour dispose d'un délai de 30 jours pour satisfaire volontairement à l'obligation de quitter le territoire. Ce délai peut le cas échéant être prolongé et la personne concernée peut solliciter un dispositif d'aide au retour²⁹⁹;
- b) l'introduction, à côté de la rétention administrative en structure fermée, d'une mesure alternative moins coercitive, à savoir l'assignation à résidence³⁰⁰;
- c) le traitement strictement égal des personnes sujettes à l'obligation de retour, qu'elles soient en séjour irrégulier parce qu'elles sont entrées irrégulièrement sur le territoire national ou qu'elles soient en séjour irrégulier parce qu'elles sont définitivement déboutées du droit d'asile. Elles peuvent toutes, dans
- d) certaines circonstances et après vérification effectuée au cas par cas, se voir octroyer un report de l'éloignement pour une durée déterminée³⁰¹;

²⁹⁵ Mémorial A n°151 du 25 juillet 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>

²⁹⁶ 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>

²⁹⁷ Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

²⁹⁸ Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention ; Règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention du Centre de rétention et abrogeant l'article I du règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 créant un Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires.

²⁹⁹ Article 111 (2) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

³⁰⁰ Article 125 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

- e) un assouplissement des conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires d'une exceptionnelle gravité³⁰².

Accords de réadmission

Les accords de réadmission, visant à faciliter l'éloignement «des personnes qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'État requérant» sont considérés comme un moyen essentiel de lutte contre l'immigration irrégulière, que ce soit au niveau bilatéral, intergouvernemental ou communautaire.

Tous les accords applicables au Luxembourg ont été négociés soit avec les partenaires du Benelux, soit dans le cadre de l'espace Schengen ou bien négociés par la Commission européenne sur mandat conféré par le Conseil de l'Union européenne.

L'accord de reprise et de réadmission signé le 12 mai 2011 entre les pays Benelux et le Kosovo a pour objet de définir des conditions scolaires et transparentes, ainsi que les modalités pratiques pour la réadmission des personnes en séjour irrégulier qui doivent quitter le territoire. Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg se sont mis d'accord sur le besoin de négocier un tel accord avec le Kosovo afin d'une part, d'améliorer la coopération avec ce pays, et d'autre part, de donner un cadre juridique précis aux mesures de retour. Un autre but recherché est de faciliter dans la mesure du possible l'émission de documents de voyage en vue du retour. Les dispositions de l'accord de reprise et de réadmission s'appliquent à tous les citoyens du Benelux et aux ressortissants de la République du Kosovo d'autre part, quelle que soit leur origine ethnique. Elles s'appliquent par ailleurs aux ressortissants de pays tiers ayant transité par les territoires des Etats contractants.

Le Protocole d'application de l'accord de réadmission entre le Luxembourg et la Russie a été signé le 13 septembre 2011.³⁰³

³⁰¹ Article 125 bis de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

³⁰² Article 78 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

³⁰³ La ratification est prévue pour début 2012. L'approbation du projet de loi portant approbation du Protocole d'application entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la mise en œuvre de l'Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie du 25 mai 2006 est prévue pour début 2012.

5.3. Les actions menées contre la traite des êtres humains

5.3.1. Le contexte général avant 2011

La loi du 29 août 2008³⁰⁴ portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration octroie aux victimes de la traite, ressortissantes de pays tiers, une période de réflexion de 90 jours durant laquelle la victime ne peut être éloignée du territoire luxembourgeois. Cette loi établit les conditions selon lesquelles un permis de séjour de résident peut être octroyé à l'expiration de cette période (articles 95 à 98).

La loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains³⁰⁵ a instauré un cadre de protection et d'assistance à l'attention des victimes de la traite.

Aucune filière d'immigration clandestine n'a été détectée au Luxembourg dans le passé. Aucune arrestation n'a eu lieu dans ce domaine au Luxembourg. Le Luxembourg collabore avec les autres États membres pour démanteler des filières d'immigration clandestine.

Pour ce qui est du trafic des êtres humains, la police se concentre primordialement sur la prostitution. Il n'y a pas d'indices qui permettent de dire que le Luxembourg serait concerné par la traite d'organes ou d'autres formes de trafic.

En 2010, les juridictions pénales ont sanctionné quatre personnes pour trafic d'êtres humains (six en 2009). Des peines d'emprisonnement de respectivement neuf mois, quinze mois, trois années et quatre années ont été prononcées.

³⁰⁴ Mémorial A n°138 du 10 septembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/index.html>

³⁰⁵ Mémorial A n°129 du 9 juin 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0129/a129.pdf>

5.3.2. Evolutions au niveau national en 2011

*Persécutions en matière de traite des êtres humains en 2011*³⁰⁶

Le 14 juillet 2011, la police criminelle du Luxembourg a arrêté quatre personnes soupçonnées de trafic d'êtres humains, de proxénétisme et de blanchiment d'argent, dans un cabaret.

En 2011, 3 jugements en matière de traite des êtres humains ont été rendus :

Le 13 juillet 2011³⁰⁷, la Cour d'appel a rendu un arrêt à l'égard de deux ressortissants bulgares. Ils ont été condamnés pour des faits de proxénétisme aggravés et de traite des êtres humains (articles 382-1 et 382-2 du Code pénal) à 12 mois de prison et à une amende de 3.000 euros chacun. Après avoir fait connaissance des deux victimes bulgares dans le milieu de la prostitution en Allemagne, ils ont organisé leurs transports, logements et les activités de prostitution au Luxembourg en recourant à la violence et en les privant d'une grande partie de l'argent gagné.

Le 28 avril 2011³⁰⁸, une personne d'origine brésilienne a été condamnée à une peine d'emprisonnement de 5 ans et à une amende correctionnelle de 10.000 euros pour traite des êtres humains (articles 382-1 et 382-2), proxénétisme (379bis alinéa 5), et escroquerie. Elle avait fait venir plusieurs personnes du Brésil au Luxembourg, via la France, sous prétexte de leur trouver un emploi. Après paiement de 500 euros comme 'taxe pour entrer sur le territoire' à la personne condamnée, les personnes se sont retrouvées au territoire en situation irrégulière et sans emploi. La personne condamnée les a ensuite conseillées à s'adonner à la prostitution qu'elle a elle-même organisée. Le Luxembourg coopère avec d'autres pays sur base de la loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains.

Plan d'action national de l'égalité des femmes et des hommes 2009-2014

Le volet 4 du Plan d'action national de l'égalité des femmes et des hommes 2009-2014³⁰⁹ traite de la violence, de la traite et de la prostitution et prévoit la mise en place d'un système

³⁰⁶ Compte-rendu de la rencontre entre EMN NCP LU et la Police Grand-ducale, 14/10/2010.

http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=GBQJNZDb9jdS16JmJHTgh4pnc2hTwbC6JzRnJbJRDc418YdFFJbv!1145937442?nodeId=99117697-83ae-4304-b725-0a2de6531a81&fileName=Luxemborg+National+information+Page_fr.pdf&fileType=pdf

³⁰⁷ Arrêt n°387/11 X du 13 juillet 2011.

³⁰⁸ Jugement n° 144 /2011 Not. 919/10/CD.

³⁰⁹ Ministère de l'Égalité des chances,

http://www.mega.public.lu/publications/1_brochures/2010/pan_egalite_2009-2014/Pan_Egalit_.pdf

de suivi de la législation sur la traite des êtres humains. Le programme gouvernemental prévoit que ce plan d'action national sera suivi scientifiquement par un expert externe et évalué pour la fin de l'année 2013.³¹⁰

Consultation bilatérale en matière de la réglementation et de l'encadrement du phénomène de la prostitution

En date du 12 septembre 2011, la ministre de l'Égalité des chances s'est rendue aux Pays-Bas dans le cadre d'une visite de travail³¹¹. Cette visite a fait partie de réunions d'échange bilatérales en matière de la réglementation et de l'encadrement du phénomène de la prostitution. En soulignant que la prostitution est intimement liée au phénomène de la traite des êtres humains, les deux ministres ont soulevé la nécessité de trouver un juste équilibre entre un dispositif législatif qui, d'une part, défend les droits des prostitué(e)s et les protège contre toute forme d'exploitation et, d'autre part, constitue un moyen de lutte efficace contre la traite des êtres humains.³¹²

5.3.3. Evolutions dans le contexte européen

La Police Grand-ducale fait toujours partie de l'AWF Phoenix d'Europol qui est chargée de rassembler et d'analyser les informations en matière de traite des êtres humains. A part les canaux classiques de coopération policière, les pays de l'Union européenne cherchent de plus en plus à organiser des équipes communes d'enquête.

³¹⁰ Ministère de l'Égalité des chances, La mise en œuvre du PAN Égalité, http://www.mega.public.lu/actualites/actu_min/2010/02/pan_egalite/pan_egalite/index.html

³¹¹ Avec le ministre hollandais de la Justice et de la Sécurité, Ivo Opstelten.

³¹² Article d'actualité, Réunion de travail de Françoise Hetto-Gaasch avec le ministre hollandais de la Justice et de la Sécurité, Ivo Opstelten, 12/09/2011- 13/09/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/09-septembre/12-hetto/index.html

6. LE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES

6.1. Le contrôle et le suivi de l'immigration aux frontières

6.1.1. Le contexte général avant 2011

Contrôle à la frontière extérieure/ à l'aéroport du Luxembourg

Les contrôles aux frontières effectués au sein de l'Aéroport de Luxembourg - seule frontière extérieure du Luxembourg - se font notamment dans le but de contribuer à la lutte contre l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains. Conformément au Code Frontières Schengen, les contrôles sont effectués aux points de passage frontaliers par les membres de l'Unité Centrale de Police à l'Aéroport afin de s'assurer que les voyageurs sont autorisés à entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou à le quitter.

Cette unité, qui se compose du Service de Contrôle à l'Aéroport (SCA) et du Service de Contrôle de Garde à l'Aéroport (SGA), compte 60 personnes (agents policiers et personnel de sécurité privée), dont 30 s'occupent du contrôle de la frontière.

Le 21 mai 2008 avec l'ouverture d'un nouveau «Terminal A», il y a eu un renforcement du personnel au contrôle frontalier. Afin de pouvoir exécuter toutes les missions incombant au SCA, le Service Contrôle Frontalier (SCF) a été renforcé par 2 membres et le Service des Documents de Voyage (SDV) par 2 policiers supplémentaires.

Le SDV est composé actuellement de 5 spécialistes dans le domaine des faux documents qui assurent notamment le contrôle dit de deuxième ligne en effectuant une analyse plus poussée du contrôle d'identité et une étude approfondie des documents de voyage. Ces fonctionnaires de police constituent, en raison de leur savoir-faire, le centre national de compétences en matière d'expertises pour tous les documents officiels. En outre, ils assurent une partie de la formation continue interne des membres du SCF. Ils gèrent et mettent à jour les banques de données telles que FADO et s'occupent des statistiques en relation avec la frontière extérieure.

Tous les passagers et équipages passant par le terminal A et le GAT (General Aviation Terminal) en provenance ou à destination d'un pays «Non-Schengen» doivent passer le contrôle frontalier avant d'entrer sur le territoire luxembourgeois ou de le quitter. Les procédures de contrôle comprennent :

- la vérification préalable des listes «APIS» pour tous les vols en provenance d'un pays «Non-Schengen»
- la vérification de la validité et de l'authenticité du document de voyage en utilisant le matériel spécialisé disponible dans les guichets
- la consultation des bases de données informatiques (SIS, Interpol,...) en utilisant le «Passport reader» et, pour les passeports biométriques, le «chip verifier»
- la comparaison de la photo du document avec la physionomie du voyageur, analyse «imposter»
- différentes appréciations du voyageur selon qu'il est touriste, étudiant, homme ou femme d'affaires, voyageur en groupe ou seul
- l'utilisation de la méthode du «profiling» qui consiste à poser des questions, vérifier les connaissances linguistiques, contrôler le «routing», vérifier le ticket d'avion quant au lieu de départ et le lieu de destination, observer le comportement du voyageur.

Le contrôle aux frontières comprend non seulement les vérifications des personnes se présentant aux guichets, mais également l'analyse de risque en matière d'immigration irrégulière. Le Service de Contrôle à l'Aéroport est l'unité responsable en matière d'analyse de ce risque à l'Aéroport du Luxembourg et établit des rapports bimensuels basés notamment sur les statistiques et les rapports FRAN de l'Agence Frontex, et destinés à tous les membres du service.

La méthode du «profiling», utilisée par les agents du SCA au Luxembourg, visant aussi bien les vols en provenance et à destination de pays Schengen et non-Schengen, se fait sur base de cette analyse de risque établie par Frontex monitoring (hebdomadaire). Dans le même but, les membres du SCA veillent à effectuer des contrôles réguliers et inopinés à des endroits stratégiques de l'Aéroport du Luxembourg, notamment près des portes d'embarquement et de débarquement et aux guichets «check-in». Les passagers sont choisis au hasard pour faire l'objet d'un contrôle de sécurité et ne sont donc pas systématiques.

Les contrôles à la frontière extérieure et les demandeurs de protection internationale

Une formation spécifique a été dispensée dans le cadre de la formation CCC (Commun Core Curriculum) aux nouveaux membres du SCA.

Afin de garantir au mieux le respect aux droits de l'homme et d'assurer la protection des personnes, les contrôleurs ont l'obligation de contacter, en cas de besoin, la Direction de l'Immigration du MAE via le Service de Police judiciaire (SPJ-ETR) qui est chargé de procéder à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire du demandeur et de procéder à une audition selon les dispositions de l'article 8 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Les demandeurs de protection internationale sont informés qu'ils peuvent s'adresser librement au «Service des réfugiés de la Direction de l'Immigration».

6.1.2. Evolutions au niveau national en 2011

Rien à signaler.

6.1.3. Evolutions dans le contexte européen

Fonds pour les frontières extérieures FFE

Le programme pluriannuel de mise en œuvre du Fonds pour les frontières extérieures (FFE) 2007-2013 constitue l'un des quatre instruments financiers du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» qui favorise une répartition équitable des responsabilités entre les États membres par une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne et la mise en œuvre de politiques communautaires en matière d'asile et d'immigration. Le fonds crée ainsi un mécanisme de soutien financier pour les États membres qui supportent une charge financière durable et lourde liée à la mise en œuvre de normes communes en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures.

Pour son programme pluriannuel 2007-2013, le Luxembourg a décidé de mettre en œuvre quatre des cinq objectifs du FFE, choisis selon les besoins immédiats et prioritaires en matière de contrôle aux frontières extérieures du Luxembourg:

1. Acquisition d'équipement permettant de repérer les faux documents de voyages et les documents falsifiés
2. Amélioration des conditions de délivrance des visas

3. Nécessité d'adapter les équipements de contrôle et les systèmes informatiques afin de les rendre compatibles avec les exigences réglementaires imposées par la mise en œuvre du SIS et du VIS.

