



2010

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
P. O. Box 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 Etats membres et du grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.



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

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration

CONTENU

AVANT-PROPOS	5
SYNTHÈSE	6
1. PRÉLIMINAIRE	9
1.1.Méthodologie	9
1.2.Terminologie et définitions.....	10
1.3. Liste des abréviations utilisées :.....	11
2. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE AU LUXEMBOURG	12
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.....	14
3. LES DEVELOPPEMENTS CONCERNANT LA POLITIQUE RELATIVE A L’IMMIGRATION, L’INTEGRATION ET L’ASILE	16
3.1. Les évolutions politiques générales en 2010.....	16
3.2. Les principaux débats politiques et législatifs concernant l’immigration, l’asile et l’intégration	18
3.3. Les évolutions institutionnelles en matière d’immigration, d’asile et d’intégration en 2010	24
4. IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET INTÉGRATION	27
4.1. La migration économique	27
4.1.1. Le contexte général avant 2010	27
4.1.2. Evolutions au niveau national.....	28
4.1.3. Evolutions dans le contexte européen.....	40
4.2. Le regroupement familial	46
4.2.1. Le contexte général avant 2010	46
4.2.2. Evolutions au niveau national.....	47
4.2.3. Evolutions dans le contexte européen.....	48
4.3. Autres migrations légales	49
4.3.1. Le contexte général avant 2010	49
4.3.2. Evolutions au niveau national.....	50
4.3.3. Evolutions dans le contexte européen.....	51
4.4. L’Intégration	52
4.4.1. Le contexte général avant 2010	52
4.4.2. Evolutions au niveau national.....	52
4.4.3. Evolutions dans le contexte européen.....	65

4.5. La citoyenneté et la naturalisation.....	78
4.5.1. Le contexte général avant 2010	78
4.5.2. Evolutions au niveau national.....	79
4.5.3. Evolutions dans le contexte européen.....	80
5. IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET RETOUR.....	81
5.1. L’immigration irrégulière	81
5.1.1. Le contexte général avant 2010	81
5.1.2. Evolutions au niveau national.....	81
5.1.3. Evolutions dans le contexte européen.....	82
5.2. Les migrations de retour	87
5.2.1. Le contexte général avant 2010	87
5.2.2. Evolutions au niveau national.....	89
5.2.3. Evolutions dans le contexte européen.....	95
5.3. Les actions menées contre la traite des êtres humains.....	101
5.3.1. Le contexte général avant 2010	101
5.3.2. Evolutions au niveau national.....	101
5.3.3. Evolutions dans le contexte européen.....	102
6.1. Le contrôle et le suivi de l’immigration aux frontières.....	102
6.1.1. Le contexte général avant 2010	102
6.1.2. Evolutions au niveau national.....	103
6.1.3. Evolutions dans le contexte européen.....	103
6.2. Coopération au contrôle des frontières	105
6.2.1. Evolutions au niveau national.....	105
6.2.2. Evolutions dans le contexte européen.....	105
7. LE DROIT D’ASILE ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS.....	107
7.1. Le droit d’asile et la protection des réfugiés	107
7.1.1. Le contexte général avant 2010	107
7.1.2. Evolutions au niveau national.....	108
7.1.3. Evolutions dans le contexte européen.....	112
8. LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS	113
8.1. Les mineurs non accompagnés (et autres groupes vulnérables)	113
8.1.1. Le contexte général avant 2010	113
8.1.2. Evolutions au niveau national.....	114
8.1.3. Evolutions dans le contexte européen.....	115
9. LES RELATIONS EXTERIEURES ET L’APPROCHE GLOBALE	
.....	116
9.1. Les relations extérieures et l’approche globale (migration et développement)	116
9.1.1. Le contexte général avant 2010	116
9.1.2. Evolutions au niveau national.....	116
9.1.3. Evolutions dans le contexte européen.....	117

10. TRANSPOSITION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN DROIT NATIONAL	118
10.1. Transposition de la législation européenne en 2010	118
10.2. Expériences et débats autour de la (non-)transposition de législation européenne.....	119
BIBLIOGRAPHIE.....	121

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.

Le présent rapport a été élaboré par les membres du Point de Contact National Luxembourg du Réseau Européen des Migrations (EMN) sous la responsabilité et la coordination de Christel Baltes-Löhr et Anne Koch, Université du Luxembourg. Membres du EMN NCP LU qui étaient chargés de la rédaction : Sylvain Besch, CEFIS-Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales¹ ; Claudia Hartmann-Hirsch, CEPS/Instead ; Anne Koch (UL), 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.

¹ Anc. SESOPI- Centre Intercommunautaire asbl.

SYNTHÈSE

Le rapport politique sur les migrations et l'asile destiné au Réseau Européen des Migrations (EMN) donne un aperçu des principaux débats politiques et développements dans ce domaine au Luxembourg au cours de l'année 2010.

L'année 2010 a été fortement marquée par le contexte de **la crise économique et financière**, déclenchée au cours du premier trimestre 2008², ainsi que par les propositions de réformes du Gouvernement pour y faire face. Etant donné ce contexte de crise, il faut souligner qu'en termes de préoccupation politique générale, le domaine de la migration, de l'asile et de l'intégration a plutôt joué un rôle secondaire comparé à d'autres domaines.

Nonobstant, le domaine des migrations a fait l'objet de quelques débats politiques importants en 2010, liés soit à des changements législatifs, soit à des thèmes concrets.

La préoccupation politique s'est portée sur le renforcement de la **compétitivité nationale**. Cette **préoccupation** s'est manifestée également dans le domaine des migrations, comme le montre la volonté du Gouvernement de mieux faire converger la politique d'immigration avec les besoins de l'économie nationale. Plusieurs des mesures proposées par le ministre de l'Economie en mai 2010 visent notamment à faciliter le recrutement et la mobilité d'étrangers hautement qualifiés afin de promouvoir le Luxembourg comme place d'investissement et d'établissement de quartiers généraux.

Dans l'optique d'adapter l'ADEM aux besoins du marché de l'emploi, la réforme de l'Administration de l'Emploi (dont la dénomination changera en *Administration pour le Développement de l'Emploi*) a été entamée en 2010. D'un côté, cette réforme vise à restructurer l'organisation interne de l'Administration afin de passer à une approche proactive de développement de l'emploi et d'offrir un suivi plus personnalisé aux

² Une crise structurelle s'est déclenchée en août 2007 quand le marché des subprimes s'est effondré, provoquant une contagion globale. Les premiers signes extérieurs furent la perte de 1,6 milliards d'USD par deux « hedges fonds » de Bear Stearns. Les problèmes de Bear Stearns en mars 2008 ont déclenché la crise à Wall Street. ROSS SORKIN, Andrew (2009): « TOO BIG TO FAIL, inside the battle to save Wall Street », Allen Lane, London.

demandeurs d'emploi. De l'autre, elle vise à mieux rapprocher l'offre de la demande sur le marché de l'emploi national.

En 2010, le principal débat controversé s'est déroulé autour **des droits** et de la place **des frontaliers** dans la société nationale. Ce débat a été lancé suite à la présentation du Gouvernement d'un projet de loi visant à modifier l'aide financière pour études supérieures. Ce projet de loi a introduit des modifications considérables concernant l'octroi de cette aide, notamment en liant intégralement celle-ci à la résidence au Luxembourg tout en supprimant les allocations familiales à partir de 18 ans dès le moment où le jeune commence des études supérieures. Ce projet a été critiqué comme étant discriminatoire par rapport à la population frontalière du Luxembourg. De plus, l'impact de la crise sur l'emploi frontalier au Luxembourg a été le sujet de nombreuses études et discussions.

En matière d'intégration, le principal développement législatif a été l'adoption du **plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014**, le 26 novembre 2010. Le plan d'action constitue l'instrument de coordination stratégique et opérationnelle des politiques d'intégration transversales. Ce plan quinquennal repose sur les 11 principes directeurs de la politique d'intégration européenne (PBC), qui mettent en évidence l'importance d'une approche globale de l'intégration. La stratégie adoptée par le Gouvernement prévoit la mise en œuvre efficace et durable de certains PBC d'année en année.

La question de la participation **électorale et politique** des **citoyens étrangers** au Luxembourg a occupé le devant de la scène politico-médiatique en 2010. En amont de la modification de la loi électorale, les associations et les partis politiques se sont prononcés sur l'ouverture des mandats communaux aux ressortissants de pays tiers, tout comme sur l'inscription d'office des résidents étrangers sur les listes électorales. Finalement, la question des langues, et notamment la nécessité ou non de la maîtrise du luxembourgeois, a suscité de nombreux débats. L'adoption du projet de loi est prévue pour début 2011.

L'année 2010 a vu naître un autre débat, quasi inexistant au Luxembourg avant 2010 : la situation des **Roms**. Suite à la politisation et la médiatisation du débat à l'échelle

européenne, divers acteurs se sont penchés sur la question des Roms et la situation au Luxembourg, abordant deux dimensions : la problématique du droit de séjour et celle de l'accueil et de l'intégration.

Le Gouvernement poursuit ses efforts de lutte contre l'immigration irrégulière. L'objectif principal devant « être basé sur une politique cohérente des retours des personnes en séjour irrégulier », le Gouvernement a entamé l'élaboration du projet de loi visant à transposer en droit national la directive *2008/115/CE* « directive retour ».

Le Gouvernement a souligné qu'en matière de retour, l'accent continue d'être mis sur le retour volontaire. Ainsi, afin de promouvoir le retour volontaire des demandeurs de protection internationale déboutés et des personnes en situation irrégulière ainsi que leur réintégration dans le pays d'origine, le Luxembourg poursuit sa coopération avec l'OIM en matière d'assistance au retour volontaire.

Dans un même temps, les travaux de construction d'un nouveau Centre de rétention et la mise en place d'un concept d'encadrement se sont poursuivis en 2010. Le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités générales du régime de rétention du Centre de rétention a été adopté par le Conseil de Gouvernement le 19 juillet 2010. Ainsi, le Gouvernement propose d'introduire, outre la rétention administrative en structure fermée, une nouvelle mesure moins coercitive : l'assignation à résidence.

La problématique de la rétention a été soulevée par un arrêt du tribunal administratif déclarant justifiée la demande de libération de 11 ressortissants de pays tiers.

1. PRÉLIMINAIRE

1.1. Méthodologie

Les deux premiers chapitres portent d'une part sur l'évolution générale du système politique et légal au Luxembourg et d'autre part 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 2010, nous nous référons au cadre législatif et sur plusieurs dispositions légales adoptées au cours de l'année 2009 bien qu'elles ne soient entrées en vigueur qu'en 2010.

Pour chaque sujet, nous avons, dans un premier temps, repris sous « le contexte général avant 2010 » des informations générales jugées importantes afin de comprendre les divers développements. Dans un deuxième temps, nous avons exposé les évolutions au niveau national « évolutions au niveau national ». Enfin, les évolutions liées aux politiques européennes ont été reprises sous « évolutions dans le contexte européen ».

Pour la définition d'événements 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, 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 Migrations³.

Le terme *étranger* est celui de la définition de l'article 3a) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration⁴ 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 ».

³ Le glossaire sur l'asile et les migrations d'EMN est disponible sur le site Internet : <http://www.emn.europa.eu>

⁴ Voir <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=2>

1.3. Liste des abréviations utilisées :

ABBL	<i>Association des Banques et Banquiers, Luxembourg</i>
ACAT	<i>Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture</i>
ACEL	<i>Association des Cercles d'Etudiants Luxembourgeois</i>
ADEM	<i>Administration 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>
AOT	<i>Autorisation d'occupation temporaire</i>
ASP	<i>Autorisation de séjour provisoire</i>
ASTI	<i>Association de soutien aux travailleurs immigrés</i>
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 d'intégration</i>
CCTS	<i>Commission consultative pour travailleurs salariés</i>
CEFIS	<i>Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales</i>
CET	<i>Centre pour l'égalité de traitement</i>
CES	<i>Conseil Economique et Social</i>
CNE	<i>Conseil national pour étrangers</i>
CLAE	<i>Comité de liaison et d'action des étrangers</i>
CSDD	<i>Conseil Supérieur pour un Développement Durable</i>
CPJPO	<i>Comité pour une Paix Juste au Proche-Orient</i>
CRP	<i>Centre de Recherche Public</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>
DJG	<i>Déi Jonk Gréng</i>
DP	<i>Parti démocratique</i>
DPI	<i>Demandeurs de protection internationale</i>
DL	<i>Déi Lénk</i>
FEI	<i>Fonds européen d'intégration</i>
FER	<i>Fonds européen pour les réfugiés</i>
FNCTFFEL	<i>Fédération des cheminots, fonctionnaires et employés publics, travailleurs du transport, Luxembourg</i>
FNR	<i>Fonds National de la Recherche</i>
JCL	<i>Jeunesse communiste luxembourgeoise</i>
JDL	<i>Jeunesse démocrate et libérale</i>
JSL	<i>Jeunesses Socialistes Luxembourgeoises</i>

INAP	<i>Institut national de l'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 Chrëschtliche 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>
MYO	<i>Migrer les Yeux Ouverts</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>
PCS	<i>Parti Chrétien Social</i>
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
SDTI	<i>Service Détachement et Travail Illégal</i>
SFA	<i>Service de la formation des adultes</i>
SMI	<i>Service Médical de l'Immigration</i>
SPIC	<i>Socialistes pour l'intégration et la citoyenneté</i>
SYPROLUX	<i>Syndicat Professionnel des Cheminots Luxembourgeois</i>
UEL	<i>Union des Entreprises Luxembourgeoises</i>
UNEL	<i>Union Nationale des Etudiant-e-s du Luxembourg</i>
UNHCR	<i>Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés</i>
UNMIK	<i>Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo</i>
VAE	<i>Validation des acquis de l'expérience</i>

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 ont été décrits de façon détaillée dans les rapports politiques sur la migration et l'asile des années 2008 et 2009⁵.