4. Formation du personnel chargé du contrôle aux frontières

Les projets d'actions qui bénéficient d'un financement par le programme (FFE) sont soumis à la Direction Générale de la Police et au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région pour accord. Dans la pratique, la responsabilité de la gestion et la mise en application des actions du Fonds incombent à la Police Grand-ducale.

Les projets retenus pour 2011 ont été choisis en fonction des priorités de la Police Grand-ducale³¹³ :

Participation au système «Public Key Directory (PKD)» de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

La participation du Luxembourg au système PKD permet aux agents responsables pour le contrôle frontalier d'identifier l'authenticité des passeports électroniques des autres États membres.³¹⁴ Ce système permet l'échange des clés publiques entre différents États membres par le biais du «Répertoire des clés publiques (RCP)»³¹⁵. Cette action s'inscrit dans la priorité mentionnée 1.

Tests standardisés dans le cadre de la mise en œuvre SIS 2

Dans le cadre des préparations et du développement du SIS 2 au niveau national, plusieurs tests ont été réalisés³¹⁶ afin de garantir le déroulement du test M2 (SIS 2 milestone 2) en 2012. Ces tests se sont inscrits dans la priorité 3 (voir en haut).

³¹³ Police Grand-ducale, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), programme annuel 2011, 10/05/2011, http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucal/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/index.html

³¹⁴ Chaque passeport électronique possède une puce électronique intégrée contenant les données personnelles et une photo du titulaire du passeport. Cette puce est signée de façon numérique afin d'éviter toute modification non-autorisée. Ces signatures numériques, utilisées pour garantir l'authenticité du passeport, sont uniques pour chaque Etat membre.

³¹⁵ Le RCP contient toutes les clés publiques des États membres participants. Il ne contient aucune information personnelle du détenteur de passeport mais ne contient que des données permettant d'assurer l'authenticité du passeport électronique. En l'absence du RCP, chaque Etat membre serait obligé de négocier les clés sur base bilatérale.

³¹⁶ La Commission européenne a émis deux documents intitulés «Plan de tests» et «Approche de tests» offrant le cadre pour ces tests. La série de tests comprend: Connectivity Tests, Informal Functional Tests, Compliance Tests Extended et Provisional System Acceptance Tests.

Vérification des moyens de subsistance

D'après les conditions d'entrée inscrites dans le Code frontières Schengen, les agents de contrôle ont le droit de vérifier les moyens de subsistance (moyens financiers) des personnes entrant sur le territoire. Tandis que le Code prévoit que les autorités nationales fixent les montants de référence requis pour le franchissement de leurs frontières extérieures, ces montants restent à être définis par les autorités luxembourgeoises compétentes. Le manque soit d'un fil conducteur, soit d'un montant précis pour l'évaluation des moyens de subsistance peut néanmoins poser des soucis d'objectivité pour les agents de la SCA qui sont confrontés à une marge d'interprétation importante. Aucun refus d'entrée n'a été émis sur base d'insuffisance des moyens de subsistance à la frontière extérieure du Luxembourg pendant les dernières années.

Evolutions face relatives aux mesures de contrôle prévues au niveau de l'UE

L'Automatic Border Control System n'est pas prévu au Luxembourg.

Le système d'entrée/sortie (EES)³¹⁷: Le Luxembourg ne dispose pas encore d'un système automatique. L'installation d'un tel système au niveau national dépend des développements au niveau UE.

La mise en place du «Programme d'enregistrement des voyageurs (RTP)»³¹⁸ n'est pas prévue au Luxembourg.

La mise en place du Système d'Information Schengen (SIS II) au niveau national dépend de la mise en œuvre du système au niveau de l'UE.

³¹⁷ EU entry / exit system.

³¹⁸ EU Registered Traveller Program.

6.2. Coopération au contrôle des frontières

6.2.1. Le contexte général avant 2011

Rien à signaler.

6.2.2. Evolutions au niveau national en 2011

Rien à signaler.

6.2.3. Evolutions dans le contexte européen

Engagement dans le cadre des opérations Frontex

La coopération et les relations avec les responsables des aéroports dans les pays limitrophes (Hahn, Liège, Metz, Zaventem) est d'une importance évidente pour assurer et maintenir un échange permanent en la matière.

Par ailleurs, la participation à des séminaires ou à des formations organisés par Frontex est une source d'information indispensable pour le contrôle frontalier ainsi que pour l'acquisition de nouvelles connaissances en matière de filières d'immigration clandestine.

Pendant les dernières années, la Police Grand-ducale a participé à un certain nombre d'opérations et d'activités de l'Agence Frontex.

Comme toutes les activités de Frontex, les opérations conjointes sont basées sur l'analyse des risques³¹⁹.

³¹⁹ De manière générale, il y a trois situations qui peuvent conduire à une opération conjointe :

- lorsque l'agence Frontex propose une opération conjointe sur la base des faits identifiés dans une analyse des risques ;

-en présence d'une proposition pour une opération conjointe ou un projet pilote en provenance d'un État membre. Une telle proposition est ensuite évaluée par Frontex. L'opération conjointe ou le projet pilote peuvent être cofinancés par l'Agence sous la forme d'une subvention ;

-en cas de demande provenant d'un État membre confronté à une situation particulière nécessitant une assistance.

7. PROTECTION INTERNATIONALE

7.1. Le contexte général avant 2011

En 2010, 786 personnes ont déposé une demande de protection internationale au Luxembourg, ces 786 personnes correspondant à 505 dossiers. Les principaux pays d'origine ont été le Kosovo (162 demandeurs) et la Serbie (148). Une augmentation notable des demandes de protection internationale a pu être observée pendant le dernier trimestre de 2010 (207 personnes aux mois de novembre et décembre) en provenance notamment de la Serbie. Cette tendance devait se poursuivre en 2011.

En 2010, il n'y a eu pas de réformes du cadre légal. La problématique des réfugiés n'a pas non plus fait l'objet d'un débat majeur. On trouvera davantage d'informations dans le rapport politique de 2010.

Le principal fait marquant qui devait connaître un développement en 2011 a été la réutilisation par les autorités luxembourgeoises de la procédure accélérée pour l'examen des demandes de protection internationale. L'absence de recours contre la décision ministérielle de traiter une demande dans le cadre d'une procédure accélérée avait fait l'objet le 3 février 2010, d'une question préjudicielle. Le tribunal administratif avait saisi la Cour de justice européenne³²⁰ relative à la question de légalité concernant l'article 20(5) de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, et de la compatibilité de cette disposition avec les directives européennes. Dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice européenne, les services en charge de l'instruction des demandes de protection internationale n'avaient plus eu recours à la procédure accélérée.

7.2. Evolutions au niveau national en 2011

L'année 2011 a été marquée par le débat sur la protection internationale alors que le Luxembourg a été confronté à un afflux exceptionnel de demandeurs de protection internationale.

³²⁰ Tribunal administratif, Audience du 3 février 2010, n°26396 du rôle.

L'augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale (majoritairement des Roms et des ressortissants des pays du Balkan de l'Ouest et notamment de la Serbie et de la Macédoine) a été présentée par les autorités comme une conséquence directe de la libéralisation du régime de visas au sein de l'espace Schengen en 2010 en faveur des personnes originaires de pays du Balkan (Albanie, Macédoine, Monténégro, Serbie).³²¹

En 2011, la Direction de l'Immigration a enregistré 2.164 demandes de protection internationale (DPI) contre 786 en 2010. Plus de 78% des DPI proviennent des pays des Balkans de l'Ouest. Alors que la Serbie était en deuxième position des principaux pays d'origine des DPI (148 demandes) derrière le Kosovo (162 demandes) en 2010, elle se positionne en 2011 en tête du classement (947 personnes), soit 43,76% du total des demandes recues, suivie de la Macédoine (20,61%), du Kosovo (7,02%) et du Monténégro (4,76%).³²²

Cette arrivée importante de DPI a eu des conséquences tout au long de l'année sur la politique et les débats relatifs à la procédure d'examen des demandes, à l'accueil des DPI et à la politique de retour.

Le gouvernement et le législateur ont vite réagi à cette situation par différentes mesures :

Dans son discours sur l'état de la nation³²³ le 6 avril 2012, le Premier ministre déclare que le Luxembourg n'est pas prêt, à priori, à ouvrir ses portes à ceux qui viennent d'un pays sûr. Il souhaite une adoption rapide du projet de loi relatif à la procédure accélérée. Le Premier ministre annonce également une aide au retour aux ressortissants serbes qui quittent le pays dans les trois mois de leur arrivée: 250 euros par adulte et 100 euros par enfant.

Afin de traiter au plus vite ces nouvelles demandes de protection internationale en provenance de Serbie, le gouvernement a pris deux initiatives :

a) Dans la mesure où les demandes de protection internationale déposées par une personne en provenance d'un pays d'origine sûr peuvent, conformément à la loi du 5 mai 2006 sur le droit d'asile, être traitées dans le cadre d'une procédure accélérée, le Conseil de gouvernement du 18 mars 2011 a marqué son accord avec le projet de règlement grand-ducal modifiant le

³²¹ Article d'Actualité, Bilan 2010 en matière d'asile et d'immigration: "Afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie", 01/02/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/02-fevrier/01-schmit/index.html

³²² Ministère des Affaires étrangères, Service des réfugiés, Statistiques concernant les demandes de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg jusqu'au mois de décembre 2011, 13/01/2012.

³²³ Article d'actualité, Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2011, 06/04/2011, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>

règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 fixant une liste de «pays d'origine sûrs». La République de Serbie a été rajoutée sur cette liste par règlement grand-ducal du 11 avril 2011³²⁴. Le rajout de la Serbie sur cette liste³²⁵ a été perçu par différentes ONG comme une mesure à caractère «rétroactif» par le gouvernement afin de faire face au nombre élevé de DPI au Luxembourg.³²⁶

Afin de nouveau pouvoir recourir à la procédure accélérée et dans l'attente de la décision de la Cour de Justice européenne, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a déposé le 19 avril 2012 le projet de loi visant à modifier la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile.

Ledit projet prévoit la possibilité pour le demandeur de protection internationale d'introduire un recours contre la décision du ministre de statuer sur la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée. Le projet de loi a été adopté le 5 mai 2011.

Le nouvel article 20(4) de la loi du 19 mai 2011³²⁷ modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection prévoit trois recours qui doivent faire l'objet d'une seule requête introductive : un recours en annulation contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en réformation contre une décision de refus de la demande de protection internationale prise dans le cadre d'une procédure accélérée et finalement un recours en annulation contre l'ordre de quitter le territoire.

Certaines associations ont critiqué le fait que le recours contre la décision ministérielle d'utiliser la procédure accélérée devra être exercé en même temps que le recours contre la décision rejetant la demande d'asile.³²⁸

³²⁴ Règlement grand-ducal du 11 avril 2011 modifiant le règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 fixant une liste de pays d'origine sûr au sens de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°67 du 1^{er} avril 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0067/a067.pdf>

³²⁵ Règlement grand-ducal du 1^{er} avril 2011 qui modifie le règlement grand-ducal du 21 décembre 2007.

³²⁶ Communiqué de la Ligue des Droits de l'Homme - Luxembourg (ALOS-LDH) à l'occasion de la Journée internationale des Roms, 08/04/2011, p. 2, <http://www.ldh.lu/LDH-Journee-des-Roms-20110408-communicque.pdf>

³²⁷ Mémorial A n° 102 du 20 mai 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/a102.pdf>

³²⁸ ASTI, Communiqué de presse, Procédure accélérée ou construction juridique dictée par l'actualité?, 03/05/2011, <http://www.asti.lu/wp-content/uploads/2011/05/030511CommuniquAccelere.pdf>

b) Pour endiguer le flux migratoire et faire face au nombre croissant de demandes de protection internationale, le gouvernement a cherché la coopération avec les autorités serbes illustrée par plusieurs visites de travail mutuelles³²⁹.

Lors d'une visite de travail le 5 mai au Luxembourg, le ministre de l'Immigration, Nicolas Schmit, et le Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur de la Serbie, Ivica Dačić, ont abordé la question de l'immigration serbe à Luxembourg et notamment la question du nombre accru des demandeurs de protection internationale d'origine serbe au Luxembourg, constaté dès la fin 2010. Le Vice-Premier ministre, ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, Jean Asselborn, a également attiré l'attention de son homologue serbe sur les conséquences pour le Luxembourg de la libéralisation du régime des visas pour les ressortissants serbes, lors d'une visite de travail à Belgrade le 17 mai 2011. Il a souligné que, malgré l'afflux récent de demandeurs d'asile en provenance notamment de ce pays, le Luxembourg continue à soutenir la libéralisation, qui représente un instrument essentiel pour rapprocher concrètement les populations des Balkans et de l'Union européenne.

Le Vice-Premier ministre de la Serbie a envisagé une série de mesures³³⁰ pour endiguer les flux migratoires tels que des contrôles renforcés aux frontières, des réunions avec les représentants des communautés Roms et des membres des minorités bosniaques pour éveiller «la conscience politique» et dissuader ses ressortissants de demander l'asile dans les pays de l'UE, ou encore des efforts pour lutter contre l'existence d'organisations ou de réseaux criminels de passeurs spécialisés dans le transport des ressortissants serbes vers l'Union européenne.³³¹

Par ailleurs, une lettre conjointe a été adressée par les autorités luxembourgeoises et belges à la commissaire européenne des Affaires intérieures pour l'inciter à trouver une solution européenne au problème éventuellement par un contrôle plus sévère aux frontières de l'UE avec l'aide de Frontex³³² (voir ci-après 7.3)

³²⁹ Nicolas Schmit et Ivica Dačić ont fait part de leur volonté que le Luxembourg et la Serbie poursuivent leur coopération «dans un esprit parfaitement européen» pour lutter contre l'afflux de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, 05/05/2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/05/schmit-serbie/index.html>

³³⁰ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/05-mai/05-schmit/index.html

³³¹ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/05-mai/17-asselborn/index.html. Citons aussi la visite de travail de l'ambassadeur de la République de Serbie du 7 novembre 2011, l'entrevue du 8 décembre 2011 avec le ministre du gouvernement de la Serbie, Mr Sulejman Ugljanin ; l'entrevue du 22 décembre 2011 avec le ministre des Affaires étrangères de la République de Serbie, Mr Vuk Jeremic.

³³² Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, procès-verbal de la réunion du 20 octobre 2011, Chambre des députés.