Vers une réforme globale de la Constitution

Comme déjà précisé dans le rapport de 2009, la Constitution a été modifiée par la loi du 12 mars 2009 portant révision de l'article 34 de la Constitution. Cette réforme 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. Les prérogatives du Grand-Duc ont ainsi été réduites et il n'a plus qu'à promulguer les lois⁶ pour qu'elles puissent entrer en vigueur.

Cet événement a relancé le débat sur une révision systématique de la Constitution et le 21 avril 2009, le député M. Paul-Henri Meyers a déposé une proposition en ce sens⁷. La Chambre des Députés s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de cette proposition de loi.

La réorganisation territoriale

Le Gouvernement issu des élections législatives du 9 juin 2009 a confirmé sa volonté de poursuivre la « réorganisation territoriale » entamée par le Gouvernement précédent (sur

⁵ European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008, ch. 1.1, publié en 2010, http://www.emnluxembourg.lu/sites/default/files/2008_RapportPolitique_EMN-NCP-LU.pdf
European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2009, ch. 1.1, publié en 2010, http://www.emnluxembourg.lu/sites/default/files/2009_RapportPolitique_EMN-NCP-LU.pdf

⁶ Mémorial A N°43 du 12 mars 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0043/2009A0586A.html>

⁷ La publication intitulée « La réforme de la Constitution luxembourgeoise en débat », fruit d'un colloque de spécialistes, adopte une approche critique par rapport à la proposition de révision systématique de la Constitution.

base des conclusions de la commission spéciale « Réforme territoriale du Luxembourg »⁸. Il envisage de mettre en œuvre cette réforme d'ici 2017 au plus tard. La fusion des communes constitue l'un des points clefs de cette réforme territoriale⁹.

Le Luxembourg compte 116 communes. 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 qui commenceront à fonctionner après les prochaines élections communales, le 1^{er} janvier 2012. La fusion des communes aura des répercussions sur les élections communales d'octobre 2011, alors que certaines de ces communes passeront, directement ou suite à une période transitoire, du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel.

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.

En premier lieu, il faut mentionner les **lois** au niveau de l'asile, de l'immigration et de l'intégration :

- loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, et ses règlements grand-ducaux¹⁰;
- loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, et ses règlements grand-ducaux¹¹ ;

⁸ Programme gouvernemental 2009, pp. 100-101.

⁹ Selon le Gouvernement, le seuil des 3.000 habitants constitue la masse critique pour assurer le bon fonctionnement des communes autonomes de notre siècle et continuera à servir de base de discussion en milieu rural, alors qu'en milieu rural et urbain, ce seuil pourra être modulé en conséquence.

¹⁰ Mémorial A N°78 du 5 mai 2006,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/a078.pdf#page=2>

Mémorial A N°131 du 31 juillet 2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0131/a131.pdf>

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

Mémorial A N°245 du 31 décembre 2007,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2007/0245/a245.pdf>. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2007/0245/a245.pdf>

- loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg¹² ;
- loi du 28 novembre 2006 portant sur l'égalité de traitement¹³ ;
- règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives communales pour étrangers¹⁴ ;
- loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et ses règlements grand-ducaux¹⁵ ;
- 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 national¹⁶ ;
- loi du 17 février 2009 portant introduction du congé linguistique¹⁷ ;
- loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention¹⁸ ;
- loi du 18 décembre 2009 sur l'accès à la fonction publique entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010¹⁹ et ses règlements grand-ducaux²⁰ ;

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

¹¹ Mémorial A N°138 du 10 septembre 2008,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=2>

Mémorial A N°145 du 29 septembre 2008,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0145/a145.pdf#page=3>

¹² Mémorial A N°209 du 24 décembre 2008,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/a209.pdf#page=2>

¹³ Mémorial A N°207 du 6 décembre 2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0207/a207.pdf>

¹⁴ Mémorial A N°59 du 5 septembre 1989,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1989/0059/a059.pdf#page=4>

¹⁵ Mémorial A N°158 du 27 octobre 2008,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/index.html>

¹⁶ Mémorial A N°210 du 24 décembre 2008,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0210/a210.pdf#page=2>

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

¹⁸ Mémorial A N°119 du 29 mai 2009,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0119/a119.pdf#page=2>

¹⁹ Mémorial A N°248 du 18 décembre 2009,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0248/a248.pdf#page=2>

²⁰ Mémorial A N° 78 du 25 mai 2010,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0078/a078.pdf#page=2>

- projet de loi portant modification de : 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités générales du régime de rétention du Centre de rétention du 9 juillet 2010
- projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives d'intégration
- projet de règlement grand-ducal fixant les conditions d'application et les modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration
- projet de loi portant transposition de la directive 2008/115/CE, dite « directive retour »

3. LES DEVELOPPEMENTS CONCERNANT LA POLITIQUE RELATIVE A L'IMMIGRATION, L'INTEGRATION ET L'ASILE

3.1. Les évolutions politiques générales en 2010

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 que deux années auparavant. 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 effectifs²¹.

Autre indicateur de la crise, le taux de chômage a atteint un niveau record pour le Luxembourg, passant de 5% en 2008, à 6,3% en 2009 et 6,5% en 2010²². Dans le même temps, le chômage partiel a explosé²³.

²¹ Statec, Note de conjoncture n° 1-10, *La situation économique au Luxembourg. Evolution récente et perspectives*, Luxembourg.

²² Chiffres toujours pour le mois de décembre, Statec, 'Emploi et chômage par mois 2000-2011', http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=1146&IF_Language=fr&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=91

Au Luxembourg, la politique a été fortement marquée par le contexte de la crise économique et financière et les propositions de réformes du Gouvernement pour y faire face. Le climat de crise a dominé les négociations « tripartites » entre partenaires sociaux visant à trouver des réponses consensuelles pour en sortir. Ces négociations tripartites, regroupant le Gouvernement, les organisations patronales et les syndicats, constituent l'élément clé du modèle social luxembourgeois²⁴.

Finalement, les négociations se sont soldées par un échec. L'élément clé du désaccord a été la divergence de vues entre partenaires sociaux et Gouvernement mais également entre les partenaires de la coalition, sur les mesures d'austérité proposées par le Gouvernement, et plus particulièrement la mise en cause de l'indexation automatique des salaires par les organisations patronales. Le partenaire de la coalition et les syndicats se sont opposés dans un premier temps aux propositions de modulation de l'indexation automatique des salaires. Le dialogue social a été mis à rude épreuve comme en témoignent le retrait de l'UEL du Conseil Economique et Social ou sa menace de se retirer également des instances de décision de la Caisse Nationale de Santé.

Suite à cet échec, le Premier Ministre, lors de la déclaration sur l'état de la nation²⁵, a présenté le 5 mai 2010 aux parlementaires le paquet de mesures retenues par le Gouvernement. Ce paquet a été jugé exagéré par les organisations syndicales et jugé insuffisant par les organisations patronales qui n'ont cessé de réclamer l'abolition sinon la modulation, de l'indexation automatique des salaires.

Le Gouvernement a préféré trouver des solutions au sein de réunions bilatérales. Ainsi, la bipartite gouvernement/syndicats a abouti le 29 septembre 2010 à un accord portant notamment sur l'augmentation du salaire social minimum, la limitation de l'impôt de crise à l'année 2011 et le paiement retardé d'une tranche indiciaire à octobre 2011.

²³ Statec, Note de conjoncture n° 1-10, *La situation économique au Luxembourg. Evolution récente et perspectives*, Luxembourg, pp.72-74.

²⁴ European Migration Network- National Contact Point- Luxembourg. Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008, ch. 1, p 12, publié en 2010,
http://www.emnluxembourg.lu/sites/default/files/2008_RapportPolitique_EMN-NCP-LU.pdf

²⁵ Discours sur l'état de la nation, Jean-Claude Juncker, 5 mai 2010,
<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/etat-nation-2010-fr/index.html>

L'accord bipartite gouvernement/patronat du 15 décembre 2010 complète l'accord trouvé avec les syndicats, cette fois-ci en proposant le financement de la hausse du salaire social minimum sous forme d'une contribution versée par le Gouvernement à la caisse de mutualité des employeurs, ou encore par une augmentation de la participation étatique en matière de formation continue.

Les mesures gouvernementales prises dans le contexte de la crise ont fait l'objet de plusieurs projets de loi à savoir :

- le projet de loi portant modification de la loi concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures déposé le 18 juin 2010²⁶ et adopté le 13 juillet 2010²⁷ ;
- le projet de loi portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique déposé le 26 juillet 2010²⁸ et adopté le 2 décembre 2010²⁹ ;
- la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011³⁰.

3.2. Les principaux débats politiques et législatifs concernant l'immigration, l'asile et l'intégration

L'immigration et le Luxembourg

²⁶ Document parlementaire N°6148 du 1^{er} juin 2010.

²⁷ Aide financière de l'Etat pour études supérieures, in : Mémorial A N°118 du 27 juillet 2010.

²⁸ Document parlementaire N°6166 du 9 septembre 2010.

²⁹ Mesures fiscales relatives à la crise financière, in: Mémorial A N°247 du 31 décembre 2010. Parmi les mesures envisagées, on trouve :

- L'ajout d'une nouvelle tranche d'imposition maximale au taux de 39%
- L'augmentation du taux de l'impôt de solidarité des personnes physiques de 2,5% à 4%
- L'introduction d'une contribution de crise de 0,8% sur tous les revenus professionnels, de remplacement et de patrimoine
- La baisse du forfait kilométrique de 99 euros à 51 euros par unité d'éloignement
- L'augmentation du taux de l'impôt de solidarité des sociétés de 4% à 5%
- L'introduction d'une imposition minimale dans le chef de certains organismes à caractère collectif dont l'activité est dispensée de tout agrément
- La modification du bénéfice du crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement.

³⁰ Mémorial A N°249 du 31 décembre 2010. La loi prévoit notamment de réduire les investissements publics ainsi que les frais de fonctionnement de l'Etat.

Le phénomène migratoire est une dimension constitutive de la société du Grand-Duché de Luxembourg lié à son propre histoire. Un ouvrage de référence³¹ pour le Luxembourg dresse un bilan de 30 ans de migrations en mettant en évidence les aspects politiques, sociaux, économiques et culturels des migrations.

Le Premier Ministre, lors de son discours à l'occasion du 30ème anniversaire de l'ASTI, rappelle l'apport démographique des immigrants : *“Et il faut savoir que d'ici 2020-2030, le nombre des non-Luxembourgeois dépassera le nombre de Luxembourgeois.”*³² Les projections démographiques du STATEC rappellent le rôle prépondérant de l'immigration dans la croissance de la population, de manière directe à travers les soldes migratoires nets largement positifs et de manière indirecte, dans la mesure où l'immigration, en augmentant les effectifs de la population féminine en âge de procréer, intervient dans les soldes naturels positifs³³. Robert Kieffer (Président du Fonds de compensation des pensions) signale comment les travailleurs étrangers, immigrés et frontaliers, ont sauvé la sécurité sociale de la faillite³⁴.

Au 1^{er} janvier 2010, la population du Luxembourg a dépassé le cap des 500.000 habitants. Mais pour la première fois depuis la Deuxième Guerre mondiale, la part des étrangers dans la population totale a baissé. Ce phénomène est dû à l'explosion du nombre de naturalisations suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité³⁵. Si l'année 2008 constitue encore une année record pour le Luxembourg en ce qui concerne les arrivées de migrants et les soldes migratoires nets, pour 2009, on constate un recul considérable du nombre des arrivants. Comme le note le STATEC, la crise n'est sans doute pas étrangère à ce phénomène³⁶.

³¹ ASTI, *ASTI 30+. 30 ans de migrations. 30 ans de recherches. 30 ans d'engagements*, Editions Guy Binsfeld, 2010.

³² ASTI, p. 16.

³³ STATEC, *Projections socio-économiques 2010-2060*, Bulletin du STATEC n°5-2010.

³⁴ ASTI, *ASTI 30+. 30 ans de migrations. 30 ans de recherches. 30 ans d'engagements*, Edition Guy Binsfeld, 2010.

³⁴ ASTI, pp.238-247.

³⁵ Germaine Thill-Ditsch, *Regards sur la population par nationalités*, Regards 6-2010, STATEC, Juillet 2010

³⁶ En 2010, près de 80% des intérimaires étaient des frontaliers contre 77,8% en 2008³⁶.

La très grande majorité des résidents étrangers au Luxembourg sont cependant des citoyens d'un État membre de l'Union Européenne (86%). Pour ce qui est des ressortissants de pays tiers (14% des résidents étrangers), une très grande partie d'entre eux (44,8%) vient d'un des pays de l'ancienne Yougoslavie. Avec une part de 6% de la population totale étrangère, ils sont même plus nombreux que les Allemands et occupent le 5^{ème} rang après les Portugais, les Français, les Italiens et les Belges.

Tableau : Ressortissants des pays tiers (1.1.2010) ³⁷

Pays sélectionnés	Part en % dans la population non-UE	Part en % dans la population étrangère totale
Ancienne Yougoslavie	44,77	6,00
Cap-Vert	7,85	1,05
USA	5,71	0,77
Chine	5,32	0,71
Russie	3,31	0,44
Brésil	2,96	0,40
Suisse	2,19	0,29
Islande	1,84	0,25
Japon	1,67	0,22
Ukraine	1,52	0,20
Maroc	1,47	0,20
Canada	1,33	0,18
Turquie	1,33	0,18
Inde	1,30	0,17
Albanie	1,17	0,16
Norvège	1,04	0,14
Iran	1,01	0,14
Thaïlande	1,00	0,13
Philippines	0,93	0,13
Autres	12,27	1,65

Source: STATEC ³⁸

³⁷ Résidents au Luxembourg

³⁸ STATEC, n° 6/2010 Regards sur la population par nationalités, 08/07/2010

La politique migratoire dans le contexte de crise

La question du renforcement de la compétitivité nationale a été au centre des préoccupations du Gouvernement. Cette préoccupation s'est manifestée dans divers domaines politiques, dont la politique migratoire. Pourtant cette dernière n'a pas capté l'attention première des instances gouvernementales.