Tant au niveau politique que public, l'augmentation considérable du nombre de demandeurs de protection internationale a exercé une forte pression sur les structures responsables en matière de protection internationale, a) que ce soit sur l'OLAI rattaché au Ministère de la Famille et de l'Intégration, compétent en matière d'accueil et d'hébergement des DPI ou b) sur la Direction de l'Immigration rattachée au Ministère des Affaires étrangères, chargée de la procédure d'examen des demandes de protection internationale.

a) *Où loger les demandeurs de protection internationale ?*

Le débat sur l'accueil des demandeurs de protection internationale, fortement politisé et médiatisé, devrait rebondir plusieurs fois au cours de l'année 2011 et impliquer divers acteurs (autorités nationales, autorités locales, ONG, partis politiques, autres organisations, médias).

Au Luxembourg, les DPI sont hébergés soit dans des foyers gérés par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), soit gérés par des ONG financièrement soutenues par l'OLAI.³³³

Les structures de logement existantes au Luxembourg, fortement sollicitées en 2011 par les DPI, n'ont que difficilement su faire face à l'afflux. Différentes ONG ont rendu attentif à la problématique du logement et critiqué la gestion de l'accueil et l'hébergement des réfugiés.

Les 16 février et 1^{er} mars, l'ASTI a proposé au Syvicol et au Ministère de la Famille et de l'Intégration de se rencontrer pour trouver une solution au problème de logement des DPI³³⁴ et a dénoncé « la partie de ping pong » entre les autorités nationales et communales qui se renvoient mutuellement la responsabilité face au manque de structures d'hébergement pour demandeurs d'asile³³⁵.

Le 6 avril 2011, des pourparlers ont eu lieu entre le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Syvicol pour essayer de trouver des logements³³⁶ sur le plan communal. Les propositions de structures ou terrains communaux à pouvoir mettre à disposition de l'Etat étaient limitées.³³⁷

³³³ Réponse de Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire n° 1712 du 19 octobre 2011, 23/11/2011, www.chd.lu

³³⁴ Voir : Journal, Le Quotidien du 17 février 2011 et ASTI : « Une table ronde constructive », in : Voix du Luxembourg du 8 avril 2011, p3 ; ASTI appelliert an die nationale Solidarität, in : Tageblatt du 8 avril 2011 p12. Voir aussi Le Quotidien, Journal, Luxemburger Wort et Zeitung du 8 avril 2011.

³³⁵ Le Quotidien, Luxemburger Wort, Zeitung du 2 mars 2011, Journal 1er mars 2011.

³³⁶ Syvicol : « Wir stehen als Land auf dem Prüfstand » in Luxemburger Wort du 7 avril 2011, p. 4.

³³⁷ LFR, Collectif Réfugiés, Communiqué, 29/09/2011, http://www.caritas.lu/Files/110929_PO_LFR_log_demandeurs_as.pdf

Comme les capacités d'accueil des foyers gérés par le gouvernement et les ONG ont été rapidement dépassées, de plus en plus de DPI ont été logés provisoirement sur des campings. Cette situation devait perdurer jusqu'au mois de novembre 2011 et susciter à plusieurs reprises l'indignation des associations : Le LFR et l'ASTI ont critiqué le fait que, malgré différentes appels, le gouvernement a dû loger des personnes dans des tentes non chauffées, y compris des enfants³³⁸. Le LFR³³⁹ a épinglé un manque d'anticipation et de préparation. Selon le LFR, 150 DPI étaient encore abrités fin octobre sur des campings.

Finalement, des logements plus appropriés ont été trouvés grâce au soutien de la Caritas et de la Croix Rouge, ainsi que de la Fédération nationale des éclaireurs et éclaireuses du Luxembourg (FNEL), des Guides et Scouts et du Service national de la jeunesse qui ont mis à disposition des infrastructures peu utilisées en hiver.

A plusieurs reprises, l'hébergement de DPI par le gouvernement sur le territoire de certaines communes a entraîné des manifestations d'opposition auprès des habitants³⁴⁰. Tout au long de l'année, différentes organisations, personnalités ou des résidents du pays ont interpellé l'opinion publique quant à l'importance de la solidarité et ont critiqué les discours de méfiance à l'égard des DPI³⁴¹. Les sentiments de crainte à l'égard des Roms des Balkans, qualifiés à plusieurs reprises de touristes de l'asile ont également été dénoncés en rendant

³³⁸ Journal du 30 septembre 2011, p. 2, Quotidien du 30 septembre 2011, p. 5.

³³⁹ Luxemburger Flüchtlingsrat kritisiert Regierungspolitik: Improvisation statt Planung, in: Tageblatt du 29 octobre 2011, p. 13; Le Quotidien du 29 octobre 2011, p. 5.

³⁴⁰ Soirée publique le 29 mars 2011. Manifestation à Bollendorff-Pont où les habitants de la commune de Berdorf avaient protesté contre l'hébergement de demandeurs d'asile dans un hôtel, <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/22926.html>. Sous le titre: L'hébergement de 60 Roms dans un hôtel à Bollendorff-Pont, des citoyens de Bollendorff-Pont ont invité les habitants de Bollendorff-Pont, Grundhof et Weilerbach à une soirée d'information en présence du bourgmestre et de membres du conseil communal.

Les autorités communales et des habitants de la commune de Berdorf avaient lancé une pétition pour s'opposer à l'accueil de nouveaux réfugiés alors qu'il était prévu d'héberger 60 nouveaux demandeurs d'asile dans un hôtel situé sur le territoire de la commune. Les autorités communales avaient refusé d'inscrire ces personnes dans leur commune. Elles attiraient l'attention que le territoire de leur commune accueillait d'ores et déjà à Weilerbach quelque 300 DPI et exprimaient la crainte de l'impact négatif de cette installation sur le tourisme dans la région. Les autorités communales et les habitants devaient trouver le soutien de l'Office national du tourisme, Voix du Luxembourg du 8 avril 2011, p. 3.

Dans la commune de Pétange, quelque 120 habitants manifestaient pour s'opposer à l'hébergement de familles avec enfants dans un container à proximité d'une école.

Manifestation à Pétange contre l'installation de DPI aux alentours d'une école, <http://www.lessentiel.lu/fr/news/luxembourg/story/27147682>; Luxemburger Wort du 16 novembre 2011, page 29, Quotidien du 16 novembre 2011 page 16

³⁴¹ Arrêtons les discours de la peur, Communiqué de l'ASTI, in Woxx du 15 avril 2011, p. 5, Asylanten zu Péiteng ! in Tageblatt. Leserforum du 23 novembre 2011, p. 52, JSL «Asylsuchende sind keine Kriminellen», in: Journal du 19 novembre 2011 p. 4, voir aussi Charles Goerens sur la problématique de l'asile et la politique du développement, émission Background RTL du 9 avril 2011.

attentif à leur situation dans les pays du Balkan³⁴². Les autorités luxembourgeoises tout en insistant sur les chances minimales de se voir reconnaître le statut de protection internationale, ont reconnu la situation précaire des Roms dans leurs pays d'origine³⁴³ et considéré qu'il s'agit d'un problème européen aux incidences nationales. La discussion au sein de la commission parlementaire fait apparaître que «le problème doit être résolu dans le pays d'origine en agissant contre la discrimination et en mettant en place des critères sociaux minimum pour tous. Cela présuppose l'élaboration de programmes financés par l'UE. Cela vaut aussi bien pour les pays des Balkans que pour la Hongrie ou la Roumanie³⁴⁴».

Deux partis politiques/respectivement groupes parlementaires ont pris une position publique. Une des sections du ADR s'est manifestée à plusieurs reprises par des communiqués ou conférences de presse³⁴⁵.

Sous le titre évocateur «Kee Lampedusa au Luxembourg!³⁴⁶» (pas de Lampedusa au Luxembourg) le parti ADR a publié un communiqué de presse en date du 27 mars 2011. L'ADR établissant une relation de cause à effet entre l'accord sur la libéralisation des visas entre l'Union européenne et la Serbie et l'arrivée massive de DPI a réclamé des actions rapides et concrètes pour résoudre la situation. Le parti a demandé qu'on inscrive au plus vite la Serbie sur la liste des pays d'origine sûrs et de traiter leurs demandes dans le cadre de la procédure accélérée. L'ADR a exigé d'achever dans les meilleurs délais la construction du Centre de rétention et l'installation de structures provisoires d'hébergement sur le territoire du centre. Il a enfin plaidé pour l'application du règlement de Dublin selon lequel le premier pays d'entrée doit traiter les demandes de protection internationale.

Selon l'ADR, il convient le cas échéant de rétablir les contrôles aux frontières intérieures et de suspendre l'accord sur les visas avec la Serbie. Plusieurs fois au cours de l'année, l'ADR a dénoncé le tourisme de l'asile ou les demandes

³⁴² Chachipe asbl, Demandeurs d'asile : Eviter les propos calomnieux et la démagogie !, in : Journal Är Meening du 6 octobre 2011 p. 6, Zu «Flüchtlinge : Verwaltung überfordert ?», in : Tageblatt Leserforum du 6 octobre 2011, p. 55, «Il suffit de regarder», Le Quotidien du 15 décembre 2011, p. 7.

³⁴³ Information sur l'état des demandes d'asile au Luxembourg, in : procès-verbal de la Commission des Affaires étrangères du 20 octobre 2011.

³⁴⁴ Information sur l'état des demandes d'asile au Luxembourg, in : procès-verbal de la Commission des Affaires étrangères du 20 octobre 2011.

³⁴⁵ Pressecommuniqué: Flüchtlingspolitik: richtig Entscheidung gi verlaangt!, 4 octobre 2011, <http://www.adr.lu/index.php/neiegkeeten/pressematdeelungen/101> Fluechtingspolitik Péiteng: Flüchtlinge bei der Schoul?, <http://www.adr.lu/index.php/peiteng/114-fluechtlinge-bei-der-schoul-> Pressekonferenz : Parlamentaresch Rentrée 2011,

<http://www.adr.lu/index.php/neiegkeeten/pressekonzferenzen/104-rentree-parlementaire>

³⁴⁶ <http://www.adr.lu/index.php/neiegkeeten/pressematdeelungen/13-startsaeit-4>,

<http://www.adr.lu/index.php/neiegkeeten/pressematdeelungen/101-fluechtingspolitik>

d'asile abusives³⁴⁷. De son côté, le parti Déi Gréng a critiqué le 8 avril 2011 une désorganisation flagrante des autorités nationales qui résulte d'une absence de volonté politique gouvernementale³⁴⁸. Le manque d'infrastructures d'accueil ne devrait pas être imputé aux administrations communales. Le parti a plaidé pour une politique d'accueil des réfugiés digne de ce nom et la mise en place d'un concept et d'une stratégie d'accueil dans le cadre de laquelle les communes auraient un rôle à jouer.

La ministre de la Famille et de l'Intégration a confirmé le 19 octobre 2011 ses déclarations sur son intention d'introduire un système de quota d'hébergement pour les demandeurs de protection internationale³⁴⁹. Cette possibilité d'introduction d'un quota minimal à respecter par les communes a également été évoquée lors de la réunion du 14 novembre 2011 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration avec la ministre de la Famille et de l'Intégration.³⁵⁰

Tandis que la proposition a été saluée par les organisations travaillant dans le domaine de la migration et d'asile, le Syvicol a réagi avec réticence. Un système de quota risquerait d'amener les communes accueillant déjà des DPI à refuser l'accueil aux réfugiés au-delà du quota fixé. Par ailleurs, le concept des grandes structures centralisées devrait être abandonné en faveur des petites structures décentralisées permettant un encadrement adéquat des DPI.³⁵¹

Le 7 décembre 2011, la ministre de la Famille et de l'Intégration a précisé que la démarche visant une coordination nationale pour l'accueil des DPI a été entamée, qu'une réunion a eu lieu avec le Syvicol et que d'autres réunions sont prévues à partir de janvier 2012 au cours desquelles les critères de répartition des DPI seraient déterminés.

³⁴⁷ Nationalkongress 2011, <http://www.adr.lu/index.php/component/content/article/20-partiestruktur/19-et-geet-duer>, Pressecommuniqué: Flüchtlingspolitik: richtig Entscheedunge gi verlaangt!, 4/10/2011, <http://www.adr.lu/index.php/neiegkeeten/pressemaatdeelingen/101-fluechtingspolitik>. Le discours de l'ADR a d'ailleurs entraîné une distanciation de la section jeunesse du parti « Adrenalin » critiquant les propos agressifs, voir : Tageblatt du 9 avril 2011, p. 10.

³⁴⁸ Déi Gréng, Pour une politique d'accueil des réfugié-e-s digne, Communiqué de presse du 8 avril 2011, <http://www.greng.lu/actualites/pour-une-politique-d%E2%80%99accueil-des-r%C3%A9fugi%C3%A9-e-s-digne>

³⁴⁹ Réponse du 24.11.2011 à la question parlementaire n°1712 de M. Claude Haagen (LSAP) concernant l'hébergement des demandeurs d'asile

³⁵⁰ P-2011-O-AEDCI-08-01, www.chd.lu;
http://www.chd.lu/wps/portal/public!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXI5ewIE8TIwN380AT_AyMvVy_z0GA_YwsXM_2CbEdFAM6dnkU!/?WCM_PORTLET=PC_7_D2DVR1420GLI702F00BK1Q00G_1_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Contents.public.chd.lu/st-www.chd.lu/sa-actualites/sa-evenements/refugiescoupdesang; http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/11-novembre/25-jacobs/index.html

³⁵¹ Demandeurs d'asile: le Syvicol contre le système de quotas, 20/01/2012, <http://www.wort.lu/wort/web/fr/luxembourg/articles/2012/01/173694/demandeurs-dasile-le-syvicol-contre-le-systeme-de-quotas.php>

Scolarisation des enfants de demandeurs de protection internationale

Un autre volet sensible est celui de la scolarisation des enfants de DPI qui entraîne des charges financières supplémentaires aux communes d'accueil. Afin de couvrir les frais ces frais, l'État accorde un forfait de 991,57 euros aux grandes communes par an et par enfant de DPI scolarisé dans les classes de l'enseignement fondamental³⁵². Pour les communes de taille plus réduites, des subsides - leurs montants étant fixés au cas par cas en fonction du nombre des jours que les élèves ont fréquenté les classes - peuvent être accordés. En 2010, 16 communes accueillant 160 élèves ont été indemnisées à hauteur de 92 754,3 euros (108 926 euros pour 151 élèves en 2009).³⁵³

Bureau d'accueil du Service des réfugiés et la durée du traitement des demandes

Le nombre exceptionnel de dépôt de demandes de protection internationale (1.550 personnes entre le 1^{er} janvier au 11 octobre 2011 et 165 dans la seule semaine du 26 septembre) a assez vite conduit à une surcharge du Service des réfugiés rattaché à la Direction de l'Immigration. Des retards ont été accumulés dans le traitement des dossiers. Dans un premier temps, le Conseil de gouvernement du 1^{er} septembre 2011 a décidé le recrutement à durée déterminée de six agents supplémentaires dont deux ont été affectés aux auditions et quatre aux décisions³⁵⁴.

Le trop long délai pour le traitement des demandes de protection internationale et l'obtention d'une première audition sont à l'origine d'une grève de la faim entamée par 37 personnes d'origine irakienne le 31 août 2011. Ces personnes réclamaient la fixation d'un délai concret pour le traitement de leurs demandes.³⁵⁵ Après avoir été reçues une première fois par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, trois personnes ont continué la grève

³⁵²Décidé lors des séances du Conseil de gouvernement du 2 avril 1999 et du 12 septembre 2008, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/index.html

³⁵³ Réponse de Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire n°1354 du 31 mars 2011, 23/05/2011, www.chd.lu

³⁵⁴ Avec les nouvelles recrues, le Service des réfugiés de la Direction de l'Immigration compte 9 agents en charge des auditions et 9 agents chargés des décisions et de la rédaction des mémoires à déposer dans le cadre de recours contentieux devant les juridictions administratives. Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire urgente n°1661 de Monsieur André Hoffmann du 19 septembre 2011, www.chd.lu

³⁵⁵ Tageblatt, Irakische Hungerstreikende am Ziel ?, 22/09/2011.

pendant 21 jours avec le support d'une association œuvrant en faveur des étrangers et d'un parti politique (CLAE³⁵⁶, Déi Lénk³⁵⁷)

Après que le ministre eut informé les individus que leurs auditions étaient fixées entre le 22 septembre et le 8 décembre 2011 et que les décisions seraient prises au printemps 2012³⁵⁸, la grève de la faim s'est finalement arrêtée³⁵⁹.

Pour faire face aux difficultés de gestion des demandes déposées au Service des réfugiés, le ministre de l'Immigration a pris la décision le 30 septembre de fermer temporairement le bureau d'accueil.³⁶⁰ Pendant les jours de fermeture du bureau d'accueil, les agents du service en question ont procédé à l'enregistrement et à l'ouverture des dossiers des personnes arrivées avant le 30 septembre 2011. Dans l'attente de l'entrée en fonction des nouvelles recrues, le ministre a procédé à une réaffectation d'agents de façon à renforcer l'occupation du bureau d'accueil³⁶¹, ce qui a, selon les dires du ministre, un effet sur la durée de traitement des autres demandes protection internationale. Finalement, le bureau d'accueil a réouvert ses portes le 10 octobre 2011.

Cette « fermeture provisoire » du bureau d'accueil a suscité de multiples réactions de la part des ONG, organisations et partis politiques.

Le Tribunal administratif, saisi d'une requête en référé contre une décision implicite du ministre refusant l'enregistrement d'une demande de protection internationale a ordonné au gouvernement de loger les demandeurs ou de leur procurer les moyens pour se loger³⁶². A côté de l'ASTI, de la Caritas³⁶³ et du LFR, la CCDH dans un communiqué de presse³⁶⁴ s'est

³⁵⁶ CLAE, La place pour la dignité-communiqué de CLAE, 06/09/2011, <http://www.clae.lu/html/m5sm3.html>. D'autres associations se sont distancées de la démarche choisie (grève de faim), tout en appuyant les critiques face à la durée des procédures. Asti, Procédures d'asile : pour des délais de traitement plus courts !, 12/09/2011, <http://www.asti.lu/wp-content/uploads/2011/09/120911Position-a-lire-def.pdf>

³⁵⁷ Déi Lénk, Communiqué de presse, Droit d'asile pour les réfugiés irakiens, 01/09/2011, <http://www.lenk.lu/de/node/7371>

³⁵⁸ Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire urgente n°1661 de Monsieur André Hoffmann, 19 septembre 2011, www.chd.lu

³⁵⁹ «Traitement individuel approfondi» promis. Les réfugiés irakiens mettent fin à leur grève de la faim, in : Voix du Luxembourg du 24 septembre 2011, p. 3.

³⁶⁰ [http://www.caritas.lu/Files/LFR-CP101011\(2\).pdf](http://www.caritas.lu/Files/LFR-CP101011(2).pdf)

³⁶¹ Réponse commune Monsieur François Biltgen, ministre de la Justice et de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n° 1778 du 30 novembre 2011, 12/01/2012, www.chd.lu

³⁶² Tribunal administratif, Audience publique du 6 octobre 2011, N°29233 du rôle.

³⁶³ Le ministre de l'Immigration ferme temporairement le bureau d'accueil du Service des réfugiés. Une décision illégale ?, in : Journal du 5 octobre 2011, p. 4.

³⁶⁴ CCDH, Communiqué concernant la fermeture temporaire du bureau d'accueil pour demandeurs de protection internationale et les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale, www.ccdh.public.lu/fr/actualites/2011/10/fermeture_bureau_accueil/index.html, in : Le Quotidien, Tageblatt du 27 octobre 2011.

montrée elle aussi préoccupée en estimant que l'impossibilité de déposer leur demande prive les DPI de l'attestation de dépôt leur donnant accès aux conditions matérielles d'accueil. La CCDH estime que l'entrave, même temporaire, de l'exercice du droit fondamental de demander l'asile, «ne peut se justifier par des considérations d'effectifs réduits et qu'il serait dès lors urgent de donner au ministre les moyens nécessaires pour lui permettre de remplir ses fonctions». La CCDH s'inquiète également des conditions de logement de certains demandeurs. Elle «est consciente que les textes applicables prévoient la possibilité de loger des demandeurs de protection internationale dans des structures d'accueil d'urgence lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, mais elle estime que les structures d'accueil d'urgence en question se doivent de garantir la dignité humaine et le respect de leur vie privée aux personnes concernées».

Afin de garantir une meilleure gestion des demandes dans le futur, un système de canalisation des demandes de protection internationale a été introduit. La procédure de dépôt des demandes a été fractionnée : Dès son arrivée, le demandeur reçoit un numéro d'ordre avec indication de la date à laquelle il est invité à se présenter au bureau d'accueil pour ouvrir son dossier. Afin d'accélérer la procédure d'ouverture du dossier, un formulaire à remplir pendant le délai d'attente du rendez-vous lui est remis. Par après, le demandeur se présente au bureau d'accueil pour procéder au dépôt du dossier et entamer le traitement de sa demande par les agents en charge.³⁶⁵

L'augmentation des DPI n'a pas eu d'effet sur la structuration des juridictions administratives. Suite à une question parlementaire remettant en cause le fait qu'il n'existe pas de chambre spécialement dédiée aux affaires du droit des étrangers (qui représentent une part importante du contentieux administratif) auprès du Tribunal administratif au Luxembourg, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a souligné que le système actuel, où chacune des trois chambres du Tribunal administratif examine les recours introduits en matière d'immigration et d'asile, a fait ses preuves et donne entière satisfaction aux plaideurs et aux juges.³⁶⁶

³⁶⁵ Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Intégration à la question parlementaire n°1676 du 4 octobre 2011, 11/10/2011, www.chd.lu

³⁶⁶ Réponse de Monsieur François Biltgen, ministre de la Justice à la question parlementaire n° 1115 du 21 décembre 2010, 24/01/2011, www.chd.lu

Données sur la protection internationale

792 décisions ont été prises en 2011 en matière de refus³⁶⁷ ou d'octroi de la protection internationale.

Sur les 792 décisions, 745 décisions, soit 94,1% ont été négatives et 47 soit 5.9% des décisions ont été positives.

En ce qui concerne l'octroi du statut, 41 personnes ont bénéficié du statut de réfugié et 6 personnes d'une protection subsidiaire.

Sur les 745 refus :

- 494 ont été considérées comme étant «non-fondées» ;
- 207 ont été rejetées dans le cadre de la procédure accélérée ;
- 44 ont été déclarées irrecevables.

Comme un grand nombre de DPI invoquent des problèmes de discrimination en raison de leur appartenance ethnique, la procédure accélérée n'est appliquée que dans les cas où les motifs avancés par les demandeurs ne constituent manifestement pas un des motifs visés par la Convention relative au statut des réfugiés (raisons d'ordre purement économique, financier ou encore d'ordre médical).³⁶⁸

³⁶⁷ On tient compte ici des décisions a) de refus sur le bienfondé de la demande, b) de refus sur le bienfondé de la demande traitée dans le cadre d'une procédure accélérée c) d'irrecevabilité de la demande soit parce qu'il s'agit d'une demande multiple, soit parce qu'elle émane d'une personne originaire d'un pays de l'Union européenne. On ne tient donc pas compte des demandes implicitement retirées (24), des personnes qui ont renoncé à leur demande (319), des personnes exclues de la procédure (1).

³⁶⁸ Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n°1778 du 30 novembre 2011, 12/01/2011, www.chd.lu

Personnes ayant obtenu le statut de réfugié en 2011

Pays	Personnes
Iran	9
Iraq	9
Kosovo	7
Azerbaïdjan	3
Ethiopie	3
Afghanistan	2
R.D. Congo	2
Biélorussie	1
Guinée	1
Russie	1
Serbie	1
Tunisie	1
Turquie	1
Total	41

Direction de l'Immigration, 2012

*Personnes ayant obtenu le statut conféré
par la protection subsidiaire en 2011*

Pays	Nombre
Burundi	2
Albanie	1
Angola	1
Iraq	1
Israël	1
Total	6

Direction de l'Immigration, 2012

Personnes ayant un refus de leur demande de protection internationale en 2011

Pays	Nombre
Serbie	317
ARYM	90
Kosovo	47
Afghanistan	6
Iraq	6
Albanie	5
Bosnie	5
Mexique	5
Algérie	3
Bosnie-et-Herzégovine	2
Biélorussie	1
Guinée	1
Iran	1
Israël (Palestine)	1
Maroc	1
Nigéria	1
Somalie	1
Togo	1
Total	494

Direction de l'Immigration, 2012

Personnes ayant eu un refus de leur demande de protection internationale après traitement dans le cadre d'une procédure accélérée en 2011

Pays	Personnes
Serbie	99
ARYM	58
Monténégro	35
Bosnie	7
Albanie	5
Kosovo	2
Mexique	1
Total	207

Direction de l'Immigration, 2012

Pays d'origine des personnes ayant demandé une protection internationale en 2011

Pays d'origine	Nombre de personnes	% par rapport au total des demandes de 2011
Serbie	947	43,76 %
ARYM Macédoine	446	20,61 %
Kosovo	152	7,02 %
Monténégro	103	4,76 %
Bosnie-et-Herzégovine	51	2,36 %
Russie	49	2,26 %
Iraq	43	1,99 %
Tunisie	42	1,94 %
Iran	35	1,62 %
Algérie	30	1,39 %
Autres	266	12,29 %
Total	2164	100 %

Direction de l'Immigration, 2012

7.3. Evolutions dans le contexte européen

Le ministre du Travail de l'Emploi et de l'Immigration rappelle que le Luxembourg soutient la mise en place d'un régime européen d'asile. Il insiste sur l'intérêt particulier du Luxembourg :

«Etant donné que plus les disparités entre les différents régimes nationaux sont grandes, plus il y a de risques de voir apparaître des abus liés au « asylum shopping ». S'y ajoute le fait que le Luxembourg est un des pays européens à proposer les meilleures conditions d'établissement pour les demandeurs d'asile. D'où la nécessité d'avoir une harmonisation au niveau européen».³⁶⁹

Confrontés à un afflux exceptionnel de DPI, principalement en provenance de la Serbie, de la Macédoine, de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration luxembourgeois et le secrétaire d'État belge à la politique de migration et d'asile ont adressé conjointement une lettre à la Commissaire européenne aux affaires

³⁶⁹ Procès-verbal de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration du 18 juillet 2011, p. 3, http://chd.lu/wps/portal/public/lut/p/c1/jczJDoIwFIXhZ_EJ7u1lapdMVkAxpakBNqQxhJAWuDAa315Wxp3mL_P98B1rYttjHONj7uCS52ghpav0souVSZSgD5SLlaR4YXTqc-1tv_I4415UMT6kQJsIMY6ZTFRFm9I_-dB6LzUh1LGLmodTOD10e1rmHBtrg60Pke6SSacPV2SmYB83UD_b6gtts6uca7t6WzK08/dl2/d1/L0IJSklna21BL0IKakFBRXIBQkVSOQpBISEvWUZOQTFOSTUwLTVGd0EhIS83X0QyRFZSSTQyMDg5SkYwMk4xU1U4UU8zSzE1L0NMdVnJMTU0NTAyNDE!/?PC_7_D2DVRI42089JF02N1SU8QO3K15_selectedDocNum=1&PC_7_D2DVRI42089JF02N1SU8QO3K15_secondList=&PC_7_D2DVRI42089JF02N1SU8QO3K15_action=document#7_D2DVRI42089JF02N1SU8QO3K15

intérieures, Mme Cecilia Malmström, pour l'inciter à trouver une solution européenne au problème.³⁷⁰

Selon le ministre luxembourgeois, une solution européenne au problème pourrait résider dans un contrôle plus sévère aux frontières de l'Union européenne avec le soutien et l'assistance de Frontex³⁷¹.

Réinstallation/ relocalisation de réfugiés

En 2011, il n'y a pas eu de réinstallation, ni de relocalisation vers le Luxembourg. La dernière relocalisation de réfugiés date de 2010 (6 personnes en provenance de Malte). La dernière réinstallation de réfugiés iraqiens (25 en provenance de la Syrie et 3 de la Jordanie) date de 2009³⁷².