En avril 2010, le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a présenté 60 propositions générales sur la compétitivité.

Les mesures d'austérité présentées par le Gouvernement luxembourgeois par la suite (5 mai 2010³⁹) ont incité et dominé les débats tout au long de l'année.

Plusieurs des propositions touchent à l'immigration, et soulignent l'importance de faire converger la politique d'immigration luxembourgeoise avec les besoins de l'économie nationale.

Les propositions tiennent, entre autres, à :

- favoriser la mobilité des salariés, à la fois au niveau national et au niveau transfrontalier de la Grande Région, en optimisant les infrastructures liées à l'accès au lieu de travail ;
- favoriser la mobilité professionnelle de salariés ressortissants de pays tiers transférés au Luxembourg.

La volonté d'attirer des salariés hautement qualifiés vers le Luxembourg s'est concrétisée en fin d'année par la mise en place de nouvelles mesures fiscales.

Impact de la crise sur le travail transfrontalier

Le débat en matière de migrations s'est vite focalisé sur l'impact de la crise et des mesures anticrises sur les travailleurs frontaliers, qui constituent 44% de la main-d'œuvre salariée du Luxembourg.

Dans ses projections sociodémographiques, le STATEC pose la question de savoir si, à l'avenir, les travailleurs transfrontaliers seront appelés à prendre la place des immigrants

³⁹ Discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/etat-nation-2010-fr/index.html>

traditionnels ou, au contraire, s'ils joueront un rôle complémentaire dans le fonctionnement du marché de l'emploi en pourvoyant des emplois plus qualifiés. Selon l'opinion retenue, l'impact sur les soldes migratoires et la croissance démographique est tout à fait différent⁴⁰.

Différentes publications⁴¹ ont attiré l'attention sur le fait que les travailleurs frontaliers étaient davantage touchés par la crise que les salariés résidents. Si les travailleurs frontaliers ne sont pas comptabilisés dans les chiffres du chômage, l'impact de la crise sur les travailleurs frontaliers peut être observé à travers un certain nombre d'indicateurs⁴². Ce phénomène va avoir un effet sur le budget de l'Etat puisque, depuis le 1^{er} mai 2010, le Luxembourg doit verser 3 mois de chômage à l'Etat de résidence du travailleur frontalier au tarif en vigueur dans ce pays, suite à l'application du règlement communautaire 883/2004. Les analyses sur les effets de la crise concluent que les frontaliers travaillent dans les secteurs sensibles et occupent les postes les plus affectés et les plus exposés aux aléas de la crise (comme le travail intérimaire, les postes à contrat à durée déterminée, le secteur de l'industrie et des services aux entreprises). Ces secteurs comptent une proportion élevée de travailleurs frontaliers. Par ailleurs, les frontaliers comptent en moyenne moins d'ancienneté que les salariés résidents⁴³. Si de 2001 à 2008, 2/3 des nouveaux emplois intérieurs ont été occupés par les frontaliers, en 2009, cette part a chuté à 1/3. En 2010, on a pu constater une légère reprise de l'emploi et un rebond du travail intérimaire⁴⁴.

⁴⁰ STATEC, *Projections socio-économiques 2010-2060*, Bulletin du STATEC n°5-2010, p.251.

⁴¹ Tibesar, A, Cellule EURES de l'ADEM, Les cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg n°1/2010 '*Le travail intérimaire luxembourgeois à la lumière de la crise*', Source : IGSS – Calculs : F. Clément, p 5, <http://www.eureslux.org/images/biblio/biblio-6-318.pdf>

STATEC, Note de conjoncture n° 1-10, *La situation économique au Luxembourg. Evolution récente et perspectives*, Luxembourg, pp.68-70.

⁴² Tels l'évolution du nombre de demandes de formulaire E 301. Ce formulaire sert à justifier la perte d'emploi au Luxembourg pour bénéficier des prestations de chômage dans le pays de résidence du travailleur frontalier concerné.

⁴³ *Les profils des travailleurs frontaliers et résidents*, in : Note de conjoncture N°1-09, pp. 112-113.

⁴⁴ En 2010, près de 80% des intérimaires étaient des frontaliers contre 77,8% en 2008, voir : Tibesar, A, Cellule EURES de l'ADEM, Les cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg n°1/2010, '*Le travail intérimaire luxembourgeois à la lumière de la crise*', Source : IGSS – Calculs : F. Clément, p 5, <http://www.eureslux.org/images/biblio/biblio-6-318.pdf>

La place et la participation des frontaliers dans la société luxembourgeoise

Le débat sur la place et la participation des frontaliers dans la société luxembourgeoise n'a jamais été autant médiatisé qu'en 2010.

C'est surtout le débat controversé autour du projet de loi sur l'aide financière pour études supérieures qui a fait couler beaucoup d'encre et qui a donné lieu à plusieurs actions syndicales. Ce projet de loi, ayant pour objet de modifier l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, déposé le 18 juin 2010⁴⁵, a été adopté par la Chambre des Députés en un temps record, le 13 juillet 2010⁴⁶. La réforme s'inscrit dans le paquet de mesures d'économie arrêté par le Gouvernement. La principale motivation du projet était de ne plus prendre en considération le revenu des parents pour calculer le montant des aides financières. Cependant, les aides financières seront intégralement liées à la résidence au Luxembourg.

Débats politiques et législatifs en matière d'intégration

Dans le domaine de l'intégration, le débat sur la participation électorale et politique a occupé le devant de la scène politico-médiatique. Ce débat a été alimenté de diverses façons:

Le projet de réforme de la loi électorale veut mettre en œuvre les principes inscrits dans le programme gouvernemental. Il vise à modifier la loi de façon substantielle en élargissant le droit de vote passif aux ressortissants de pays tiers⁴⁷ et en permettant aux ressortissants de nationalité étrangère démocratiquement élus d'accéder aux postes d'échevin et de bourgmestre, postes traditionnellement réservés aux nationaux du pays.

La Plateforme Migration et Intégration a soulevé la question de l'inscription d'office sur les listes électorales tout en souhaitant une réforme rapide de la loi électorale.

⁴⁵ Document parlementaire N°6148 du 1^{er} juin 2010.

⁴⁶ Aide financière de l'Etat pour études supérieures, loi du 26 juillet 2010 modifiant :

1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, in: Mémorial A N°118 du 27 juillet 2010.

⁴⁷ Adoption de la loi prévue pour fin janvier 2011.

Les partis politiques ont été interpellés tant par la Plateforme Migration et Intégration que par les organisateurs de la Conférence nationale pour l'intégration. Cette conférence centre son intérêt notamment sur les thèmes de l'intégration des étrangers dans les partis politiques et la sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales. Certaines formations politiques ont voulu donner un nouveau souffle à l'intégration des étrangers dans les partis en mettant en place des réformes structurelles.

Enfin, la sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales a démarré par la mise en place d'une campagne de sensibilisation et l'élaboration de documents de sensibilisation tels que le bilan intermédiaire des inscriptions sur les listes électorales communales.

Le rapport de recherche sur les élections législatives et européennes de 2009 analyse pour la première fois les valeurs et comportements politiques des étrangers⁴⁸.

Un autre sujet a été débattu en 2010 : la situation des Roms. Alors que la question des Roms n'a jamais été discutée au Grand-Duché, la politisation et la médiatisation du débat à l'échelle européenne a fait que les médias, les parlementaires et la société civile se sont penchés sur la question au Luxembourg. Deux points ont été abordés : la problématique du droit de séjour ainsi que l'accueil et l'intégration.

3.3. Les évolutions institutionnelles en matière d'immigration, d'asile et d'intégration en 2010

Vers la mise en place des instruments d'intégration prévus par la loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers

La principale évolution institutionnelle réside dans l'adoption du plan d'action quinquennal d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014.

⁴⁸ Dumont, Patrick ; Kies Raphaël ; Spreitzer Astrid ; Bozini, Maria ; Poirier, Philippe (dir.) (2006) : *Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg*, Rapport élaboré pour la Chambre des Députés, Stade, Université du Luxembourg, Décembre 2010.

Ce plan a été adopté par le Conseil de Gouvernement le 26 novembre 2010. Le plan d'action, établi par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), en concertation avec le comité interministériel à l'intégration et après consultation de la société civile, 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 les principes de la réciprocité et la responsabilité partagée, cet organisme tient compte des engagements politiques et législatifs pris par le Luxembourg tant au niveau national qu'eupéen et international en matière d'intégration.

Le 12 novembre 2010, le Conseil de Gouvernement a approuvé le projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement des Commissions Consultatives d'Intégration (CCI). 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.

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) a été adopté par le Conseil de Gouvernement le 12 novembre 2010. Selon l'article 8 de la loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers, le CAI est facultatif pour tous les étrangers, ressortissants communautaires et non-communautaires, résidant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable. Ledit contrat contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration.

Deux autres projets de réforme qui ne visent pas directement les étrangers doivent être signalés :

1.)

La loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Elle crée un droit à l'aide sociale et vise à permettre aux citoyens de mener une vie conforme à la dignité humaine en préservant leur autonomie. Elle complète d'autres mesures sociales et aides financières déjà existantes.

Chaque commune d'au moins 6000 habitants est appelée à instituer un office social. Les communes comptant moins de 6000 habitants doivent se regrouper avec d'autres communes afin d'atteindre au moins une population de 6000 habitants pour former un office social commun. A partir du 1^{er} janvier 2011, le Luxembourg devra compter 30 offices sociaux.

2.)

Le projet de réforme de l'Administration de l'Emploi (ADEM). Le projet de loi portant création de l'Agence de Développement de l'Emploi⁴⁹ a été adopté le 3 décembre 2010. Le changement de dénomination de l' « Administration de l'Emploi » en « Agence pour le Développement de l'Emploi » traduit la volonté de réformer l'ADEM pour mieux l'adapter aux besoins du marché de l'emploi⁵⁰ et passer « d'une approche de simple

⁴⁹ 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 et 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.

⁵⁰ Les chiffres cités par les auteurs du projet rappellent la nécessité de la réforme : En une décennie, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'Administration de l'emploi est passé de 5.452 en janvier 2000 à 14.703 en octobre 2010 et le taux de chômage a augmenté de 2,9% à 6,1% pendant la même période. En même temps, l'emploi total intérieur a connu une croissance très considérable en passant de 256.576 à 368.268 personnes soit une augmentation de 43,5%. Pour seulement 40% des embauches effectuées au cours de 2007, le poste vacant avait été déclaré auparavant auprès de l'ADEM. Les entreprises ne recourent à l'ADEM que dans 52% des cas pour pourvoir les postes. L'ADEM n'intervient que pour 21% des embauches effectuées au Luxembourg et n'a joué un rôle déterminant que dans 7% des embauches effectuées, voir Exposé des motifs, in : Document parlementaire N°6232, pp 1-2.

gestion du chômage...» à « une approche proactive de lutte contre le chômage et de promotion de développement de l'emploi, dans une logique de véritable service au client⁵¹ ».

4. IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET INTÉGRATION

4.1. La migration économique

4.1.1. Le contexte général avant 2010

Spécificité du marché de l'emploi national

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'œuvre étrangère. Celle-ci est en majorité non-résidente et multilingue. Plus de la moitié de la main d'œuvre du pays est composée de travailleurs immigrés ou de travailleurs frontaliers résidant dans un des pays limitrophes (plus de 147.000 personnes en janvier 2010⁵²). 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 résidence⁵³, et « l'emploi national » ne comprenant que l'emploi des résidents du Luxembourg⁵⁴.

La loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008, a instauré divers types d'autorisations de séjour basés sur les divers motifs d'immigration. En ce qui concerne l'immigration économique, on distingue

⁵¹ Document parlementaire N°6232, pp 11, www.chd.lu

⁵² Portrait de l'économie, Marché de l'emploi, <http://www.luxembourg.public.lu/fr/economie/portrait/marche-emploi/index.html>

⁵³ L'emploi intérieur englobe les frontaliers étrangers mais ne comprend ni les frontaliers luxembourgeois ni les fonctionnaires ni encore les agents des institutions internationales considérées comme extraterritoriales.

⁵⁴ L'emploi national comprend les fonctionnaires et agents des institutions internationales ainsi que les frontaliers allant travailler chaque jour dans un pays limitrophe.

les autorisations de séjour suivantes : travailleur salarié, travailleur salarié détaché, travailleur salarié transféré, travailleur hautement qualifié et travailleur indépendant. Pour plus de détails, nous renvoyons au rapport 2009⁵⁵.

Le Gouvernement actuel veut adapter l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise. Il 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. Cette politique a pris en compte les intérêts de l'économie luxembourgeoise et la situation actuelle et future du marché de l'emploi.

4.1.2. Evolutions au niveau national

En avril 2010, 60 mesures pour l'amélioration de la compétitivité nationale ont été proposées⁵⁶ (voir aussi point 3.2.).

En vue de l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, le ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur a comme stratégie d'attirer les grosses fortunes au Luxembourg. Il propose d'instaurer une procédure « VIP/fast-track » pour de nouveaux résidents potentiels identifiés comme pouvant apporter une plus-value importante à l'économie luxembourgeoise (investissements, recettes fiscales, etc.). Il demande de modifier les critères financiers appliqués actuellement à l'immigration dans le cadre de l'octroi d'un permis de séjour « à titre de vie privée »⁵⁷.

⁵⁵ European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2009, ch. 3.4, publié en 2010,

http://www.emnluxembourg.lu/sites/default/files/2009_RapportPolitique_EMN-NCP-LU.pdf

⁵⁶ Ce sont des propositions à titre général qui restent à être élaborées et adoptées.