Lors de la conférence de presse ayant eu lieu après la première journée du Conseil JAI des 11 et 12 avril 2011 qui s'est tenue à Luxembourg et qui porta sur «la dimension migratoire des transitions en Méditerranée» le ministre luxembourgeois de l'Immigration a regretté de ne pas pouvoir accepter des réfugiés de Malte, le Luxembourg étant lui-même arrivé à un point de saturation de ces capacités d'accueil à cause de l'afflux des demandeurs d'asile serbes. Le

³⁷⁰ Europaforum.lu, Le Conseil JAI a discuté de la gestion des migrations en provenance de Turquie, du Sud de la Méditerranée et de l'Europe du Sud-Est qui intéresse particulièrement le Luxembourg, 27/10/2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/10/conseil-jai-schmit/index.html>; Réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration du 20/10/2011, p 3,

http://chd.lu/wps/portal/public!/ut/p/c1/jczJDoIwFIXhZ_EJ7u1lapdMVkAxpakBNqQxhJAwuDAa315Wxp3mL_P98B1rYttjHONj7uC52ghpav0souVSZSygD5SLlaR4YXTqc-1tv_I4415UMT6kQJsIMY6ZTFRFm9I_-dB6LzUh1LGLmodTOD10e1rmHBtrg60Pke6SSacPV2SmYB83UD_b6gtts6uca7t6WzK08/dl2/d1/L0IJSklna21BL0IKakFBRXIBQkVSO0pBISEvWUZOQTFOSTUwLTVGd0EhIS83X0QyRFZSSTQyMDg5SkYwMk4xU1U4UU8zSzE1L2k5SnZONjUyMDAwNzE!/?PC_7_D2DVR142089JF02N1SU8QO3K15_selectedDocNum=20&PC_7_D2DVR142089JF02N1SU8QO3K15_secondList=&PC_7_D2DVR142089JF02N1SU8QO3K15_action=document#7_D2DVR142089JF02N1SU8QO3K15

³⁷¹ Procès-verbal de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration du 20 octobre 2011, Information sur l'état des demandes d'asile au Luxembourg, http://chd.lu/wps/portal/public!/ut/p/c1/jczJDoIwFIXhZ_EJ7u1lapdMVkAxpakBNqQxhJAwuDAa315Wxp3mL_P98B1rYttjHONj7uC52ghpav0souVSZSygD5SLlaR4YXTqc-1tv_I4415UMT6kQJsIMY6ZTFRFm9I_-dB6LzUh1LGLmodTOD10e1rmHBtrg60Pke6SSacPV2SmYB83UD_b6gtts6uca7t6WzK08/dl2/d1/L0IJSklna21BL0IKakFBRXIBQkVSO0pBISEvWUZOQTFOSTUwLTVGd0EhIS83X0QyRFZSSTQyMDg5SkYwMk4xU1U4UU8zSzE1L3dQdVNjMTU0NTAyNTM!/?PC_7_D2DVR142089JF02N1SU8QO3K15_action=list#7_D2DVR142089JF02N1SU8QO3K15

³⁷² Lors de sa déclaration politique à l'occasion de la Journée Mondiale du Réfugiés, le LFR a demandé aux autorités de continuer à participer à l'effort de solidarité intra- et extra-européenne en participant aux efforts de réallocation et de réinstallation de réfugiés, LFR, Déclaration politique du Collectif Réfugiés Luxembourg à l'occasion de la Journée Mondiale du Réfugié, 20/6/2011, http://www.clae.lu/pdf/migrations/asile/lfr/declaration_politique_LFR_2011.pdf

Luxembourg veut être et sera de nouveau solidaire «dès qu'il aura une bouffée d'air qui lui permettra de respirer»³⁷³.

Suspension des transferts Dublin vers la Grèce

L'application du règlement Dublin II à la Grèce, à savoir le transfert des DPI du Luxembourg vers la Grèce, a été suspendu déjà avant l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 21 janvier 2011.³⁷⁴

Depuis 2008, 33 demandes (41 personnes) de reprise conformément au règlement Dublin II avaient été adressées par le Luxembourg à la Grèce. En 2010, deux personnes sont néanmoins retournées de plein gré en Grèce, alors qu'elles ont insisté à pouvoir y retourner.³⁷⁵

Transferts Dublin

En 2011, 219 décisions en matière d'incompétence ont été prises ce qui représente 21,7% de l'ensemble des décisions (1.011³⁷⁶).

170 personnes ont été transférées vers d'autres États membres signataires du règlement Dublin, dont 44 vers la France, 33 vers la Belgique, 19 vers l'Allemagne, 18 personnes vers l'Italie, 9 vers les Pays-Bas.

42 personnes ont été transférées vers le Luxembourg, dont 11 personnes provenant de la Suisse, et 9 personnes en provenance des Pays-Bas.

³⁷³ Justice, liberté, sécurité et immigration, Conseil JAI : Selon Monsieur Nicolas Schmit, le mouvement migratoire en Méditerranée dû aux changements dans le monde arabe met à l'épreuve la capacité de l'UE à gérer ses frontières, et sa capacité à être un véritable acteur international, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/04/conseil-jai-tunisie-libye/index.html>

³⁷⁴ Arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce, Projet Transnational Dublin, rapport final, mai 2011, p. 22, <http://www.dublin-project.eu/fr/Projet-Dublin/Projet-Dublin-Partie-I/Projet-Transnational-Dublin-Rapport-Final-Mai-20113>

³⁷⁵ Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n° 1206 du 28 janvier 2011, 08/02/2012, www.chd.lu

³⁷⁶ La somme des de refus/octrois de la protection internationale et des décisions d'incompétence.

8. MINEURS NON-ACCOMPAGNÉS (ET AUTRES GROUPES VULNÉRABLES)

8.1. Le contexte général avant 2011

En vertu de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection sont mineurs non-accompagnés les ressortissants de pays tiers ou les apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire sans être accompagnés d'un adulte qui est responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi les mineurs qui ont été délaissés après être entrés sur le territoire.

L'article 12 de loi relative au droit d'asile contenait déjà certaines garanties procédurales pour les DPI mineurs non-accompagnés. L'article 52 précise les droits conférés aux mineurs non-accompagnés bénéficiant de la protection internationale.

L'article 70(4) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur l'immigration règle le droit au regroupement familial du mineur non-accompagné bénéficiaire d'une protection internationale. Le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale prévoit l'encadrement des mineurs non-accompagnés. L'aide sociale tient compte des besoins particuliers des personnes vulnérables, tels les mineurs, les mineurs non-accompagnés, etc (article 4(1)).

8.2. Evolutions au niveau national en 2011

Rien à signaler.

8.3. Evolutions dans le contexte européen

La loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et aux formes complémentaires de protection a renforcé les droits des mineurs non-accompagnés.

La loi a modifié l'article 103 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration dans le sens que le mineur non-accompagné doit être assisté d'un

« administrateur ad hoc » dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire³⁷⁷

La loi du 1^{er} juillet 2011 a également introduit l'article 125bis(2) qui stipule notamment que «au cours de la période pendant laquelle l'éloignement a été reporté, l'étranger bénéficie d'un secours humanitaire... »³⁷⁸ et que «les mineurs d'âge ont accès au système éducatif de base en fonction de la durée de leur séjour». Par ailleurs, selon le même article, les besoins spécifiques des personnes vulnérables, dont ceux des mineurs non-accompagnés, sont pris en compte.

Le mineur non-accompagné est également assisté par un «administrateur ad hoc» dans le cadre de l'examen de la demande de protection internationale.³⁷⁹

La loi du 1^{er} juillet 2011 a modifié la disposition concernant la rétention administrative du mineur non-accompagné, en précisant qu'il peut être retenu dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. La loi dispose également qu'il soit tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.³⁸⁰

En 2011³⁸¹, il y eu 15 mineurs DPI non-accompagnés, contre 19 (en 2010) et 13 (en 2009).

³⁷⁷ Loi modifiée du 29 août 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

³⁷⁸ Tel que défini à l'article 27 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0260/a260.pdf>

³⁷⁹ Mémorial A n°151 du 25 juillet 2011, Article 103, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

³⁸⁰ Article 120 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

³⁸¹ En date du 08/12/2011.

9. RELATIONS EXTÉRIEURES ET L'APPROCHE GLOBALE

9.1. Le contexte général avant 2011

Rien à signaler.

9.2. Évolutions au niveau national en 2011

Type d'accord	Pays tiers	Objectif principal de l'accord
bilatéral	Russie	Protocole d'application de l'accord de réadmission entre le Luxembourg et la Russie (signé le 13 septembre 2011) ³⁸²

9.3. Evolutions dans le contexte européen

Coopération avec l'Union européenne ou des organisations internationales

Le Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, signé le 5 juin 2008 entre le Cap-Vert, le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal et la France, a pour objectif de faciliter le mouvement des personnes et la migration légale entre le Cap-Vert et ces pays, de promouvoir la coopération sur la migration et le développement, ainsi que de prévenir et de combattre la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Cette politique comprend également la promotion d'une politique efficace en matière de retour et de réadmission, tout en assurant le respect des droits de l'Homme et en tenant compte de la situation des migrants.³⁸³

Dans ce contexte est né le projet CAMPO³⁸⁴ avec la participation de l'ambassade luxembourgeoise à Praia. Ce projet a débuté en 2009 et a pris fin en décembre 2011.

L'objectif principal dudit projet est de promouvoir la mobilité légale entre le Cap-Vert et l'UE en fournissant des informations sur les canaux de migration. Le projet vise également à faciliter la réintégration au sein du marché du travail capverdien des émigrés qui reviennent au pays et à mieux capitaliser les capacités et les ressources acquises durant leur séjour à l'étranger.

³⁸² L'approbation du projet de loi portant approbation du Protocole d'application entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la mise en œuvre de l'Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie du 25 mai 2006 est prévue pour début 2012.

³⁸³ Article d'actualité, Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert 05/06/2008, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2008/06-juin/05-schmit-jai/index.html

³⁸⁴ <http://www.campo.com.cv/> ; CAMPO : pour une plus grande mobilité des compétences entre le Cap-Vert et l'UE, <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/node/1846>

10. TRANSPOSITION DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE EN DROIT NATIONAL

10.1. Transposition de la législation européenne en 2011

Transposition de la directive (2008/115), dite «directive retour»

La loi du 1^{er} juillet 2011³⁸⁵ a transposé en droit national la «directive retour». Les modifications les plus importantes concernent les dispositions relatives aux modalités de l'éloignement et aux possibilités de placer les étrangers en rétention en attendant l'exécution matérielle de la décision ordonnant leur retour.

La promotion du retour volontaire (article 111(1,2)) :

Les décisions de refus de séjour sont assorties d'une obligation de quitter le territoire³⁸⁶, comportant l'indication du délai imparti pour quitter volontairement le territoire, ainsi que le pays à destination duquel l'étranger sera renvoyé en cas d'exécution d'office. L'étranger dispose d'un délai de trente jours à compter de la notification de la décision de retour pour satisfaire volontairement à l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire. A cet effet, il peut solliciter un dispositif d'aide au retour. A titre exceptionnel, eu égard à la situation personnelle de l'étranger, le ministre peut accorder un délai de départ volontaire supérieur à trente jours.

L'obligation de quitter le territoire sans délai incombe à l'étranger si son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, si la demande d'autorisation de séjour ou du titre de séjour a été rejetée au motif qu'elle était manifestement irrecevable, non fondée ou frauduleuse, ou s'il existe un risque de fuite. Le risque de fuite doit être apprécié au cas par cas. Il est présumé dans 6 cas différents :

- si l'étranger ne remplit plus les conditions de l'article 34 (être en possession d'un passeport ou/et visa valable, ne pas faire objet d'un signalement sur base de l'article 96 au SIS ni d'une interdiction d'entrée sur le territoire, ne pas constituer une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales du GDL)

³⁸⁵ Loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°151, du 25 juillet 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html?highlight=>

³⁸⁶ Article 112.

- s'il demeure sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, au-delà de trois mois à compter de son entrée sur le territoire,
- s'il s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement
- si une décision d'expulsion (article 116) est prise contre lui
- s'il a falsifié, contrefait ou établi un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage
- s'il ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité ou qu'il a dissimulé des éléments de son identité, n'a pas déclaré le lieu de sa résidence effective, (...).

Un assouplissement des conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires : L'article 78(3) prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour au ressortissant de pays tiers pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité, à condition que sa présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public, la santé ou la sécurité publique. En cas d'octroi d'une telle autorisation de séjour, une décision de retour prise antérieurement est annulée. Le législateur a donc maintenu la terminologie de «exceptionnelle gravité». En revanche, il ne faut plus justifier pour ce cas de figure d'un logement approprié et de ressources suffisantes.

Le ressortissant de pays tiers autorisé en séjour en vertu de l'article 78 se voit délivrer un titre de séjour avec la mention «vie privée», valable pour une période qui ne peut excéder 3 ans, renouvelable sur demande et après réexamen de la situation. Auparavant, la validité d'un tel titre de séjour était d'une durée maximale d'un an.

L'interdiction d'entrée sur le territoire : La décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de 5 ans, prononcée soit simultanément à la décision de retour, soit par décision séparée si la personne concernée n'a pas respecté l'obligation de retour dans le délai imparti ou si elle représente un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale (articles 96(3) et 112(1)).

Placement en rétention :

L'article 120 prévoit le placement en rétention de l'étranger dans une structure fermée pour préparer l'exécution d'une mesure d'éloignement, s'il existe un risque de fuite ou si la personne concernée évite ou empêche la préparation du retour ou la procédure d'éloignement. La loi prévoit également le placement en rétention d'un mineur non-accompagné dans un lieu approprié et adapté aux besoins de son âge. La durée de la rétention est fixée à un mois, mais peut être prolongée à trois reprises, jusqu'à quatre mois en total. Si l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération du pays étranger en question pour obtenir les documents nécessaires, la rétention peut être prolongée à deux reprises, chaque fois d'un mois.

L'introduction, à côté de la rétention administrative en structure fermée d'une mesure moins coercitive, à savoir l'assignation à résidence pour une durée maximale de six mois (article 125(1)). Le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration peut prendre une décision d'assignation à résidence à l'égard de l'étranger pour lequel l'exécution de l'éloignement n'est reportée que pour des motifs techniques et qui présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite.

Le traitement strictement égal des personnes sujettes à l'obligation de retour, qu'elles soient en séjour irrégulier parce qu'elles sont entrées irrégulièrement sur le territoire national ou qu'elles soient en séjour irrégulier parce qu'elles sont définitivement déboutées du droit d'asile. Dans certaines circonstances et après vérification de cas en cas, ces personnes peuvent se voir octroyer un report à l'éloignement (article 125bis(1)). Le report à l'éloignement remplace la mesure de tolérance, mesure réservée auparavant aux seuls DPI déboutés aux termes de l'article 22 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.³⁸⁷

Si l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire pour des raisons indépendantes de sa volonté ou s'il ne peut ni regagner son pays d'origine, ni se rendre dans aucun autre pays, le ministre peut reporter l'éloignement de l'étranger pour une durée déterminée selon les circonstances propres à chaque cas et ce jusqu'à ce qu'il existe une

³⁸⁷ 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, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/index.html>

perspective raisonnable d'exécution de son obligation d'éloignement du territoire. L'étranger peut se maintenir provisoirement sur le territoire, sans y être autorisé à séjourner.³⁸⁸

La décision de report de l'éloignement peut être assortie d'une assignation à résidence dans les conditions de l'article 125(1).

L'article 125(2) traitant de la période du report de l'éloignement reprend la définition des personnes vulnérables empruntée à la directive « retour »³⁸⁹.

Adaptations des règlements grand-ducaux

La transposition de la directive « retour » a rendu nécessaire une adaptation du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement³⁹⁰ et du règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Pour bénéficier d'une autorisation de séjour pour des raisons privées sur base de motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité, la personne concernée ne doit plus justifier de ressources suffisantes définies par règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal du 17 août 2011 modifiant le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite³⁹¹ fait une référence aux besoins particuliers des personnes vulnérables³⁹² définies à l'article 125bis(2) de la loi modifiée du 29 août 2011. L'article 4(3) du règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008 reprend l'exigence 10(2) de la « directive retour » aux termes de laquelle l'État membre, avant d'éloigner un mineur non-accompagné de son territoire, doit s'assurer qu'il sera remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates.

³⁸⁸ Article 125bis.

³⁸⁹ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

³⁹⁰ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf>

³⁹¹ Le règlement grand-ducal du 17 août 2011 modifiant le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite, Mémorial A n°180 du 22 août 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/a180.pdf#page=4>

³⁹² <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/a180.pdf#page=4>

Les personnes vulnérables : les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.

Le règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives et le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 portant création des traitements de données à caractère personnel ont été modifiés par règlement grand-ducal du 19 mai 2011.³⁹³ Ces modifications sont devenues nécessaires pour adapter le dispositif législatif à la réglementation communautaire.³⁹⁴ Elles prévoient l'introduction de données biométriques dans les titres de séjour pour ressortissants de pays tiers. Par ailleurs, une disposition relative à la conservation des données dans le cadre de l'émission d'un titre de séjour biométrique a été introduite dans la réglementation nationale. Ainsi le règlement grand-ducal précise que «une fois que le titre de séjour a été délivré au bénéficiaire, ou au plus tard six mois après la production du titre, le ministre efface ces données.»

Transposition de la directive (2009/50/CE), dite directive «Carte bleue européenne»

En vue «d'adapter l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise, dans le plein respect des engagements européens et internationaux auxquels le Luxembourg souscrit», la loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration a transposé en droit national la directive (2009/50/CE)³⁹⁵ «Carte bleue européenne ». Le projet de loi a été adopté le 17 novembre par la Chambre des députés.³⁹⁶ La loi du 8 décembre 2011 a été publiée le 3 février 2012³⁹⁷.

³⁹³ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/a102.pdf#page=3>

³⁹⁴ Règlement (CE) n°380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 modifiant le règlement (CE) n°1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:115:0001:01:FR:HTML>

³⁹⁵ 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:fr:PDF>

³⁹⁶ Le second vote constitutionnel a été suspendu le 24 novembre 2011. Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration,

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6306>

³⁹⁷ Loi modifiée du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Mémorial A n°19 du 3 février 2012.

Plusieurs dispositions relatives aux travailleurs hautement qualifiés figuraient déjà dans la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ainsi, les travailleurs hautement qualifiés peuvent être recrutés sans être soumis à la procédure habituelle des travailleurs salariés qui consiste à vérifier la priorité d'embauche et à soumettre la demande à un examen de la Commission consultative pour travailleurs salariés. Par ailleurs, les travailleurs hautement qualifiés sont d'ores et déjà autorisés à se faire accompagner ou se faire rejoindre par les membres de leur famille nucléaire sans être soumis à une condition de durée de résidence. Finalement, il faut évoquer le régime fiscal en place pour les expatriés hautement qualifiés. Ce dernier s'applique tant aux salariés détachés temporairement par une entreprise étrangère dans une filiale au Luxembourg qu'aux salariés directement recrutés à l'étranger pour exercer une activité salariée au Luxembourg.

La loi modifie le dispositif relatif aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers en vue d'une occupation comme travailleurs salariés hautement qualifiés. Le nouvel article 45 prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour aux fins d'exercer un emploi hautement qualifié si le demandeur présente un contrat de travail valable pour un emploi hautement qualifié, un document attestant qu'il possède les qualifications professionnelles requises et s'il touche une rémunération au moins égale à un niveau de rémunération à fixer par règlement grand-ducal.

À l'heure actuelle, ce montant est de trois fois le montant du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés. Le Conseil de gouvernement du 2 décembre 2011 a approuvé le projet de règlement grand-ducal³⁹⁸ fixant le nouveau seuil de rémunération. Il sera fixé à une fois et demie le salaire annuel brut moyen, sauf exception. En effet, pour l'emploi dans les professions appartenant aux principaux groupes 1 et 2 de la CITP (classification internationale type des professions), le seuil de rémunération est fixé par dérogation au principe général à une, deux fois le salaire annuel brut moyen. La transposition de la directive a également rendu nécessaire la modification du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le texte proposé au Conseil de gouvernement précise de quelle manière les ressources du titulaire de la carte bleue européenne sont évaluées, à savoir « par rapport à leur nature et leur régularité, ainsi que par référence au montant mensuel du salaire social minimum d'un travailleur non qualifié. Le ministre peut tenir compte du nombre de membres que compte la famille de la personne concernée. Cette évaluation n'a pas lieu pendant la période de chômage prévue à l'article 45-3 de la loi³⁹⁹.»

Le nouvel article 45 reprend les définitions les plus importantes (article 45(2)) et énumère les 11 cas d'exclusion (article 45(3)) et les garanties procédurales ((article 45(4)) qui figurent dans la directive.

³⁹⁸ Projet de règlement grand-ducal modifiant le 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 ainsi que le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2012/01/49_581/49581_Texte_du_projet_de_r_glement_grand-ducal.pdf

³⁹⁹ Règlement grand-ducal du 25 janvier 2012, Mémorial A n°19 du 3 février 2012, p. 243, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0019/a019.pdf>

Le ressortissant de pays tiers bénéficiant d'une autorisation de séjour comme travailleur hautement qualifié doit rapporter la preuve qu'il possède un logement approprié pour se voir délivrer le titre de séjour « carte bleue européenne »⁴⁰⁰. Le législateur est ainsi plus strict que la directive qui prévoit dans l'article 5(2) que les États membres peuvent exiger du demandeur qu'il fournisse son adresse sur le territoire de l'État membre.

L'article 45-1 (2) établit la durée de validité de la carte bleue européenne ». Elle sera valable pour la durée de 2 ans, sinon pour la durée du contrat de travail plus trois mois si la durée du contrat est inférieure à deux ans.

La loi actuelle prévoit un titre de séjour valable pour la durée sollicitée, sans que cette durée ne puisse excéder 3 ans.

Le Luxembourg n'a pas recouru à la possibilité prévue à l'article 8(2) de la directive aux termes duquel les États membres peuvent, au cours des deux premières années de l'exercice d'un emploi hautement qualifié, vérifier si le poste ne peut pas être occupé par de la main-d'œuvre nationale ou communautaire, par un ressortissant de pays tiers séjournant régulièrement dans l'État membre ou un résident de longue durée qui veut se rendre dans l'État membre pour occuper un emploi hautement qualifié.

Le Luxembourg utilise la faculté réservée par l'article 12(1) de la directive. Selon le nouvel article 45-2(4) le titulaire d'une carte bleue européenne bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès à l'ensemble des emplois hautement qualifiés (sous réserve des emplois qui participent à l'exercice de l'autorité publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde de l'intérêt général de l'État) et non seulement en ce qui concerne les activités professionnelles pour lesquelles le titulaire a obtenu la carte bleue. Mais les autorités n'accordent pas au titulaire de la carte bleue l'accès à l'ensemble des emplois du marché du travail.

Le projet de loi tel qu'il a été adopté donne d'avantage de mobilité aux travailleurs hautement qualifiés à l'intérieur de l'UE. L'article 45(4) prévoit que le titulaire d'une carte bleue européenne et les membres de famille peuvent se rendre dans un autre État membre aux fins

⁴⁰⁰Article 45-1(1) de la loi du 8 décembre 2011, Mémorial A n°19 du 3 février 2012, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0019/a019.pdf>

d'un emploi hautement qualifié après avoir séjourné légalement pendant au moins 18 mois dans l'État membre qui a émis la carte bleue.

La loi du 8 décembre 2011 prévoit quelques modifications en matière de regroupement familial par rapport à la loi du 29 août 2008. L'autorisation de séjour des membres de famille d'un titulaire d'une carte bleue est accordée au plus tard dans les six mois suivant la date du dépôt de la demande, si les conditions d'un regroupement familial sont remplies (article 73(6)). La durée de validité du titre de séjour des membres de famille est identique à celle du titre de séjour délivré au titulaire de la carte bleue européenne (article 74(1)).

L'article 76 précise que le titre de séjour autonome, accordé au conjoint, au partenaire non-marié, à l'enfant devenu majeur ou aux personnes visées par l'article 70(5), après au plus tard cinq ans de résidence ou après rupture de vie en commune (p.ex. décès du regroupant, divorce ou rupture du partenariat après au moins trois ans suivant l'accord du titre de séjour sur le territoire au titre regroupement familial, ou rupture suite à des situations particulièrement graves- violence domestique), est valable «indépendamment de celui du regroupant».

Le calcul de la durée de résidence de cinq ans pour solliciter un titre de séjour autonome, prend en considération le cumul des périodes de séjour effectuées par les membres de famille dans différents États membres (article 76(2)).

Enfin pour accéder au statut de résident de longue durée, un nouveau paragraphe est introduit à l'article 80 qui précise que le titulaire d'une carte bleue européenne est autorisé à cumuler les séjours effectués dans différents États membres afin de satisfaire à l'exigence relative à la durée de séjour. Pour cela, il doit justifier : de 5 ans de résidence légale et ininterrompue de 5 ans en tant que titulaire de la carte bleue sur le territoire de l'Union et de 2 années de résidence légale et ininterrompue sur le territoire national en tant que titulaire de la carte bleue européenne⁴⁰¹.

⁴⁰¹ Article unique Point 24 de la loi modifiée du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Mémorial A N°19 du 3 février 2012.

10.2. Expériences et débats autour de la (non-)transposition de législation européenne

Débat autour de la transposition de la directive «retour»

Lors du processus d'adoption de la directive retour⁴⁰², le projet de directive a été fortement contesté par les ONG œuvrant en matière de protection des droits de l'Homme. Les inquiétudes se focalisaient sur l'entrave à la liberté de mouvement des ressortissants de pays tiers concernés par une mesure de rétention. Ainsi, six associations, dont notamment ACAT, ASTI, Caritas, CLAE, le CPJPO et le SeSoPi/CEFIS, avaient régulièrement interpellé l'opinion publique et les responsables politiques sur ce projet de directive⁴⁰³. Deux points majeurs étaient critiqués : l'extension de la durée de rétention et l'interdiction d'entrée sur le territoire.

Le projet de loi visant à transposer la directive retour a été critiqué par divers acteurs de la société civile.

Même si aux yeux de divers acteurs, la réforme proposée comporte certaines améliorations par rapport au cadre légal applicable en matière d'immigration et d'asile, elle a soulevé différents points préoccupants.

Le Conseil d'Etat a notamment critiqué les points suivants :

- En ce qui concerne les autorisations de séjour délivrées sur base de motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité, la Haute Corporation a proposé de remplacer les termes «d'une exceptionnelle gravité» par le terme «grave».
- Le Conseil d'Etat s'est ensuite heurté à l'idée que lorsque «le ministre se trouve dans l'impossibilité matérielle de prendre une décision de placement en rétention par écrit, l'étranger peut être retenu sur décision orale du ministre, sous condition de confirmation par écrit de la décision au plus tard dans les 48 heures qui suivent». Il a proposé de suivre l'article 15(2) de la directive qui dispose que «la rétention est ordonnée par écrit, en indiquant les motifs de fait et de droit».

⁴⁰² Rapport de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, 16/05/2011, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6218#>

⁴⁰³ La directive de la honte, Dossier de Presse, 08/05/2007, <http://www.asti.lu/media/asti/pdf/directivehontedossierpresse.pdf>

- Ensuite, le Conseil d'Etat a rappelé sa position critique par rapport à une extension de la durée de la rétention, position déjà exprimée dans son avis du 20 mai 2008 relatif au projet ayant abouti à la loi du 29 août 2008 sur l'immigration.

A côté de l'avis obligatoire du Conseil d'Etat, certaines associations ont émis un avis sur le projet de loi : ASTI, LFR, CCDH, HCR.

Les principales critiques régulièrement exprimées furent les suivantes :

- l'absence de prise compte suffisante de la proportionnalité de la mesure de rétention (ASTI, CCDH, LFR) ;

- l'absence de mesures alternatives au placement en rétention : seule l'assignation à résidence y figure comme alternative⁴⁰⁴ (ASTI, LFR, CCDH).

Tandis que la directive (article 15.1) précise qu'un placement en rétention devrait être l'ultime moyen après vérification de l'existence et de l'applicabilité à la personne concernée de mesures alternatives, moins privatives de liberté en vue de garantir l'exécution de la décision de retour, il n'existe qu'une mesure alternative au placement en rétention dans la nouvelle loi : à savoir l'assignation à résidence (article 125) ;

- l'augmentation de la durée maximale de la rétention administrative (LFR, CCDH).

Le HCR devait aussi regretter l'allongement de la durée maximale de rétention ;

- la définition de risque de fuite trop large qui ne tient pas compte des dispositions de la directive (ASTI, LFR, CCDH) et de la nécessité de vérifier le risque de fuite au cas par cas.

Sans définir la notion de risque de fuite, le législateur a introduit un système de présomption légale dans le projet de loi. L'article 111(3)⁴⁰⁵ de la nouvelle loi prévoit ainsi six situations dans lesquelles le risque de fuite est présumé.⁴⁰⁶ C'est notamment la présomption de

⁴⁰⁴ Le Conseil d'Etat fait remarquer que l'assignation à résidence constitue déjà une alternative, en ce qu'elle comprend l'obligation de répondre personnellement aux convocations du ministre, la rétention des documents de voyage,...

⁴⁰⁵ Loi du 1er juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ; Mémorial A n°151 du 25 juillet 2011.

⁴⁰⁶ Le risque de fuite est présumé 1. si l'étranger ne remplit pas ou plus les conditions de l'article 34; 2. si l'étranger se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, au-delà de la durée de trois mois à compter de son entrée sur le territoire; 3. si l'étranger s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement; 4. si une décision d'expulsion conformément à l'article 116 est prise contre l'étranger;

5. si l'étranger a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage; 6. si l'étranger ne présente pas de garanties suffisantes, notamment parce qu'il ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ou qu'il a dissimulé des

l'existence du risque de fuite pour simple fait qu'une personne se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de visa qui a été mise en cause. De plus, cette approche luxembourgeoise a été dénoncée comme non-conforme à l'esprit de la directive qui prévoit expressément l'adoption par les législateurs nationaux de critères objectifs qui doivent être remplis «dans un cas particulier» par rapport à la présomption de risque de fuite (article 3(7)). Le texte du projet de loi peut ainsi établir l'existence du risque de fuite en se basant sur le seul système de présomption⁴⁰⁷ ;

- la possibilité de placer en rétention les enfants et en particulier les mineurs non-accompagnés ;
- une transposition des conditions d'obtention d'une autorisation de séjour pour motifs humanitaires plus restrictive que ne le prévoit la directive, tout comme d'ailleurs celle de la prolongation du délai pour un retour volontaire (LFR⁴⁰⁸, CCDH⁴⁰⁹).
- la possibilité de prononcer une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire par décision séparée et les conséquences de cette disposition sur le droit de la défense surtout si cette décision est communiquée après l'exécution de l'éloignement.