⁵⁷ Actuellement, il est demandé de certifier qu'on dispose d'avoirs qui génèrent des revenus annuels de 50.000€. Habituellement, il s'agit d'un dépôt à terme auprès d'un institut bancaire luxembourgeois dont la dotation (entre 3 et 4 millions € aux taux actuels) est suffisante pour générer des intérêts correspondant à la somme précitée. Il est proposé de mettre en œuvre une alternative à un simple dépôt à terme. En effet, les personnes qui visent un permis de séjour « à titre de vie privée » disposent de moyens financiers considérables et mènent un train de vie qui coûte considérablement plus que les 50.000€ demandés. Bloquer 3-4 millions € dans un instrument financier basique à rentabilité très faible ne correspond guère à l'image de place financière sophistiquée que veut se donner le Luxembourg. Une alternative pourrait être de demander l'investissement d'une somme plus petite (par exemple 1 million € par adulte et 250.000 € par enfant) dans un fonds à capital-risque (à gérer soit par la SNCI, soit par un gestionnaire mandaté) destiné à soutenir le développement économique du Luxembourg par l'investissement dans de nouvelles activités. Afin de démontrer le sérieux du fonds et son intérêt à assurer une bonne gestion des capitaux investis, l'État

Afin d'inciter les entreprises à s'implanter au Luxembourg, notamment en y installant leur siège social, il faudra reconsidérer les conditions de séjour s'appliquant aux déplacements professionnels des salariés ressortissants de pays tiers⁵⁸. Il s'agit en effet de garantir la mobilité des salariés transférés au Luxembourg pour travailler au sein des pays couverts par l'activité des entreprises en question. Une étude préliminaire permettant de répertorier la totalité de la législation et de la réglementation intervenant dans ce cadre est en cours.

Conditions d'accès au marché du travail

L'article 42 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration dispose qu'un ressortissant de pays tiers peut avoir accès au marché du travail luxembourgeois s'il remplit quatre conditions dont celle que l'exercice de l'activité visée doit servir les intérêts économiques du pays. Or, le Médiateur s'est interrogé sur l'application de ce dernier critère. Suite au refus de certaines demandes d'autorisations de travail au Luxembourg au motif que l'activité visée ne sert pas les intérêts économiques du pays, celui-ci s'est renseigné sur les conditions et les critères qui amènent le Ministre à prendre cette décision. Selon le Ministre, l'intérêt économique se vérifie par des considérations relatives au marché de l'emploi. « Il s'examine notamment sous l'angle des possibilités d'intégration durable du travailleur sur le marché du travail et dans l'environnement social en fonction des besoins économiques du pays. Il faut tenir compte des besoins spécifiques du marché du travail et mettre en balance les intérêts de l'économie et le

pourrait devrait y contribuer par une mise initiale. Certaines conditions devront être respectées :

a. L'investissement sera bloqué durant 3 ans. Même en cas de départ anticipé, l'immigrant ne pourra retirer sa mise avant ce terme. Après 3 ans, il pourra demander à être remboursé s'il décide d'élire résidence dans un pays autre que le Luxembourg

b. L'investissement sera rémunéré selon la performance du fonds. Afin de rendre l'immigration intéressante, une rémunération correspondant à l'Euribor devrait être garantie (p.ex. à travers des droits préférentiels vis-à-vis de l'investisseur étatique).

c. Des sous-fonds pourraient être constitués, permettant d'investir dans des vecteurs de développement particuliers (life sciences, écotéchnologies, TIC, etc.)

⁵⁸ Condition de séjour minimum de 6 mois au Luxembourg actuellement.

risque qu'en cas de rupture de contrat la personne concernée tombe à la charge de la communauté »⁵⁹.

L'aide financière pour études supérieures et les frontaliers

Comme énoncé au point 3.2, le projet de loi sur l'aide financière pour études supérieures a suscité un débat controversé. Ce projet de loi a introduit des modifications considérables concernant l'allocation d'aides financières pour études supérieures. A partir de septembre 2010, les allocations familiales ne sont plus payées jusqu'à 25 ans (en cas d'études supérieures des enfants) mais seulement jusqu'à 18 ans. Tandis que cette mesure est compensée pour les familles résidentes au Luxembourg par l'octroi de bourses ou de prêts non remboursables de 13.000 euros par an, montant auquel peuvent s'ajouter les frais d'inscription jusqu'à 3700 euros/an⁶⁰ (voir modification des aides financières au point 3.1.), les enfants des frontaliers n'en bénéficient plus. Le système d'aides financières pour études supérieures est ainsi devenu lié intégralement à la résidence permanente. Par ailleurs, le boni pour enfant⁶¹ sera versé exclusivement aux jeunes domiciliés au Luxembourg.

Les auteurs transposent également l'article 24 (2) de la directive 2004/38/CE relative à la libre circulation des citoyens européens en prévoyant notamment l'octroi des aides pour études aux personnes ayant acquis le droit de séjour permanent au Luxembourg. Pour être conforme à la directive 2003/19/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, le Conseil d'Etat a demandé l'inclusion dans le cercle des bénéficiaires des résidents de longue durée⁶².

Ces mesures et notamment la suppression des allocations familiales ont été fortement critiquées, avant et pendant le processus de légifération, par les organisations syndicales

⁵⁹ Ombudsman, Rapport d'activité du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010, p.21, <http://www.ombudsman.lu/index.php>

⁶⁰ Aide financière de l'Etat pour études supérieures, loi du 26 juillet 2010 modifiant :
1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, in: Mémorial A N°118 du 27 juillet 2010.

⁶¹ Le boni pour enfant introduit par la loi du 21 décembre 2007 constitue une modalité d'exécution de la modération d'impôt.

⁶² Avis du Conseil d'Etat du 29 juin 2010, in : Document parlementaire N°6148.

(OGB-L et le LCGB), les organisations de défense du droit des étrangers (ASTI et CLAE) ainsi que par l'UNEL (Union nationale des étudiant-e-s du Luxembourg) et l'ACEL (Association des Cercles d'Etudiants Luxembourgeois).

Déjà en 2006, les travailleurs frontaliers avaient été pénalisés par la désindexation des allocations familiales alors que celle-ci avait été compensée, pour les familles résidentes, par l'introduction du système des chèques-services⁶³. De plus, la réduction de 50% de l'abattement pour frais de déplacement aura une incidence majeure sur les frontaliers car ceux-ci effectuent généralement des trajets professionnels plus longs que ceux des résidents.

Dans un premier communiqué de presse⁶⁴ le 12 mai 2010, l'OGBL dénonce la dégradation de la situation des frontaliers et déclare vouloir saisir les institutions européennes afin de vérifier la conformité de ces mesures avec la réglementation européenne sur la libre circulation des personnes. Dans une lettre ouverte⁶⁵ adressée au Premier Ministre, le LCGB demande à celui-ci de reconsidérer cette volonté de supprimer les allocations familiales à partir de 18 ans. Fin juin, dans un communiqué conjoint⁶⁶, OGB-L et LCGB invitent la Chambre des Députés à procéder à une consultation approfondie avant de décider sur le projet, qui frappe surtout les salariés frontaliers à faible revenu. Le 1^{er} juillet 2010, le LCGB lance une campagne à destination des travailleurs frontaliers, les invitant à se mobiliser pour un traitement équitable de tous les travailleurs selon le slogan : « à travail et à cotisations égales, prestations égales pour tous les travailleurs »⁶⁷.

Dans le même temps, plusieurs organisations (CSL, OGBL) ont critiqué la précipitation de la démarche de légifération. La Chambre des Salariés (CSL) a dénoncé le fait de ne pas avoir été consultée en bonne et due forme sur le projet, alors qu'une bonne partie de ses ressortissants était concernée. Elle s'est opposée à son tour à l'inégalité de traitement

⁶³ Il s'agit d'une prestation en nature pour la garde de jeunes enfants jusqu'à l'âge de 12 ans liée à la condition de résidence au Luxembourg.

⁶⁴ Mesures d'austérité. L'OGBL dénonce la dégradation de la situation des frontaliers, Communiqué du 12 mai 2010, http://www.ogbl.lu/html_fr/salle_de_presse/index.html

⁶⁵ Document parlementaire N°5858² du 10 juin 2010.

⁶⁶ OGB-L, LCGB. Aides financières pour étudiants et allocations familiales: Une dégradation financière considérable ?, Communiqué commun de l'OGBL et du LCGB, 30 juin 2010.

⁶⁷ Le LCGB refuse tout traitement inéquitable des salariés, <http://lrgb.lu/fr/articles/show/id/665>

envers les travailleurs frontaliers ayant dans leur ménage des enfants majeurs poursuivant des études supérieures, inégalité qui se manifeste par l'exclusion des aides financières pour études supérieures et par la perte du boni pour enfants. La CSL a posé la question du respect du principe de l'égalité en matière d'avantages sociaux et fiscaux et de la conformité de ce système avec le droit communautaire⁶⁸. En tout état de cause, elle a exigé une compensation pour les familles de salariés frontaliers.

La contestation ne s'est pas relâchée après le vote de la loi.

Le 28 juillet 2010, l'OGBL a adressé une lettre ouverte au Premier Ministre et appelé à une manifestation le 16 septembre 2010 via un communiqué de presse. Sous le titre *Mesures d'austérité sur le dos des frontaliers*⁶⁹, l'OGBL précise que quelque 6000 ménages frontaliers seraient concernés par le retrait des allocations familiales et du crédit d'impôt appelé boni pour enfant, pour les enfants de frontaliers âgés de 18 ans et plus poursuivant des études supérieures. Outre l'organisation d'une manifestation, l'OGBL a introduit une plainte devant la Commission européenne pour non-respect du droit communautaire et lancé une pétition de grande envergure, suivie d'une autre plainte introduite par le Groupement Européen d'Intérêt Economique "Frontaliers Européens au Luxembourg" (G.E.I.E. FEL) le 23 septembre 2010. Le 21 octobre 2010, le Commissaire László Andor⁷⁰ a indiqué que la Commission procédait à l'examen de la législation en cause et allait saisir le Gouvernement luxembourgeois afin de recueillir des précisions sur les faits en question. Une décision du part de la Commission est envisagée pour début 2011.

Le LCGB s'est rallié à la manifestation du 16 septembre⁷¹, de même que l'ALEBA (syndicat qui dispose de la représentativité dans le secteur des banques et assurances), la FNCTFFEL⁷² et la Syprolux⁷³. Pourtant, des divergences de vue se sont également

⁶⁸ Chambre des Salariés Luxembourg, Avis I/48/2010 du 5 juillet 2010, pp. 10-11, <http://www.csl.lu/avis-evacues-en-2011/184-article-avis-evacues-en-2010>

⁶⁹ Frontaliers_riposte_OGBL_280710, http://www.ogbl.lu/pdf/communiqués/7/Frontaliers_riposte_OGBL_280710.pdf

⁷⁰ Le Commissaire européen désigné à l'emploi et aux affaires sociales, Laszlo Andor, a souligné en octobre 2010 que l'introduction d'une clause de résidence pour l'octroi des aides financières en cas d'études supérieures est probablement contraire aux dispositions européennes en matière de mobilité des travailleurs puisque cette clause pénalise avant tout les enfants de frontaliers. » Voir site web du Syndicat des Employés du Secteur Financier, <http://sesf.lu/2010/10/la-commission-europeenne-donne-raison-aux-syndicats-dans-le-dossier-de-la-suppression-des-allocations-familiales-pour-etudiants/>

⁷¹ <http://lcgb.lu/fr/articles/show/id/681>

⁷² Landesverband, <http://www.landesverband.lu/index.php?lang=de>

exprimées au sein du groupe parlementaire du CSV entre Lucien Thiel, rapporteur du projet de loi portant modification des aides financiers et anciens président de l'ABBL et le député Robert Weber, président du LCGB. Si le premier défend la fin de l'indexation automatique des salaires, le second ne voit pas la nécessité de mettre fin à l'index ou de le moduler⁷⁴. La loi sur l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est néanmoins entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2010.

Néanmoins, l'OGBL a déposé auprès de la Commission européenne une plainte contre le Grand-Duché de Luxembourg « pour avoir violé, par la loi du 26 juillet 2010, plusieurs dispositions du droit communautaire en excluant les étudiants non-résidents, enfants de frontaliers travaillant au Luxembourg, du bénéfice des allocations familiales et du boni pour enfants, ainsi que de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ». ⁷⁵ L'OGBL considère que la loi viole le règlement 883/2004⁷⁶ ainsi que le règlement 1612/68⁷⁷ et constitue une violation à l'arrêt MEEUSEN⁷⁸.

La mise en œuvre des dispositions du règlement communautaire 883/2004

Le règlement communautaire 883/2004 qui porte sur la coordination des systèmes européens de sécurité sociale et le règlement d'application ont remplacé le 1^{er} mai 2010 l'ancien règlement (CE) 1408/71 et son règlement d'application (CE) 574/72. Ce règlement a un impact important sur le Luxembourg alors que le marché de l'emploi du pays est un marché de la Grande Région, comportant une proportion importante de travailleurs frontaliers (plus de 147.000 frontaliers en 2010- presque 44% de l'emploi salarié intérieur)⁷⁹. Ainsi, depuis le 1^{er} mai 2010, en cas de chômage, le Luxembourg doit verser 3 mois de chômage du travailleur frontalier à l'Etat de résidence de celui-ci au tarif

⁷³ Droits égaux pour toutes et tous les salariés!, www.ogbl.lu

⁷⁴ Ein Streitgespräch zwischen christlich-sozialen Politikern. Eine Frage, zwei Parteifreunde, zwei Meinungen, in: Luxemburger Wort du 31 juillet 2010, p 3.