Le HCR a rappelé le principe selon lequel une interdiction d'entrée sur le territoire ne peut porter préjudice au droit de protection internationale ;

- la possibilité pour le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration de prendre une décision de placement orale, décision qui doit être confirmée ultérieurement par écrit (ASTI, LFR, CCDH).

La CCDH a regretté que l'article 103(1) en vigueur (avant le changement de la loi) stipulant que :

«Avant de prendre une décision de refus de séjour, de retrait ou de non-renouvellement du

éléments de son identité, ou qu'il n'a pas déclaré le lieu de sa résidence effective, ou qu'il s'est soustrait aux obligations prévues aux articles 111 et 125. (Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration)

⁴⁰⁷ Avis du LFR, Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 22/12/2010, p. 5, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/071/969/097608.pdf ; Avis du Conseil d'Etat, Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 08/03/2011, pp. 5,7, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6218#>

⁴⁰⁸ Avis du LFR, 22/12/2010, p. 5, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/071/969/097608.pdf

⁴⁰⁹ CCDH, Avis 02/2011, http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2011/avis_PL6218_final.pdf

titre de séjour ou d'une décision d'éloignement du territoire à l'encontre du ressortissant de pays tiers, le ministre tient compte notamment de la durée du séjour de la personne concernée sur le territoire luxembourgeois, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans le pays et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique» ne devrait être appliqué plus qu'aux seules bénéficiaires du statut de résident de longue durée – ou invoquant le regroupement familial et que, par ailleurs, la considération de l'intégration sociale soit supprimée.

Les auteurs du projet ont ainsi abrogé les critères y mentionnés et censés guider le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration dans ses décisions concernant les ressortissants de pays tiers autres que ceux bénéficiant du statut de résident de longue durée ou concernés par le regroupement familial. Cette modification, qui comporte la suppression de garanties pour tous les ressortissants de pays tiers, a été motivée par le souci de renforcer la sécurité juridique.

Un certain nombre d'amendements ont été apportés au projet de loi suite aux critiques émises :

le législateur a précisé que le risque de fuite doit être analysé au cas par cas (et pas exclusivement sur base des critères objectifs définis dans la loi).

Deux motions ont été introduites

La première motion qui a été rejetée a invité le gouvernement⁴¹⁰ à :

- faire usage de son droit de privation de liberté des retenus pendant une durée maximale de six mois que pour des cas exceptionnels et isolés
- donner une suite favorable à la recommandation du Conseil d'Etat et à se doter des moyens humains et matériels suffisants pour assurer un déroulement rapide des procédures
- mettre fin à la pratique courante de la mise en rétention répétée, dépassant ainsi les six mois prévus par la loi et
- procéder à une évaluation détaillée des effets de l'augmentation de la durée maximale

⁴¹⁰ Motion Sujet : Durée maximale de rétention, rétention répétée et évaluation des conséquences, Xavier Bettel, 09/06/2011, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/export/sexpdata/Mag/118/019/101178.pdf

de la rétention sur la santé mentale et physique des retenus endéans les six mois après sa mise en vigueur... ».

La deuxième motion⁴¹¹, adoptée à l'unanimité, a invité le gouvernement à n'appliquer la rétention administrative à des fins d'éloignement que comme mesure de dernier ressort, à mettre en œuvre des formes alternatives à la rétention, outre l'assignation à résidence et à faire étudier les opportunités de l'introduction du bracelet électronique comme alternative à la rétention.

⁴¹¹ Rétention comme mesure de dernier ressort, mise en œuvre d'alternatives à la rétention et étude sur l'opportunité de l'introduction d'un bracelet électronique, Xavier Bettel, 09/06/2011, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/118/018/101177.pdf

Débat autour de la transposition de la directive 2009/50/CE dite directive «carte bleue européenne»⁴¹²

Le débat est restreint aux avis exprimés dans le cadre du processus de légifération.

Le Conseil d'Etat, soucieux de rendre le Luxembourg suffisamment attractif pour les travailleurs hautement qualifiés, a indiqué sa préférence pour une carte bleue européenne délivrée pour une durée de validité de trois ans.⁴¹³

Il aurait également souhaité que le gouvernement fixe un quota annuel d'admission de ressortissants de pays tiers sur le territoire. Le Conseil d'Etat a ensuite critiqué que le législateur prévoie comme condition d'obtention de la carte bleue la preuve d'un logement approprié, alors que la directive évoque seulement la possibilité des États membres d'exiger une adresse fixe.

La Chambre de commerce émet la même critique. Elle a plaidé pour une rémunération minimale égale au seuil minimal prévu par la directive, soit une fois et demie le salaire moyen en vigueur au Luxembourg. La Chambre de commerce a également défendu l'idée de l'acceptation d'offres d'emploi fermes, sous forme de promesses d'embauche à produire par le demandeur de la carte bleue. Cela permettrait de «donner plus de flexibilité à la fois à l'entreprise souhaitant recruter le ressortissant de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, de même qu'à la personne concernée»⁴¹⁴. La Chambre a ensuite suggéré que l'employeur devrait lui aussi avoir la possibilité d'introduire une demande de carte bleue européenne et a estimé que le législateur aurait dû opter pour la durée de validité maximale de prévue par la directive pour la carte bleue européenne, soit 4 ans.

La Chambre des salariés⁴¹⁵ a mis en doute le bien-fondé du projet de loi en l'absence d'une évaluation circonstanciée sur les besoins réels en matière de recrutement de ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. A défaut d'une telle évaluation, la Chambre des salariés a

⁴¹² Voir aussi sous 4.1.2.

⁴¹³ Avis du Conseil d'Etat, 11/10/2011, p. 2,

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/141/041/104400.pdf

⁴¹⁴ Avis de la Chambre de commerce, 22/08/2011, pp. 2, 9,

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/131/045/103404.pdf

⁴¹⁵ Avis de la Chambre des salariés, 11/10/2011, p. 2,

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/144/061/104630.pdf

craint que le recrutement de ressortissants de pays tiers ne mette en danger les acquis sociaux au Luxembourg et dans les autres États membres.

11. BIBLIOGRAPHIE

Avis et rapports divers

ADEM, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, N° 12 décembre 2011, p 2,
<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2012/01/20120126/Bulletin-Adem-Decembre-2011.pdf>

ASTI, Communiqué de presse, Procédure accélérée ou construction juridique dictée par l'actualité ?, 03/05/2011, <http://www.asti.lu/wp-content/uploads/2011/05/030511CommuniquAccelere.pdf>

ASTI, Procédures d'asile : pour des délais de traitement plus courts !, 12/09/2011,
<http://www.asti.lu/wp-content/uploads/2011/09/120911Position-a-lire-def.pdf>

Avis sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection du Conseil d'Etat, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la CCDH,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6218#>

CCDH, LFR, LDH,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6218#>

CEFIS, L'intégration au Luxembourg. Focus sur les réseaux sociaux, la confiance et les stéréotypes sur les frontaliers, Red N°15, 13/12/2011,
<http://www.cefis.lu/files/95d32e192389ea26c4328d1298675610-15.html>

CEFIS, Conférence de presse, Bilan des inscriptions sur les listes électorales communales, 26/09/2011, http://www.cefis.lu/files/confe0301rence-presse-2011_mise-en_page.pdf

CEFIS, Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg, Red N°13,
<http://www.cefis.lu/page10/page10.html>;

CLAE, 7ème Congrès des associations issues de l'immigration, novembre 2011,
<http://www.clae.lu/html/m4sm2.html>

CLAE, La place pour la dignité - Communiqué du CLAE, 06/09/2011,
<http://www.clae.lu/html/m5sm3.html>

CCDH, Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, projet de loi 6218, p 10, 02/2011,
http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2011/avis_PL6218_final.pdf

CCDH, Communiqué concernant la fermeture temporaire du bureau d'accueil pour demandeurs de protection internationale et les conditions d'accueil des demandeurs de

protection internationale,
www.ccdh.public.lu/fr/actualites/2011/10/fermeture_bureau_accueil/index.html

Conseil d'Etat, Avis du Conseil d'Etat, projet de loi n°6306/02 du 11 octobre 2011,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6306>

Déi Lénk, Communiqué de presse, Droit d'asile pour les réfugiés irakiens, 01/09/2011,
<http://www.lenk.lu/de/node/7371>

European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008, 2009, 2010,
<https://www.emnluxembourg.lu/PUBLICATIONS/policy-reports>

Germaine Thill-Ditsch, Regards sur la population par nationalités, Regards 6-2010, STATEC, Juillet 2010
Statec, Statnews, n°14/ 2011, 03/05/2011,
<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2011/05/20110503/20110503.pdf>

ITM 2010, Communiqué de presse, Signature d'un arrangement de coopération et d'échange d'information, 29/06/2010.

LCGB, Soziale Fortschrëtt, p. 44,
<http://lcgb.lu/uploads/magazines/993a7e31fb34af6b6bef31e8f7a4076c2e20f611.pdf>

LFR, Avis du LFR sur le projet de loi portant création du Centre de rétention, 19/03/2009,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5947#>

LFR, Avis du LFR sur l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités générales du régime de rétention du Centre de rétention,
<http://www.caritas.lu/Files/AvisduLFR.pdf>

LFR, Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 22/12/2010,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6218#>

LFR, Commentaires du LFR concernant le projet de loi du 3 novembre 2010 portant modification de la loi sur l'immigration de 2008 et de la loi relative au droit d'asile de 2006, 22/12/2010

LFR, Déclaration politique du Collectif Réfugiés Luxembourg à l'occasion de la Journée Mondiale du Réfugié, 20/6/2011,
http://www.clae.lu/pdf/migrations/asile/lfr/declaration_politique_LFR_2011.pdf

LFR, Collectif Réfugiées, Communiqué, 29/09/2011,
http://www.caritas.lu/Files/110929_PO_LFR_log_demandeurs_as.pdf

Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration, Conférence de presse, Bilan 2011, 31/01/2012, www.mae.lu

Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région et Ministère de la Famille et de l'Intégration/OLAI, Communiqué de presse: Premiers résultats globaux des inscriptions sur les listes électorales des résidents étrangers pour les élections communales, 26/07/2011, <http://www.olai.public.lu/en/actualites/2011/07/elections/index.html>

MIPEX III 2011, <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/politique/2011/03/20110328/index.html>
<http://www.mipex.eu/luxembourg>

Observatoire de la compétitivité, Luxembourg 2020 Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Semestre européen avril 2011, p 21, http://www.odc.public.lu/actualites/2010/11/PNR_Luxembourg_2020/Projet_Luxembourg_2020.pdf

Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014), http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/plan/olai_plan_daction_fr.pdf

Plateforme migrations & intégration, Le CAI - un contrat qui accueille et qui intègre?, 24/11/2011, <http://www.asti.lu/wp-content/uploads/2011/10/Plate-forme-CoP-CAI241011.pdf>

OIT, Résolution sur la mise à jour de la classification internationale type des professions, <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/docs/resol08.pdf>

Ombudsman, Rapport d'activité du 01/10/2010 au 30/09/2011, http://www.ombudsman.lu/rapports_annuels.html

Police Grand-ducale, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), programme annuel 2011, 10/05/2011, http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/index.html

Statec, N°112 Cahier Économique, Rapport travail et cohésion sociale, 04/10/2011, p 10, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2011/112-cohesion-sociale/index.html>

Statec, Cahier économique N° 112, Rapport travail et cohésion sociale 2011, 14/10/2011, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2011/112-cohesion-sociale/index.html>

Statec, Emploi et chômage par mois 2000 – 2011, http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=1146&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92

Statistiques Grande Région/ Statistik Grossregion, «Qui sont les travailleurs frontaliers de la Grande Région? Caractéristiques et déterminants de la mobilité professionnelle», Communiqué du Statec, 15/12/2011,
<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2011/12/20111215/index.html>

Législation

Législation nationale

Loi du 1^{er} juillet modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°151 du 25 juillet 2011,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>

Loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°78 du 9 mai 2006,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/index.html>

Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée, Mémorial A n°138 du 10 septembre 2008,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/index.html>

Loi du 19 mai 2011 modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°102 du 20 mai 2011
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/index.html>

La loi du 2 septembre 2011 sur l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, Mémorial A n°198 du 22 septembre 2011,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0198/2011A3602A.html>

Loi du 18 janvier 2012, Mémorial A n°11 du 16 janvier 2012,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0011/2012A0168A.html?highlight=>

Loi du 13 février 2011 portant modification de: 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003, Mémorial A n°29 du 16 février 2011
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0029/2011A0240A.html>

Loi du 13 février 2011 portant modification de l'article 457-3 du Code pénal, Mémorial A n°33 du 21 février 2011,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0033/2011A0354A.html>

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,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/index.html>

Loi du 28 novembre 2006 portant sur l'égalité de traitement, Mémorial A n°207 du 6 décembre 2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0207/index.html>

Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, Mémorial A n° 158 du 27 octobre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/2008A2222A.html>

Loi du 19 décembre 2008 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, Mémorial A n°210 du 24 décembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0210/2008A3162A.html>

Loi du 17 février 2009 portant introduction du congé linguistique, Mémorial A n°33 du 26 février 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/>

Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, Mémorial A n°119 du 29 mai 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0119/2009A1708A.html>

Loi du 18 décembre 2009 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'État; c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux; d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, Mémorial du 22 décembre 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0248/a248.pdf>

Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Document parlementaire n°6030-5, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6030>

Texte coordonnée de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Mémorial A n°151 du 25 juillet 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

Tribunal administratif, Audience publique du 6 octobre 2011, N°29233 du rôle

Règlements grand-ducaux

Règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives communales pour étrangers, Mémorial A n°59 du 5 septembre 1989, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1989/0059/a059.pdf#page=4>

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, Mémorial A n°245 du 31 décembre 2007, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2007/0245/a245.pdf>

Règlement grand-ducal du 19 mai 2011 modifiant le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 portant création des traitements de données à caractère personnel, Mémorial A n°102 du 20 mai 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/a102.pdf>

Règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités générales du régime de rétention du Centre de rétention, Mémorial A n°180 du 22 août 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/index.html>

Règlement grand-ducal du 17 août 2011 modifiant le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement et modifiant le règlement grand-ducal du 21 décembre 2006 portant transposition de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, Mémorial A n°180 du 22 août 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/index.html>

Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 fixant les conditions d'application et les modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration Mémorial A n°197 du 20 septembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0197/2011A3584A.html>

Règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi, Mémorial A n°180 du 22 août 2011, Texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/index.html>

Règlement grand-ducal modifié 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°102 du 20 mai 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0102/index.html>

Règlement grand-ducal du 3 février 2009 relatif au contrôle médical des étrangers, Mémorial n°16 du 10 février 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0016/a016.pdf>

Règlement grand-ducal du 15 novembre 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives d'intégration, Mémorial A n°237 du 22 novembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0237/2011A4006A.html>