⁷⁵ <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/09/plainte-ogbl/index.html>

⁷⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:fr:PDF>

⁷⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:fr:HTML>

⁷⁸ http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61997J0337

⁷⁹ Portrait de l'économie, Marché de l'emploi,

<http://www.luxembourg.public.lu/fr/economie/portrait/marche-emploi/index.html>

en vigueur dans ce pays. Depuis la même date, les frontaliers qui perdent leur travail doivent se déclarer à l'ADEM avant d'entreprendre leurs démarches dans leur pays respectif⁸⁰.

Déjà fin 2009, l'OGBL avait réagi à cette nouvelle disposition par la diffusion d'un communiqué⁸¹. Ce texte soulignait l'importance d'essayer, dans la mesure possible, de conserver aux travailleurs frontaliers ayant perdu leur emploi dans le cadre d'un licenciement collectif le statut de salarié au Luxembourg et de les faire bénéficier de formations continues et autres mesures plutôt que de les renvoyer comme chômeur dans leur Etat de résidence. Le syndicat soulignait aussi que les travailleurs frontaliers constituent une grande partie des salariés de l'économie nationale, et par conséquent paient leurs impôts, y compris l'impôt de solidarité qui alimente le fonds pour l'emploi et les cotisations sociales, au Luxembourg.

La réforme de l'ADEM

Le 22 décembre 2010, le Gouvernement a déposé un projet de loi portant sur la réforme de l'Administration de l'Emploi⁸². Le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration en avait présenté les grandes lignes portant sur les modifications d'organisation interne le 6 juillet 2010⁸³. Selon le projet de loi, l'Agence pour le Développement de l'Emploi doit remplacer l'Administration de l'Emploi. Le changement de dénomination traduit la volonté de réformer l'ADEM pour mieux l'adapter aux

⁸⁰ Fernand Kartheiser a interrogé les ministres compétents au sujet des conséquences que peut avoir l'application du "nouveau règlement européen sur la coordination des systèmes de sécurité sociale" pour le Luxembourg, 17 mai 2010, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/05/qp-secu-sociale/index.html>

⁸¹ Communiqué de presse, OGBL, Frontaliers, Remboursement des indemnités de chômage au pays de résidence, 25 novembre 2009, http://www.ogbl.lu/pdf/communiqués/28/Chomage_Frontaliers_251109_FIN.pdf

⁸² http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2009/03-mars/26-conseil/index.html#8

⁸³ Note portant sur les aspects d'ordre organisationnel interne de la réforme de l'ADEM « Agence pour le Développement de l'Emploi ».

Cette note ne couvre que les aspects concernant l'organisation interne de l'ADEM, à l'exclusion des éléments portant, notamment, sur l'accompagnement des demandeurs. Ces éléments sont en voie de finalisation et seront mis en place en automne dans le cadre de l'ouverture des nouvelles agences, <http://www.adem.public.lu/Divers/reformeadem.html>

besoins du marché de l'emploi⁸⁴ et passer « d'une approche de simple gestion du chômage... » à « une approche proactive de lutte contre le chômage et de promotion de développement de l'emploi, dans une logique de véritable service au client »⁸⁵.

Le but de la réforme est notamment d'être plus attentif aux besoins des demandeurs d'emploi et d'offrir un suivi plus personnalisé. Le suivi individuel des demandeurs d'emploi sera renforcé à travers l'augmentation des effectifs, un allègement de la procédure d'inscription et l'application d'une convention de collaboration avec le demandeur d'emploi. L'amélioration des relations avec les employeurs fera également partie des responsabilités des conseillers professionnels. Celles-ci comportent : la prospection auprès des entreprises, la prise de contact direct avec l'employeur dès la déclaration d'une offre d'emploi, le développement par les agences régionales de la connaissance des entreprises et des projets de recrutement de la région. De plus, le rôle de la nouvelle administration dans la formation initiale et la formation continue des demandeurs d'emploi sera renforcé. Le bilan de compétences servira à orienter un demandeur soit vers un emploi, soit vers une formation si ses qualifications ne permettent pas une insertion rapide. Une commission consultative, existant déjà à ce niveau de manière informelle, est définitivement instituée.

D'autre part, la réforme vise à mieux rapprocher les offres et les demandes d'emploi. Le service des études et recherches⁸⁶ sera développé, afin d'obtenir une meilleure connaissance du marché de l'emploi et des qualifications requises, ainsi que des qualifications des demandeurs d'emploi et des postes occupés par les migrants et frontaliers. Cette agence jouera un rôle central dans l'Observatoire de l'emploi qui

⁸⁴ Les chiffres cités par les auteurs du projet rappellent la nécessité de la réforme : En une décennie, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM est passé de 5.452 en janvier 2000 à 14.703 en octobre 2010 et le taux de chômage a augmenté de 2,9% à 6,1% pendant la même période (6,5% en décembre 2010⁸⁴). En même temps, l'emploi total intérieur a connu une croissance considérable en passant de 256.576 à 368.268 personnes soit une augmentation de 43,5%. Le poste vacant avait été déclaré auparavant auprès de l'ADEM pour seulement 40% des embauches effectuées au cours de 2007. Les entreprises ne recourent à l'ADEM que dans 52% des cas pour pourvoir les postes. L'ADEM n'intervient que pour 21% des embauches effectuées au Luxembourg et n'a joué un rôle déterminant que dans 7% des embauches effectuées, voir Exposé des motifs, in : Document parlementaire N°6232, pp 1-2.

⁸⁵ Document parlementaire N°6232, p 11, www.chd.lu

⁸⁶ Autres services : le service du développement de l'emploi et de la formation, le service du chômage et du réemploi et le service d'orientation professionnelle.

organise un travail en réseau des producteurs, analystes et utilisateurs des études sur le marché du travail, l'emploi et l'immigration.

De plus, un système informatique performant permettant de rapprocher plus efficacement offres et demandes d'emploi est en phase de mise en place et la procédure pour le recrutement à l'étranger sera allégée.

En termes de personnel, 35 conseillers professionnels supplémentaires provenant surtout du secteur privé ont été recrutés en 2010 afin de rendre l'ADEM plus performante. Ils ont bénéficié d'une formation portant sur les exigences du métier.

La création d'agences régionales à Differdange, Dudelange et Wasserbillig⁸⁷ de même que l'ouverture de bureaux supplémentaires à Luxembourg-Ville, Esch/Alzette, Diekirch et Wiltz devraient faciliter les relations de proximité avec les demandeurs d'emploi et les employeurs de la région.

Parallèlement à la réforme de l'ADEM, l'initiative sectorielle « Fit 4 Job » a été mise en place en collaboration avec le secteur bancaire afin d'ajuster la demande et l'offre dans ce secteur⁸⁸.

⁸⁷ Règlement grand-ducal du 14 avril 2010 portant création d'agences régionales de l'Administration de l'Emploi à Differdange, Dudelange et Wasserbillig, in Mémorial A n°63 du 23 avril 2010.

⁸⁸ Voir : Articles d'actualité. Présentation du programme "fit4job" développé dans le domaine du secteur financier dans le cadre de la politique de l'emploi du gouvernement, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/02-fevrier/25-schmit/index.html

D'autres initiatives similaires pourraient être mises en place avec des secteurs concernés par la perte ou la création d'emploi, le but étant d'assurer un encadrement proactif des personnes concernées pour permettre une réembauche rapide de ces personnes dans le secteur ou dans d'autres secteurs.

Selon les chiffres disponibles, la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères a délivré en 2010 un total de 440 autorisations de séjour temporaire (AST) (1ère délivrance), 1853 titres de séjour (TS) (1ers titres et renouvellements) ainsi que 332 autorisations de travail (AT) « en qualité de travailleur salarié » :

Type Catégorie	Autorisation de séjour temporaire (1ère délivrance)	Titre de Séjour (1 ^{ère} délivrance et renouvellement)	Autorisation de Travail
Travailleur salarié	136	1306	303
Travailleur salarié détaché	16	18	2
Travailleur salarié transféré	154	226	11
Travailleur hautement qualifié	125	128	16
Travailleur indépendant	9	70	
Travailleur pensionné		105	

Source : MAE, Direction de l'immigration, document de travail interne, 2010

La recherche

En partant du principe que la recherche constitue l'un des moteurs d'une économie compétitive, le Gouvernement a fait des efforts particuliers pour développer les capacités scientifiques au sein de l'Université du Luxembourg et des Centres de Recherche publics. Cinq établissements sont agréés au Luxembourg pour accueillir des chercheurs ressortissants de pays tiers selon la procédure fixée par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration⁸⁹.

Le contrat d'établissement pluriannuel entre l'Etat et l'Université du Luxembourg pour les années 2010-2013⁹⁰, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010, définit le cadre général pour

⁸⁹ Centre de Recherche Public Gabriel Lippmann, Centre de Recherche Public Henri Tudor, Centre de Recherche Public de la Santé, CEPS/INSTEAD, Université du Luxembourg.

⁹⁰ Contrat d'Établissement Pluriannuel entre l'État et l'Université du Luxembourg, 2010-2013, <http://wwwfr.uni.lu/universite/documents>

l'attribution des contributions financières de l'Etat sous forme de dotation globale en vue du financement des activités de l'Université du Luxembourg. Déjà lancé en 2006 par convention, la collaboration entre les Centres de recherche publics (CRP) et l'Université du Luxembourg continue à être développée, visant à faciliter et à intensifier les coopérations scientifiques, technologiques et pédagogiques entre les établissements.

En 2009, le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a annoncé un plan d'action visant à attirer et à retenir les ressources humaines indispensables pour le développement de la recherche au Luxembourg. Par ailleurs, le ministère a établi des conventions « contrats de performance » entre l'Etat et les établissements de recherche. Le Gouvernement soutient les projets qui consistent à attirer des chercheurs du monde entier. Il n'y a pas eu d'actions spécifiques en 2010 en vue d'attirer des chercheurs, mais les outils mis en place par la loi du 19 août 2008 sur les aides à la formation-recherche⁹¹ ainsi que par la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration ont amélioré la situation des chercheurs au Luxembourg, en particulier des doctorants et post-doctorants. Ainsi, le Fonds National de la Recherche a lancé en juillet 2009 le programme structurel *Pearl* destiné à attirer des chercheurs de haut niveau au Luxembourg. Des contrats de travail sont offerts aux chercheurs pendant la formation doctorale et postdoctorale. Pour les chercheurs venant de pays tiers, l'accès au pays est facilité par l'abolition de la nécessité de solliciter une autorisation de travail et par l'introduction d'une convention d'accueil entre les institutions de recherche et les chercheurs servant de base pour l'établissement de l'autorisation de séjour.

Une enquête menée en 2009 auprès des institutions de recherche sur les procédures de gestion des chercheurs mises en place pour attirer et retenir les ressources humaines indispensables au développement de la recherche au Luxembourg a permis de définir en 2010 des indicateurs structurels au niveau de la gestion des chercheurs dans les institutions de recherche. Ces indicateurs seront incorporés dans les contrats de performance 2011-2013 signés au début de l'année 2011 entre l'Etat et ces institutions.

⁹¹ www.afr.lu

Le FNR (Fonds National de la Recherche) est en outre en charge des bourses AFR (aides à la formation-recherche) proposant ainsi un cadre attractif pour doctorants et post-doctorants au Luxembourg et à l'étranger, sans considération de leur nationalité. L'établissement de contrats de travail entre les bénéficiaires AFR et leur institut d'accueil est encouragé, tout autant que les partenariats public-privé. Le système des bourses a fonctionné pour la première fois pour une année complète en 2009. Pendant les années 2008-2010, 666 projets de recherche ont été sélectionnés (184 en 2010) dans ce cadre⁹².

Le Gouvernement soutient aussi le développement de la section des sciences et technologies de la santé. Il a investi 156 millions d'euros dans un projet de recherche portant notamment sur la biomédecine. Ce projet porté en collaboration avec trois instituts de recherche américains couvre la période de 2009 à 2014.

Le programme ATTRACT (2006-2013) vise à attirer les jeunes chercheurs dans le domaine des sciences et de la technologie non encore établis au Luxembourg⁹³. En 2010, deux candidats ont été acceptés.

Au sein du programme AM2c, visant à augmenter la mobilité des chercheurs entre le Luxembourg et divers pays (UE et pays tiers), la mobilité des chercheurs s'est développée en 2010 comme suit : 4 chercheurs du Luxembourg sont allés travailler auprès d'un centre de recherche à l'étranger, tandis que 14 chercheurs travaillant auprès d'un centre de recherche à l'étranger sont venus temporairement au Luxembourg⁹⁴.

⁹² Fonds National de la Recherche Luxembourg, Document interne, 2010.

⁹³ Fonds National de la Recherche Luxembourg, "ATTRACT Programme", <http://www.fnr.lu/fr/content/view/full/445>

⁹⁴ Fonds National de la Recherche Luxembourg, <http://www.fnr.lu/en/Grants-Activities/Accompanying-Measures/AM2c-Mobility-of-Researchers>

En 2010, 35 autorisations de séjour temporaire, 36 titres de séjour et 14 autorisations de travail en pour ‘chercheur’ ont été délivrées :

Type Catégorie	Autorisation de séjour temporaire (1ère délivrance)	Titre de Séjour (1 ^{ère} délivrance et renouvellement)	Autorisation de Travail
Chercheur	35	36	14

Source : MAE, Direction de l’immigration, document de travail interne, 2010

Par ailleurs, le Gouvernement continue à soutenir l’accueil d’étudiants ressortissants de pays tiers par un appui financier accordé à certains programmes d’échange d’étudiants mis en œuvre par l’Université du Luxembourg et d’autres institutions de recherche au Grand-Duché.

Ainsi, en 2010, 432 autorisations de séjour temporaire (AST), 519 titres de séjour (TS) et une seule autorisation de travail (AT) ont été délivrés « à des fins d’études ».

Type Catégorie	Autorisation de séjour temporaire (1ère délivrance)	Titre de Séjour (1 ^{ère} délivrance et renouvellement)	Autorisation de Travail
Elève	234	241	
Etudiant	177	266	
Stagiaire	21	12	1

Source : MAE, Direction de l’immigration, document de travail interne, 2010

4.1.3. *Evolutions dans le contexte européen*

Elaboration de politiques favorisant un rapprochement de l’offre et de la demande de main d’œuvre

Dans le contexte de la crise économique mondiale, le Gouvernement a mené une analyse globale de la situation économique du Luxembourg. Dans ce cadre, le ministère de l’Economie et du Commerce extérieur a proposé en avril des mesures pour l’amélioration de la compétitivité nationale, dont notamment des propositions pour une convergence de

la politique d'immigration et des besoins économiques⁹⁵. Un groupe de réflexion interministériel élabore actuellement des recommandations pour la mise en œuvre de ces propositions, cherchant à concilier le besoin d'une politique proactive en matière d'immigration économique avec d'autres considérations, comme celles liées à la sécurité et aux obligations du pays envers ses partenaires européens.

Plusieurs de ces propositions d'ordre général concernent le domaine de la migration et visent plus particulièrement la facilitation du recrutement et de la mobilité de certains types de salariés de pays tiers et la promotion de l'attractivité du Luxembourg auprès d'investisseurs et particuliers étrangers. Sur base des conclusions de cette étude, des améliorations pourront le cas échéant être proposées afin de rendre le Luxembourg plus attractif en matière d'implantation de sièges sociaux.

Le ministre de l'Economie souhaite également une législation plus flexible en ce qui concerne l'immigration de ressortissants de pays tiers pour l'exercice d'une activité indépendante en allégeant notamment les conditions de regroupement familial⁹⁶.

Le ministère de l'Economie et du Commerce extérieur propose par ailleurs de mettre en place un régime adapté aux besoins de personnes disposées à investir leur fortune dans l'économie luxembourgeoise en instaurant une procédure accélérée, incluant un encadrement personnalisé, pour de nouveaux résidents potentiels identifiés comme apportant une plus-value⁹⁷ importante à l'économie luxembourgeoise.

⁹⁵ Propositions d'ordre général du ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite. Version du 30 juin 2010, http://www.eco.public.lu/salle_de_presse/com_presse_et_art_actu/2010/04/Propositions_d'ordre_général_du_Ministre_de_l'Economie_et_du_Commerce_extérieur/index.html

⁹⁶ Actuellement, l'indépendant n'a pas le droit de se faire accompagner par sa famille durant la première année.

⁹⁷ Investissements, recettes fiscales, etc.

L'Agence pour le Développement de l'Emploi

Avec le projet de loi portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi⁹⁸, le Gouvernement luxembourgeois a entamé les travaux pour relever un autre grand défi étroitement lié à la politique d'immigration économique, à savoir l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi national. Selon le projet de loi, la procédure de recrutement de travailleurs de pays tiers sera aménagée. Alors que jusqu'à présent, le « test » du marché a été fait dans le cadre de l'examen des demandes d'autorisation de séjour, il est désormais prévu de le réaliser avant cette demande d'autorisation de séjour.

Ainsi, l'ADEM jouera, dans un premier temps, le rôle de filtre par rapport aux demandes d'autorisation de séjour en effectuant un test du marché de l'emploi. Si au bout de trois semaines après la déclaration de poste vacant par l'employeur, l'ADEM n'a pas proposé à l'employeur de candidat ayant le profil requis, celui-ci peut demander à l'ADEM une attestation lui certifiant le droit de recruter pour ce poste la personne de son choix⁹⁹. L'ADEM doit lui délivrer ce certificat dans un délai de 5 jours. Seuls les ressortissants de pays tiers ayant trouvé un employeur disposant d'une telle attestation - ce qui présuppose que l'employeur a déclaré le poste vacant - peuvent présenter une demande d'autorisation de séjour¹⁰⁰.

⁹⁸ Document parlementaire N°6232, www.chd.lu.

⁹⁹ Le recrutement à l'étranger, Exposé des motifs, in : Document parlementaire N°6232 pp.17-19, Article L.622-4 (4), in : Document parlementaire N°6232 p.27.

¹⁰⁰ A l'heure actuelle, une demande d'obtention d'une autorisation de séjour en vue d'une activité salariée peut être introduite auprès du ministre de l'Emploi, du Travail et de l'Immigration, sans que la priorité d'embauche, dont bénéficient certains travailleurs en vertu de dispositions européennes ou nationales, pour un poste déclaré vacant n'ait été examinée. Il appartient à l'ADEM et à la commission consultative pour travailleurs salariés d'examiner s'il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauche ou si le poste a été déclaré vacant.

Attirer et faciliter le recrutement des personnes hautement qualifiées, chercheurs et étudiants

Le Gouvernement prépare la 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.

Allègements fiscaux pour étrangers hautement qualifiés

Souhaitant renforcer l'attractivité du Luxembourg pour la main d'œuvre étrangère hautement qualifiée, le Gouvernement a mis en place des mesures fiscales spécifiques pour ces personnes. Le 31 décembre 2010, l'Administration des contributions directes a publié une circulaire introduisant un nouveau régime d'encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec l'embauche sur le marché international de salariés hautement qualifiés et spécialisés¹⁰¹. Les dispositions de la circulaire ont pour objectif de compenser une partie des charges que l'entreprise assume dans le cadre de l'embauche de salariés hautement qualifiés et spécialisés au niveau de l'impôt sur le revenu et seront applicables aux salariés hautement qualifiés qui s'installent au Luxembourg après le 31 décembre 2010¹⁰². Ainsi, grâce à des allègements fiscaux, le recrutement de cadres au profil très pointu sera rendu moins coûteux pour les employeurs et les particuliers concernés.

Reconnaissance de qualifications

Le Gouvernement a poursuivi ses efforts en matière de reconnaissance des qualifications dans le domaine de la formation professionnelle. Le règlement grand-ducal du 11 janvier 2010 portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance

¹⁰¹ Par salarié hautement qualifié il y a lieu d'entendre 1. le salarié travaillant habituellement à l'étranger qui est détaché temporairement au Luxembourg à une entreprise indigène, et 2. le salarié recruté directement à l'étranger par une entreprise indigène.

¹⁰²

http://www.impotsdirects.public.lu/legislation/legi10/Circulaire_L_I_R_n°952_du_31_décembre_2010.pdf

des brevets, diplômes et certificats¹⁰³ a été publié le 19 janvier 2010. Le concept et la procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE), introduite par la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle¹⁰⁴, ont été présentés le 16 mars 2010¹⁰⁵. Les principes de base en sont l'acquisition des savoirs, des aptitudes et attitudes dans d'autres lieux que le système scolaire. Cette nouvelle procédure permet de faire certifier une expérience professionnelle ou extra-professionnelle. La VAE est ouverte à tous les publics, quels que soient l'âge, le niveau d'études ou la situation professionnelle. La seule condition est d'avoir au moins trois années ou 5.000 heures d'activité rémunérée ou bénévole, en continu ou non. Cette activité doit être en lien direct avec la certification demandée. Si le candidat remplit ces conditions, il pourra obtenir un certificat ou un diplôme de l'enseignement secondaire technique¹⁰⁶. Deux réunions d'information ont été organisées en 2010 et la commission de validation s'est réunie une fois fin 2010.

Depuis le lancement du VAE, 299 dossiers de recevabilité ont été introduits. 231 ont été déclarés recevables, 48 étaient incomplets et 19 n'étaient pas recevables, soit parce que l'expérience (3 années soit 5 000 heures) était insuffisante soit parce que la certification demandée n'existe pas.

¹⁰³ Règlement grand-ducal portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats in: Mémorial A N°6 du 19 janvier 2010, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0006/a006.pdf>

¹⁰⁴ Mémorial A N°220, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0220/2008A3274A.html>

¹⁰⁵ http://www.men.public.lu/actualites/2010/03/100316_vae/index.html

¹⁰⁶ CITP ; CCM ; CATP, diplôme de technicien ou diplôme de fin d'études secondaires techniques, ou un brevet de maîtrise de l'artisanat.

Certifications demandées sur les 299 demandes de recevabilité : ¹⁰⁷

Diplôme de fin d'études secondaires techniques	68
Brevet de maîtrise	47
Diplôme de technicien	22
CATP	151
CCM/CITP	1
AUTRES (diplôme demandé pas visé par la VAE, diplôme pas précisé)	10

Source : MENFP, 2010

Les certifications les plus demandées sur les 299 demandes de recevabilité :

- éducateur (diplôme de fin d'études secondaires techniques) : 30
- section communication et organisation (diplôme de fin d'études secondaires techniques) : 18
- employé administratif et commercial (CATP) : 8
- cuisinier (CATP) : 15
- auxiliaire de vie (CATP) : 13

Quant à la reconnaissance des diplômes de fin d'études, il y a lieu de noter que le règlement grand-ducal du 27 octobre 2006¹⁰⁸ établit les critères¹⁰⁹ de reconnaissance

¹⁰⁷ MENFP, Rapport d'activité 2010, http://www.men.public.lu/publications/periodiques/rapports_activites/rapport_activite_2010/110302_rapport_activite2010.pdf

¹⁰⁸ Règlement grand-ducal du 27 octobre 2006 pris en exécution de l'article 4 de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur, in : Mémorial A N°195 du 15 novembre 2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0195/2006A3383A.html>

¹⁰⁹ Art. 4 : L'équivalence du diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires ou de fin d'études secondaires techniques ou de technicien ne sera reconnue aux diplômes visés à l'article 1er que dans les deux cas suivants :

1. si le postulant est détenteur d'un diplôme délivré par un institut d'enseignement supérieur reconnu et situé dans un Etat membre de l'Union européenne sanctionnant un cycle d'études supérieures d'une durée d'au moins 3 années,
2. si le postulant peut se prévaloir d'une inscription à des études supérieures dans un Etat membre de l'Union européenne et si le diplôme répond aux critères suivants :
 - les épreuves d'examen du diplôme doivent porter sur deux langues dont le français ou l'allemand, ainsi que sur des branches appartenant à au moins trois des domaines suivants : sciences humaines et sociales,

accordée aux diplômés de fin d'études. Depuis le début de l'année 2010, quelque 1729 personnes ont demandé la reconnaissance de diplômes étrangers par rapport à l'examen de fin d'études luxembourgeois, 210 demandes concernant l'équivalence d'un bac d'un pays tiers n'ayant pas signé les conventions de Paris et/ou de Lisbonne.

4.2. Le regroupement familial

4.2.1. *Le contexte général avant 2010*

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 loi¹¹⁰. L'article 72(6) de la loi prévoit un délai de décision maximal sur une demande de regroupement familial de 9 mois¹¹¹. En 2010, il n'y pas eu de nouvelles mesures mises en place au-delà de celles déjà existantes¹¹². Par ailleurs, la législation nationale ne prévoit pas de dispositions relatives à la prise en considération de la capacité de réception ou d'intégration dans le cadre d'une procédure d'admission.

sciences naturelles, mathématiques, technologie, beaux-arts et musique.

– le diplôme doit se situer au terme d'une scolarité s'étendant sur au moins 12 années d'études primaires et secondaires progressives.

¹¹⁰ Mémorial A N°138, du 10 septembre 2008,

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

¹¹¹ 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). Dans le cas où le demandeur est un ressortissant luxembourgeois ou membre de l'Union européenne, le délai est de trois mois.

¹¹² European Migration Network- National Contact Point- Luxembourg. Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2009, ch. 3.5, pp 35-37, publié en 2010,

http://www.emnluxembourg.lu/sites/default/files/2009_RapportPolitique_EMN-NCP-LU.pdf

4.2.2. *Evolutions au niveau national*

Il n'y pas eu d'évolution législative sur le sujet en 2010. Toutefois, plusieurs questions de fond ayant trait à la vie familiale ont été soulevées par le Médiateur¹¹³. Ainsi, le Médiateur a été saisi de la réclamation d'un ressortissant luxembourgeois qui avait conclu un partenariat avec un ressortissant de pays tiers, lequel s'était cependant vu refuser la délivrance d'une autorisation de séjour¹¹⁴. La question de fond est de savoir si le ressortissant d'un Etat tiers en possession d'un passeport valable peut conclure un partenariat au Luxembourg au cours de la période de validité de son visa, ou, le cas échéant, durant les trois premiers mois de son arrivée si un visa n'est pas requis pour l'entrée sur le territoire national. Le Médiateur a recommandé au ministre d'accorder au réclamant une autorisation de séjour en tant que membre de famille d'un citoyen luxembourgeois.

Une autre réclamation concerne un ressortissant de pays tiers membre de famille, qui s'est vu refuser une autorisation de séjour en tant que travailleur salarié au motif que l'activité visée ne servirait pas les intérêts économiques du pays. Dans sa réponse, le ministre précise les critères et conditions de cette appréciation. Il affirme également que le Luxembourg applique la condition de délai d'attente d'un an prévu dans la directive, période durant laquelle les Etats membres peuvent examiner la situation sur leur marché de l'emploi avant d'autoriser les membres de la famille à exercer une activité salariée ou indépendante¹¹⁵.

¹¹³ Ombudsman, Rapport d'activité du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010, pp. 19-22, <http://www.ombudsman.lu/index.php>

¹¹⁴ La déclaration de partenariat est soumise notamment à la condition de résidence légale sur le territoire luxembourgeois, article 4 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. L'article 12 de la loi modifiée sur la libre circulation des personnes et l'immigration considère comme membre le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré selon l'article 4 de la loi du 9 juillet 2004. Le même article 12 stipule que les membres de la famille, citoyens de l'Union ou ressortissants de pays tiers, d'un citoyen luxembourgeois sont assimilés aux membres de la famille du citoyen de l'Union.