Règlement grand-ducal portant détermination des modalités de désignation des représentants des étrangers au Conseil national pour étrangers, ainsi que leur répartition par nationalités, Mémorial A n°236 du 22 novembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0236/a236.pdf>

Texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement et modifiant le règlement grand-ducal du 21 décembre 2006 portant transposition de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre des mesures d'éloignement par voie aérienne, Mémorial A n°180 du 22 août 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/index.html>

Tribunal administratif, Audience publique du 4 octobre 2010, numéro du rôle 27321, <http://www.ja.etat.lu/27321.doc>

Projets de loi

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6306>

Projet de loi portant réforme de l'assurance pension et modifiant :

1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 3. le Code du travail, http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-systeme-pension/index.html

Projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair 1.modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et 2.modifiant la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, Projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6328>

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (et portant transposition 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), http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/126/062/102651.pdf

Projet de règlement grand-ducal modifiant le 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, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0145/a145.pdf>

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, Mémorial A n° 274 du 27 décembre 2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0274/index.html>

Législation de l'Union européenne

Arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce, Projet Transnational Dublin, Rapport Final, Mai 2011, p 22, <http://www.dublin-project.eu/fr/Projet-Dublin/Projet-Dublin-Partie-I/Projet-Transnational-Dublin-Rapport-Final-Mai-20113>

Cour de justice de l'Union européenne, Communiqué de Presse n°50/11, Arrêts dans les affaires C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 et C-52/08, 24/05/2011, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/cp110050fr.pdf>

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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>

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:fr:PDF>

Règlement (CE) n°380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 modifiant le règlement (CE) n°1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:115:0001:01:FR:HTML>

Documents parlementaires

Intervention de Jean Asselborn au sujet de l'indépendance du Kosovo, Chambre des députés, 20/02/2008, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2008/02-fevrier/20-asselborn-kosovo/index.html

Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n°1778 du 30 novembre 2011, 12/01/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur François Biltgen, ministre de la Justice, à la question parlementaire n°1149 du 10 janvier 2011 sur le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, 16/02/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n°1298 du 4 mars 2011, 04/04/2011, www.chd.lu

Réponse de Madame Mady Delvaux-Stehres, ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à la question parlementaire n°1345, 07/04/2011, www.chd.lu

Réponse de Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire n°1354 du 31 mars 2011, 23/05/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n° 1525 du 16 juin 2011, 19/07/2011, www.chd.lu

Réponse de Madame Mady Delvaux-Stehres, ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à la question parlementaire n°1587, 25/08/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire urgente n°1661 de Monsieur André Hoffmann du 19 septembre 2011, 16/09/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'immigration à la question parlementaire urgente n° 920 du 24 septembre 2010 sur un Centre de séjour pour étrangers en situation irrégulière, 27/09/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et de Monsieur François Biltgen, ministre de la Justice à la question parlementaire n°1664 du 21 septembre 2011 sur le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, 24/10/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances à la question parlementaire n°1698 du 12 octobre 2011 concernant les avantages fiscaux en faveur des salariés hautement qualifiés et spécialisés, 14/12/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Intégration à la question parlementaire n°1676 du 4 octobre 2011, 11/10/2011, www.chd.lu

Réponse de Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire n° 1712 du 19 octobre 2011, 23/11/2011, www.chd.lu

Réponse commune Monsieur Francois Biltgen, ministre de la Justice et de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n° 1778 du 30 novembre 2011, 12/01/2012, www.chd.lu

Réponse de Monsieur François Biltgen, ministre de la Justice à la question parlementaire n° 1115 du 21 décembre 2010, 24/01/2011, www.chd.lu

Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n° 1206 du 28 janvier 2011, 08/02/2012, www.chd.lu

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration du 18 juillet 2011, Procès-verbal, www.chd.lu

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration du 20 octobre 2011, Procès-verbal, www.chd.lu

Articles de presse et autres

Caritas, Form'actif – Remise de certificats à l'issue des cours et formations, 22/07/2011, <http://www.caritas.lu/actualites/formactif-remise-de-certificats/0>

Dossier des bourses d'études: Le LCGB et la CSC ont été reçus par la Commission européenne, Communiqués, 24/05/11, <http://lcgb.lu/fr/articles/show/id/943>

La directive de la honte, Dossier de Presse, 08/05/2007, <http://www.asti.lu/media/asti/pdf/directivehontedossierpresse.pdf>

Lëtzebuenger Journal, Der kapverdianische Laden um die Ecke, 17/11/2011

Lëtzebuenger Journal, Le CLAE a rencontré le ministre Schmit, Projet et inquiétudes, 08/07/2011

Le Quotidien, Asti (2010) 'Asti : Un centre contesté', 21/07/2010, <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/13727.html>

Le Quotidien, David Marquez, 'Le centre de rétention fortement critiqué', 25/05/2011

Le Quotidien, Syvicol: Le prix de l'eau en question, 02/03/2011,
<http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/20714.html>

Le Quotidien, Un festival de couleurs, 06/06/2011,

Le Quotidien, Toujours plus de relents xénophobes, 13/12/2011,
<http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/30049.html>

Luxemburger Wort, 07/04/2011, p. 4, Syvicol : « Wir stehen als Land auf dem Prüfstand »

Tageblatt 29/10/2011, p. 13, Luxemburger Flüchtlingsrat kritisiert Regierungspolitik:
Improvisation statt Planung

Luxemburger Wort du 16 novembre 2011, p. 29, Quotidien du 16 novembre 2011, p16

Manifestation à Bollendorf-Pont où les habitants du village avaient protesté contre
l'hébergement de demandeurs d'asile dans un hôtel, <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/22926.html>

Manifestation à Pétange contre l'installation des demandeurs de protection internationale aux
alentours d'une école, <http://www.lessentiel.lu/fr/news/luxembourg/story/27147682>

Régime fiscal des salariés hautement qualifiés et spécialisés, 11/04/2011, Joël de Marneffe,
Elisabeth Conrad, SD Worx S.A, <http://www.lesfrontaliers.lu/edito-6538-regime-fiscal-des-salaries-hautement-qualifies-et-specialises.html>

<http://www.journal.lu/2011/04/16/la-commission-europeenne-lance-une-procedure-d%E2%80%99infraction-contre-le-luxembourg/>

SGG Newsletter, février 2011, Nouvelles mesures fiscales pour le Luxembourg en 2011,
http://www.sgg.lu/sites/default/files/SGG_Newsletter_%20201102_FR_0.pdf

Tageblatt, Irakische Hungerstreikende am Ziel ?, 22/09/2011

Woxx, David Wagner, 'Ne l'appellez surtout pas «prison»', n°1113, 02/06/2011

Tageblatt, Länger leben, länger arbeiten, 30/11/2011,

<http://www.tageblatt.lu/nachrichten/luxemburg/story/12367092>

Tageblatt, 8/04/2011, p. 12, ASTI appelliert an die nationale Solidarität

Zeitung vum Lëtzebuenger Vollék, Insertion professionnelle pour résidents de pays-tiers, Le
CLAE rencontre le ministre Nicolas Schmit, 08/07/2011.

Documents gouvernementaux

Article d'actualité, Bilan 2010 en matière d'asile et d'immigration: "Afflux de demandes
d'asile émanant de ressortissants de la Serbie", 01/02/2011,
http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/02-fevrier/01-schmit/index.html

Article d'actualité, Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2011, 06/04/2011, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etation/index.html>

Article d'actualité, Nicolas Schmit: «Regagner l'initiative sur le marché de l'emploi», 30/06/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/06-juin/30-adem/index.html

Article d'actualité, Réunion de travail de Françoise Hetto-Gaasch avec le ministre hollandais de la Justice et de la Sécurité, Ivo Opstelten, 12/09/2011- 13/09/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/09-septembre/12-hetto/index.html

Article d'actualité, Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert 05/06/2008, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2008/06-juin/05-schmit-jai/index.html

Article d'actualité, Nicolas Schmit « Regagner l'initiative sur le marché de l'emploi », 30/06/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/06-juin/30-adem/index.html

Article d'actualité, Conférence de presse de François Biltgen sur la rentrée académique, 07/09/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/09-septembre/07-biltgen/index.html

Article d'actualité, Bilan final de la campagne de sensibilisation «Je peux voter», 26/09/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/09-septembre/26-vote/index.html;

Article d'actualité, Première conférence de l'Observatoire de l'emploi: Mieux connaître le marché de l'emploi luxembourgeois, 22/11/11- 24/11/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/11-novembre/22-conference-emploi/index.html

Communiqué de presse du DP, Garantir la sécurité judiciaire et la transparence dans les procédures d'asile, 19/06/2007, http://www.dp.lu/docs/wahlen09/sujet_docs/Communique_Asile_final.pdf

Conseil de gouvernement du 2 avril 1999 et du 12 septembre 2008, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/index.html

Direction de l'Immigration, Titre de séjour biométrique pour ressortissants de pays tiers, Foire aux questions, <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/actualites/2011/05/17-titre-sejour-biometrique/index.html>

Ministère des Affaires étrangères, Fonds européen pour le retour, programme pluriannuel 2008-2013, <http://www.mae.lu/en/content/view/full/25548>

Ministère des Affaires étrangères, Service des réfugiés, Statistiques concernant les demandes de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg jusqu'au mois de décembre 2011, 13/01/2012

Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Rentrée scolaire 2011-2012, Dossier de presse, Chancen Ginn, Chancen Notzen, 13/09/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/09-septembre/13-delvaux/dossier.pdf

Ministère de l'Égalité des chances, http://www.mega.public.lu/publications/1_brochures/2010/pan_egalite_2009-2014/Pan_Egalit_.pdf

Ministère de l'Égalité des chances, La mise en œuvre du PAN Égalité, http://www.mega.public.lu/actualites/actu_min/2010/02/pan_egalite/pan_egalite/index.html

OLAI 2011, http://www.olai.public.lu/fr/actualites/2011/09/lancement_cai/index.html

Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014), http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/plan/olai_plan_daction_fr.pdf

Priorités 2011, Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014), http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/plan/priorites_2011_fr.pdf

Rapport de commission(s): Commission du Travail et de l'Emploi, 9/12/2011, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/porta l/public&id=6232#>

Rapport de commission(s): Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration (10.11.2011), http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/151/039/105308.pdf

Sources électronique

ALEBA Info, NON à cette réforme des pensions!, 07/2011, <http://www.aleba.lu/management/documents/fichiers/888f1b5601ac1bd2733118e1a8109af1.pdf>

ASTI, APL, CCPL, Fondation Caritas Luxembourg, FAAL, FACVL, FAEL, FNCTTFEL-Landesverband, LCGB, OGBL, Sesopi-CI, Syprolux, 08/06/2011, <http://www.ikl.lu/jepeuxvoter/inscription.pdf>

CAMPO : pour une plus grande mobilité des compétences entre le Cap-Vert et l'UE, <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/node/1846>; <http://www.campo.com.cv/>

Commission européenne, Cordis, http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=MSS_LU_OFFR_FR&ACTION=D&DOC=2&CAT=OFFR&QUERY=013412279296:5e91:234210ac&RCN=6508

<http://www.emn.europa.eu>

<http://emn.intrasoftintl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=1%2E%20Annual%20Policy%20Reports>.

Europaforum.lu, Dans une lettre ouverte adressée à Jean-Marie Halsdorf, le collectif «Refresh democracy» plaide pour une plus grande intégration politique des étrangers résidant au Luxembourg «Ce que nous demandons est, simplement, tout Maastricht», 29/07/2010, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/07/refresh-democracy/index.html>

Europaforum.lu, Le Conseil JAI a discuté de la gestion des migrations en provenance de Turquie, du Sud de la Méditerranée et de l'Europe du Sud-Est qui intéresse particulièrement le Luxembourg, 27/10/2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/10/conseil-jai-schmit/index.html>

Europaforum.lu, Migration et asile, Alors que les progrès sont lents dans l'ensemble des pays analysés, le Luxembourg parvient à gagner la 11e place du classement global du MIPEX, l'indice des politiques d'intégration, 28/03/2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/03/mipex/index.html>

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/09/plainte-ogbl/index.html>

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/09/plainte-geie-fel/index.html>

<http://www.strassen.lu/services-communaux/service-de-l-integration-et-de-l-egalite-des-chances>

http://www.vdl.lu/Informations+r%C3%A9sidents/Affaires+ Sociales/Pacte+d_Int%C3%A9gration.html

<http://www.asti.lu/2011/05/18/beieneen-jardin-interculturel-au-marienthal>

Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work, <http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/en/conferences/icenuw/espanareport.pdf>

LCGB, Spotlight,

<http://lcgb.lu/uploads/spotlights/35b56ec045ab10187b1495b7f57a943777930a0a.pdf>

La réforme de l'Administration de l'emploi (ADEM),

http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-adem/index.html

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/05/schmit-serbie/index.html>

<http://www.asti.lu/2011/12/14/presentation-brochure-dinformation-en-langue-serbe/>

<http://www.agence-interculturelle.lu/index.html>

<http://www.asti.lu/2010/03/02/signature-du-pacte-dintegration-commune-de-bettembourg-avec-lasti/>

http://www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/reforme-systeme-pension/index.html
www.bienvenue.lu

<http://www.bettembourg.lu/infos-utiles/egalite-des-chances>

<http://blog.lcgb.lu/fr/suppression-des-allocations-familiales-a-partir-de-18-ans/>

<http://www.esch.lu/citoyen/egalitedeschances/Documents/pacte%20d'int%C3%A9gration%20esch%2009.03.2011.pdf>

<http://www.dudelange.lu/la-ville-se-presente/services-communiaux/projet-ensemble>

<http://www.gtlux.lu/index.php?id=19>

<http://www.fse.public.lu/projets/Operations20072013/2011-2013/index.html>

<http://www.jepeuxvoter.lu/pt/images/pdf/circulaire2908.pdf>

<http://www.jepeuxvoter.lu/fr/images/pdf/circulaire2927.pdf>

http://www.men.public.lu/sys_edu/form_vie/cours_soir/110728_instruction_civique.pdf

<http://www.rw.leader.lu/fr/le-pacte-integration-ouest-incite-au-vivre-ensemble-dans-notre-region>

<http://www.asti.lu/2011/06/21/les-etrangers-et-la-propagande-xenophobe-communique-de-lasti/>

<http://bonjour.news352.lu/index.php?p=edito&id=78923>

<http://www.journal.lu/2011/06/22/die-integration-der-auslander-in-den-parteien/>

[http://www.caritas.lu/Files/LFR-CP101011\(2\).pdf](http://www.caritas.lu/Files/LFR-CP101011(2).pdf)



Le Réseau Européen des Migrations, créé par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objectif de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables en matière d'immigration et d'asile aux institutions communautaires, aux autorités et institutions des États membres et du grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.