¹¹⁵ Ombudsman, Rapport d'activité du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010, pp. 20-22, <http://www.ombudsman.lu/index.php>

4.2.3. Evolutions dans le contexte européen

Le Luxembourg n'exige pas de conditions d'intégration des membres de famille rejoignant en amont de l'obtention de l'autorisation de séjour.

La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ne fait pas de distinction pas entre différentes « catégories » mais s'applique à tous les étrangers séjournant légalement sur le territoire luxembourgeois. Ainsi, tous les étrangers ont la possibilité d'accéder aux mesures d'intégration, dont celles notamment prévues dans le cadre du plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014, ainsi que du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

A l'instar de tout étranger, les membres de la famille rejoignant peuvent donc bénéficier des prestations offertes par le plan d'action et le CAI.

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'ADEM. Peuvent donc également bénéficier de cette disposition les membres de famille détenteurs d'un titre de séjour comme membre de famille¹¹⁶.

¹¹⁶ Article L.622-5, in : Document parlementaire N°6232 p.28. Ne peuvent pas s'inscrire les travailleurs saisonniers, détachés, transférés ou les personnes qui séjournent au Luxembourg à des fins d'études ou de formation professionnelle.

Autorisations/titres délivrés pour « membre de famille » pendant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010 : ¹¹⁷

Type Catégorie	Autorisation de séjour temporaire (1 ^{ère} délivrance)	Titre de Séjour (1 ^{ère} délivrance et renouvellement)	Autorisation de Travail
Membre de Famille	520	2999	10

Source : Direction de l'immigration, document de travail interne, 2010

Ces chiffres ne contiennent cependant pas les titres émis aux membres de famille de citoyens de l'UE. En 2010 ont été émis :

- 1.496 1^{ères} cartes de séjour de membre de famille d'un citoyen de l'UE
- 324 cartes de séjours permanents membre de famille d'un citoyen de l'UE

4.3. Autres migrations légales

4.3.1. Le contexte général avant 2010

Outre ces types d'autorisations de séjour, il convient de citer les autorisations de séjour suivantes :

- Autorisation de séjour d'un ressortissant de pays tiers en vue d'une activité de sportif ou d'entraîneur
- Autorisation de séjour d'un ressortissant de pays tiers qui demande à effectuer un stage de formation non rémunéré
- Autorisation de séjour d'un ressortissant de pays tiers qui demande à participer à un programme de volontariat
- Autorisation de séjour d'un ressortissant de pays tiers pour des raisons privées

¹¹⁷ Pour les titres de séjour, les chiffres disponibles au Luxembourg contiennent toujours les 1^{ères} délivrances et les renouvellements.

- Autorisation de séjour d'un ressortissant de pays tiers à des fins d'études
- Autorisation de séjour en vue de mener un projet de recherche
- Autorisation de séjour pour raisons médicales
- Autorisation de séjour pour motifs exceptionnels

4.3.2. *Evolutions au niveau national*

Selon les chiffres disponibles, la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères a émis 689 autorisations de séjour temporaire (AST), 2057 titres de séjour (TS) (1^{ers} titres et renouvellements) ainsi que 10 autorisations de travail (AT) pendant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010 pour les catégories suivantes:¹¹⁸

Type Catégorie	Autorisation de séjour temporaire (1 ^{ère} délivrance)	Titre de séjour (1 ^{ère} délivrance et renouvellement)	Autorisation de travail
Sportif joueur	28	19	4
Sportif entraîneur	3	5	2
Sportif joueur-entraîneur	5	4	
Etudiants	432	519	1
Autres	221	1510	3
Total	689	2057	10

Source : MAE, Direction de l'immigration ; document de travail interne, 2010

Informations pratiques concernant l'installation au Luxembourg

La nouvelle et quatrième édition (2010-2011) de la brochure 'just arrived'¹¹⁹ a été publiée en septembre 2010. Lancée en 2005, cette brochure représente un guide pratique

¹¹⁸ La catégorie « autres » contient les sous-catégories suivantes : « vie privée », « résident de longue durée », « prestataires de services EU », « protection internationale ». La catégorie « étudiants » contient les sous-catégories « élève », « étudiant », « stagiaire », « volontaire »..

Pour voir les chiffres précis pour chaque sous-catégorie, nous vous renvoyons aux points respectifs de ce rapport.

¹¹⁹ <http://www.justarrived.lu/>

rassemblant diverses informations sur la démarche d'installation et les procédures administratives tout en fournissant des informations pratiques liées à la vie quotidienne au Luxembourg.

4.3.3. *Evolutions dans le contexte européen*

Améliorer les informations disponibles sur les possibilités et les conditions de l'immigration légale

Au niveau national, le Gouvernement luxembourgeois travaille actuellement à l'amélioration et l'harmonisation des informations diffusées sur les sites Internet de l'Etat concernant 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'Etat).

Le Gouvernement a soutenu l'élaboration de deux brochures portant sur la libre circulation des citoyens de l'Union et leurs membres de famille (en 2009) d'une part et sur l'immigration des ressortissants de pays tiers¹²⁰ (en 2010) d'autre part. Les brochures, réalisées en collaboration avec l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et la Direction de l'immigration du ministère des Affaires étrangères, ont pour but de rendre plus accessibles et plus compréhensibles les modalités de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration pour les ressortissants de pays tiers. Elles ont été éditées par l'Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI) et sont disponibles en français et en anglais. Complémentaire à ces brochures, le site Internet¹²¹ déjà lancé en 2008 centralise les informations principales sous forme électronique.

¹²⁰ 'Bienvenue au 'Luxembourg', Guide d'information pour les ressortissants de pays tiers et leur famille, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/09-septembre/13-schmit/index.html

¹²¹ www.bienvenue.lu

Le Gouvernement a également poursuivi la mise en œuvre du projet « Migrer les yeux ouverts » au Cap-Vert, lancé en 2006, dont l'objectif est de permettre à la partie de la population capverdienne qui envisage d'émigrer de choisir cette voie en connaissance de cause, notamment en l'informant sur les opportunités et les contraintes de l'émigration vers le Luxembourg par un renforcement des capacités humaines et institutionnelles. Ce projet ambitionne également de renforcer les contacts entre la population capverdienne et la diaspora capverdienne au Luxembourg par le biais de la société civile des deux pays.

4.4. L'Intégration

4.4.1. Le contexte général avant 2010

La loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers du 16 décembre 2008, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009, instaure divers instruments destinés à favoriser l'intégration des étrangers dont, notamment, le plan national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014 ainsi que le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) est chargé de mettre en œuvre la politique d'accueil et d'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg qui s'applique à tous les étrangers, citoyens européens et ressortissants de pays tiers.

4.4.2. Evolutions au niveau national

L'accueil et l'intégration des étrangers ont été mis régulièrement en évidence au cours de l'année 2010. La Conférence nationale pour l'intégration, forum d'échange auquel ont participé quelque 200 personnes, a permis de se pencher sur les différentes dimensions de l'intégration. Les critiques de la société civile ont principalement porté sur l'application

de la loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers. Les débats se sont concentrés sur certaines communautés (situation des Roms), ou ont porté sur des problématiques particulières de l'intégration (participation politique et électorale des étrangers, accès des citoyens de l'Union européenne à la fonction publique, intégration scolaire des enfants de migrants). Plusieurs études ont porté sur l'intégration des étrangers et la cohésion sociale. Le 6 novembre 2010, le forum « A citoyenneté égale » a réuni plusieurs centaines de représentants d'associations de la Grande Région issus de l'immigration non-communautaire afin de réfléchir sur la participation citoyenne et l'inclusion des migrants de pays tiers. Ce forum s'est déroulé dans l'objectif de créer un espace de réflexion, à travers un réseau d'associations, sur la citoyenneté dans la Grande Région. Aux côtés du CLAE, organisateur de ce forum, plusieurs acteurs politiques ont abordé de nombreuses thématiques liées à l'intégration des ressortissants de pays tiers dont, notamment, la participation politique, la mobilité, le logement, la scolarisation et le dialogue interculturel.

Accès à la fonction publique

Au début de l'année, le STATEC avait passé au crible le secteur public. Selon cet organisme, le secteur public constituerait au Luxembourg « un secteur protégé, une sorte de refuge, dans lequel les salariés luxembourgeois peuvent faire valoir leurs compétences particulières qui les mettent à l'abri de la concurrence des travailleurs étrangers de plus en plus diplômés »¹²².

Le principe de l'ouverture de la fonction publique aux citoyens communautaires avait déjà été entériné par la loi du 18 décembre 2009, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Il manquait encore, entre autres, le règlement grand-ducal déterminant quels seraient les postes qui resteraient réservés aux citoyens luxembourgeois.

¹²² « *Le secteur public* », Working papers du STATEC, Décembre 2009, <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/economie-statistiques/2009/34-2009.pdf>

Le Conseil d'Etat a fortement critiqué le projet de règlement grand-ducal¹²³ qui liste administration par administration les emplois qui comporteraient une participation à l'exercice de la puissance souveraine et donc réservés aux Luxembourgeois :

« Il faut se rendre à l'évidence de la valeur tout à fait relative du relevé des emplois repris au projet de règlement sous avis au regard du droit communautaire. Le fait de figurer sur le relevé ne mettra pas nécessairement l'emploi à l'abri de l'analyse critique des autorités communautaires ou de la sanction par le juge. Aussi, ne paraît-il guère raisonnable de publier un relevé incohérent et, à différents égards, contraire aux principes du droit communautaire, repris dans la loi nationale. Une telle approche mettra notre pays inévitablement dans la ligne de mire de la Commission européenne »¹²⁴.

Le Conseil d'Etat préfère énumérer les fonctions à travers l'administration tout entière. Le Gouvernement a suivi l'avis du Conseil d'Etat et le Conseil de Gouvernement du 30 avril 2010 a adopté le projet de règlement grand-ducal. Le règlement grand-ducal¹²⁵ tout comme le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 portant modification de l'organisation des examens-concours pour l'accès à la fonction publique, a introduit une modification significative : une nouvelle épreuve intitulée « épreuve d'histoire et de culture luxembourgeoises », a été ajoutée aux épreuves faisant partie du programme de l'examen-concours de la fonction publique.

Le 30 juillet 2010, le Conseil de Gouvernement a approuvé le projet de règlement grand-ducal¹²⁶. Dans le sillage du nouveau dispositif mis en place récemment en matière

¹²³ Projet de règlement grand-ducal déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

¹²⁴ Avis 48.623 à 48.626 du 23 février 2010 sur les projets de règlements grand-ducaux concernant les emplois avec une participation à la puissance publique, les recrutements dans la fonction publique – la connaissance des langues, ..., http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2010/02/48_623/index.html

¹²⁵ Mémorial A, N° 78 du 25 mai 2010.

¹²⁶ Le projet de règlement grand-ducal déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public et modifiant a) le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés

d'ouverture de la fonction publique aux citoyens communautaires, le projet de règlement grand-ducal définit pour la section communale de la fonction publique les emplois qui comportent une participation à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public. Cette définition est totalement ambiguë parce qu'elle utilise des termes juridiquement indéterminés.

Le Conseil d'Etat signale que cette ambiguïté peut constituer une source de conflit du moment que les ressortissants étrangers peuvent accéder aux postes de bourgmestre ou d'échevin. Ceci parce que l'exercice de leurs fonctions comporte une participation à l'exercice de la puissance publique (par exemple le droit de requérir directement le concours de la force publique) alors que, selon le règlement grand-ducal, ce type d'emplois restent réservés aux nationaux¹²⁷.

Etudes sur l'intégration au Luxembourg

Diverses recherches ont traité la problématique de l'accueil et de l'intégration des étrangers au Luxembourg. Le point commun de ces études est d'évoquer l'évaluation de l'intégration et de la cohésion sociale en accordant une large place à la dimension subjective de l'intégration (c'est-à-dire à la perception et aux attitudes des résidents et des résidents étrangers sur l'intégration).

L'étude européenne sur les valeurs¹²⁸ et ses diverses publications ont mis en évidence les attitudes des résidents à l'égard de l'immigration¹²⁹ et l'évolution des attitudes de

communaux, b) le règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal,

http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2010/12/48_985/48985_texte_prg.pdf

¹²⁷ Conseil d'Etat, Avis 48.985 du 7 décembre 2010 sur le projet de règlement grand-ducal concernant l'exercice de la puissance publique dans les Administrations communales.

¹²⁸ L'enquête européenne sur les valeurs s'inscrit dans le cadre d'un projet européen né au début des années 1980. Le Luxembourg a participé pour la deuxième fois à l'enquête en 2008. La seconde enquête menée en 2008 par le CEPS/Instead a permis d'interroger un échantillon représentatif de la population de 1610 résidents âgés de 18 ans ou plus. Elle porte sur des sujets aussi divers que l'attitude par rapport au travail et

tolérance à l'égard de divers groupes de population. De manière générale, on peut noter que les affirmations négatives ont obtenu un large soutien. Il faut en conclure que les perceptions négatives sont loin d'être inexistantes et que le degré de tolérance par rapport aux divers groupes de population a diminué¹³⁰.

Une publication sur l'intégration au Luxembourg¹³¹ fait apparaître que la participation sociale à travers les associations constitue aux yeux des migrants un facteur important dans le processus d'intégration tout comme la maîtrise d'une ou plusieurs langues officielles du pays. La nationalité et la participation politique sont moins priorisées par les personnes interrogées¹³².

Toujours dans le même contexte, il faut signaler les résultats d'un sondage réalisé en vue de la Conférence nationale pour l'Intégration¹³³. L'étude met en évidence deux modèles

à l'économie, à la famille, à la politique, à la religion et au sens de la vie, voir : <http://valcos.ceps.lu/>, <http://www.europeanvaluesstudy.eu/>

¹²⁹ Marie Valentova; Guayarmina Berzosa, 'Attitudes toward immigrants in Luxembourg – Do contacts matter?', Ceps/Instead, Working papers N° 2010-20, Juillet 2010 ; Marie Valentova, Guayarmina Berzosa, 'Do men and women perceive immigrants differently? Analysis of gender gaps in attitudes toward immigrants among different groups of Luxembourg residents', Les Cahiers du Ceps/Instead, Cahier n°2010-26, Novembre 2010 ; Marie Valentova; Guayarmina Berzosa, 'Does age influence attitudes toward immigrants among different groups of Luxembourg residents', Les Cahiers du Ceps/Instead, Cahier n°2010-29, Décembre 2010.

¹³⁰ Les affirmations selon lesquelles les immigrés accentuent la criminalité et qu'il y a trop d'immigrés au Luxembourg obtiennent le taux d'approbation le plus élevé avec respectivement 48% et 40% des réponses. Les taux d'approbation les plus faibles sont recueillis pour les propositions suivantes : « la culture du pays est menacée par les immigrés » (25%) et « les immigrés prennent le travail des gens nés au Luxembourg » (24%).

De manière générale, la perception négative des immigrés est la plus répandue parmi les natifs, suivie par les immigrés de la deuxième génération et, en dernière place, par les immigrés de la première génération.

Le degré de tolérance a considérablement changé entre 1999 et 2008 :

Ainsi la proportion des personnes qui n'aimeraient pas avoir comme voisins certaines catégories de personnes a considérablement augmenté durant cette période passant à des taux de rejet de 19% pour le musulman, 18% pour le réfugié, 15% pour l'immigré, 14% pour le juif et 13% pour la personne d'une autre « race¹³⁰ ».

¹³¹ Annick Jacobs, Frédéric Mertz, *L'intégration au Luxembourg. Indicateurs et dynamiques sociales. Parcours de personnes originaires du Cap-Vert et de l'ex-Yougoslavie*, CEFIS Red N°14, Luxembourg, 2010.

¹³² L'étude, tout en listant une série d'indicateurs d'intégration pour le Luxembourg, pose la question de la stratégie pour évaluer l'intégration et insiste, pour le Luxembourg, sur différents aspects tels que : la création de données manquantes, la prise en compte dans l'évaluation de l'intégration de la situation de différentes catégories de population tels que la deuxième génération, les ressortissants non-communautaires et les ressortissants communautaires, la mise en place de méthodes quantitatives et qualitatives pour « mesurer » l'intégration.

¹³³ CEFIS, OLAI, *Approches de l'intégration. Sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population résidente au Grand-Duché de Luxembourg, Premiers indicateurs*. Novembre 2010. L'étude fait

d'intégration au Luxembourg : d'une part, un modèle pragmatique qui associe les dimensions de la nationalité luxembourgeoise et des connaissances linguistiques aux indicateurs réalistes que constituent l'emploi et la réussite scolaire des enfants, et d'autre part, un modèle de réciprocité dans lequel on valorise le compromis et le partage des richesses culturelles, tout en respectant la nationalité et les traditions d'origine ainsi que l'exigence des droits et des devoirs égaux.

Le premier rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg met en évidence des déficits d'intégration et de participation sociale et politique chez les jeunes issus de l'immigration¹³⁴.

Fréquentation des cours de langue

Cours pour adultes en langue luxembourgeoise : ¹³⁵

	SFA ¹³⁶	INL	SFA+INL
2001/2002	1870	1164	3034
2002/2003	1914	1367	3281
2003/2004	2314	1211	3525
2004/2005	2791	1326	4117
2005/2006	2312	1417	3729
2006/2007	2456	1502	3958
2007/2008	2879	1641	4520
2008/2009	3750	1986	5736
2009/2010	4350	2056	6406

En 2009-2010, 6.406 personnes étaient inscrites aux cours de luxembourgeois proposés par l'Institut national des langues (INL), le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, de même que par les communes. Il s'agit là d'une augmentation conséquente de plus de 200% par rapport à l'année 2001-2002, année au

apparaître comme principaux facteurs d'intégration la réciprocité des efforts et des compromis et le fait d'avoir un travail. La nationalité est en revanche beaucoup moins valorisée comme facteur d'intégration.

¹³⁴ *Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg*, ministère de la Famille et de l'Intégration, Luxembourg, 2010.

¹³⁵ Réponse à la question parlementaire n° 0988 du 5 novembre 2010 de Monsieur le Député Marc Spautz

¹³⁶ Service de la formation des adultes, Service auprès du MENFP

cours de laquelle 3.034 personnes avaient été inscrites¹³⁷. En outre, quelque 19.000 personnes sont inscrites à des cours de langue en ligne. Cette augmentation des inscriptions aux cours de luxembourgeois est liée à la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise- entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009- qui retient la connaissance de la langue luxembourgeoise parlée comme l'une des conditions à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Ainsi, tout candidat doit passer des épreuves « Sproochentest Lëtzebuergesch » organisées par l'Institut national des langues (INL) et désormais remboursées par l'Etat. En 2010, 1.064 candidats se sont présentés aux examens, parmi lesquels 809 ont réussi (taux moyen de réussite : 79%)¹³⁸.

Par ailleurs, l'INL a fait passer les examens « Lëtzebuergesch als Friemsprooch (LaF) »¹³⁹ à 156 candidats pour lesquels le taux de réussite a été de 90%. En 2010, l'Institut a donc accueilli 1.220 candidats pour les examens et tests en langue luxembourgeoise¹⁴⁰.

Afin de promouvoir la participation linguistique des étrangers à la société luxembourgeoise, le Gouvernement a en outre introduit le congé linguistique¹⁴¹ par la loi du 17 février 2009. Ce congé spécial est destiné à permettre aux salariés de toutes nationalités de participer à des cours de langue luxembourgeoise. Les salariés et employés ayant travaillé au moins 6 mois auprès du même employeur établi sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les indépendants qui exercent une activité sur le territoire luxembourgeois et qui y sont établis depuis au moins 6 mois, peuvent en bénéficier. La durée totale du congé linguistique est limitée à 200 heures obligatoirement divisées en deux tranches de 80 et 120 heures chacune au cours de la carrière professionnelle du bénéficiaire. L'obtention d'un diplôme ou d'un autre certificat de réussite est obligatoire pour pouvoir bénéficier de la deuxième tranche.

¹³⁷ <http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2010/12/28-courslux/index.html>

¹³⁸ Données statistiques de l'Institut national des langues, « Evolution du nombre de candidats inscrits aux examens et tests par année- INL », document interne, 2010.

¹³⁹ L'examen LaF « diplôme de luxembourgeois comme langue étrangère » est ouvert à toute personne, inscrite ou non à des cours de luxembourgeois. A la réussite de l'épreuve, le candidat reçoit un diplôme certifiant son niveau de connaissance (niveau A2, B1, B2, C1) dans la langue luxembourgeoise. Cependant, contrairement au « Sproochentest Lëtzebuergesch », ce diplôme n'habilite pas son détenteur à acquérir la nationalité luxembourgeoise.

¹⁴⁰ *Rapport d'activité 2010*, ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle.

¹⁴¹ Mémorial A N°33 du 26 janvier 2009,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/a033.pdf#page=2>

Chiffres sur le congé linguistique :

Au 31 octobre 2010 :

692 demandes introduites

84 heures demandées en moyenne

98 dossiers remboursés

Quant à l'état des dossiers :

509 sont en cours

65 sont en suspens

30 ont été refusés (ancienneté inférieure à 6 mois, demande tardive, demandeur non-éligible, etc.)

Le débat sur la participation politique des étrangers

Pendant l'année 2010, la Plateforme Migration et Intégration a milité en faveur d'une ouverture plus large en ce qui concerne la participation électorale des étrangers. Lors de ses entrevues successives avec les partis politiques¹⁴², la plateforme a avancé l'idée d'une inscription d'office des étrangers sur les listes électorales communales. Elle a plaidé pour une adoption rapide du projet de réforme de la loi électorale permettant aux étrangers élus d'accéder au poste de bourgmestre et d'échevin tout en revendiquant une baisse de la durée de résidence de 5 ans pour pouvoir participer aux élections. Elle a interpellé les partis politiques en tant qu'acteurs de sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales¹⁴³. La question de l'inscription d'office a également été défendue par

¹⁴² Le DP premier parti à donner suite à la demande d'entrevue de la plateforme Migration et Intégration. Comment renforcer la participation politique ?, in : Journal du 29 juillet 2010, page 4. ; Vote des étrangers : une année riche en défis, in : Quotidien du 29 décembre 2012, page 5 ; Gemeindewahlen : hohe Beteiligung erwünscht, in : Luxemburger Wort du 30 décembre 2010, page 4.

¹⁴³ La démocratie en marche, in : Journal Är Meenung du 19 décembre 2010, page 6.

l'initiative « Refresh democracy »¹⁴⁴ composée des organisations politiques CSJ, DJG, JDL, JCL et JSL.

La question linguistique a également été évoquée dans le cadre dudit projet de réforme. Plusieurs personnes n'ont pas hésité à dresser le spectre d'un futur bourgmestre ne pouvant pas communiquer dans la langue nationale, le luxembourgeois. Les conflits linguistiques seraient partant inévitablement préprogrammés¹⁴⁵.

Selon le bilan intermédiaire des inscriptions sur les listes en vue des élections communales au 9 octobre 2011, le taux d'inscription d'étrangers (en âge de voter) était de seulement 13%, dont une grande majorité issue de l'Union européenne. Le CEFIS note que ce taux d'inscription varie fortement selon l'âge. Il observe en effet qu'à partir de 45 ans, celui-ci augmente sensiblement pour atteindre un pic dans la tranche d'âge de 55 à 64 ans. Pour les classes d'âge de moins de 45 ans, le taux d'inscription est en dessous de la moyenne. En raison de leurs faibles taux d'inscription, les jeunes (seuls 5 % des 25-34 ans participent), les femmes, les Cap-Verdiens (4 % d'inscrits en novembre 2010) et les étrangers des pays voisins qui se sont établis au Luxembourg¹⁴⁶ devraient constituer des groupes cibles de la campagne de sensibilisation.

Le rapport de recherche sur les élections législatives et européennes de 2009 analyse pour la première fois, à travers le sondage électoral et postélectoral, les valeurs et comportements politiques virtuels des étrangers. En premier lieu, le rapport fait apparaître un intérêt très élevé pour la politique chez les ressortissants étrangers du Luxembourg¹⁴⁷. L'étude met également en évidence une adaptation du comportement des étrangers à celui des Luxembourgeois. Si les étrangers n'étaient pas exclus du droit de vote, ils auraient voté dans les mêmes proportions que les Luxembourgeois : ils se sont

¹⁴⁴ Listes électorales. « refresh democracy ! » : inscrire d'office les étrangers, in : Journal du 29 juillet 2010, page 4.

¹⁴⁵ Babel an de Gemengen, in: Luxemburger Wort du 11 décembre 2010, Babel an de Gemengen? in : Luxemburger Wort du 18 décembre 2010 ; Eis Sprooch, in : Luxemburger Wort du 18 décembre 2010.

¹⁴⁶ <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/11/cefis-elections/index.html>

¹⁴⁷ 66,9% des étrangers affirment être intéressés à la politique. La question suivante : Dans quelle mesure diriez-vous que vous vous intéressez à la politique? 1. Très intéressé 2. Assez intéressé, 3. Peu intéressé, 4. Pas du tout intéressé, 5. Ne sait pas, 6. Sans réponse).

sentis préoccupés par les mêmes thématiques que les Luxembourgeois, le chômage et l'emploi devant la crise économique et financière, ainsi que l'éducation et la formation. 35,7% des étrangers se sentent proches du PCS, alors que, contre toute attente, seulement 23% des Portugais affirment leur proximité avec le parti au pouvoir. Interrogés sur leur connaissance du système électoral¹⁴⁸, 24,4% des ressortissants étrangers déclarent ne pas savoir comment sont organisées les élections législatives. Ils sont 89,8% à vouloir maintenir le système électoral actuel permettant, au choix, le vote de liste, le vote pour des candidats figurant sur une seule liste ou le vote pour des candidats figurant sur plusieurs listes. Il y a également un plébiscite (79,9%) en faveur de la participation électorale si le vote obligatoire était aboli. Aux yeux des étrangers, la non-maîtrise du luxembourgeois constitue le premier obstacle à une meilleure participation politique avec 59,8% de voix recueillies¹⁴⁹. Alors qu'ils sont exclus du droit de vote aux législatives, 52,7% des étrangers ne sont pas intéressés par la campagne pour les élections nationales. Près de 50% des étrangers se sont néanmoins renseignés au préalable sur la vie politique nationale et ce, essentiellement à travers des articles de journaux. L'adaptation du comportement électoral des étrangers se vérifie et, s'ils avaient pu voter, leur vote n'aurait en rien modifié les résultats des élections de 2009¹⁵⁰. La ventilation par nationalité du vote virtuel révèle la continuité des réflexes de vote acquis dans les systèmes politiques nationaux des pays d'origine. Le vote pour les différents partis se ferait sur les mêmes déterminants du vote que ceux qui prévalent chez les électeurs Luxembourgeois¹⁵¹.

Enfin, les principaux partis politiques mettent en place des structures internes destinées à l'intégration des étrangers dans les partis politiques. Ainsi, avec le SPIC (Socialistes pour l'intégration et la citoyenneté), le LSAP a créé lors du Congrès national du 14 mars 2010

¹⁴⁸ La question était la suivante : Au Luxembourg, la loi électorale permet de 1. voter pour une liste entière, 2. voter pour des candidats parmi une seule liste 3. voter pour des candidats de plusieurs listes 4. ne sait pas, 5. sans réponse.

¹⁴⁹ Devançant la non-connaissance des institutions politiques luxembourgeoises, le fait que les partis politiques s'adressent avant tout aux Luxembourgeois et la proposition selon laquelle de nombreux étrangers ne sont pas intéressés par la politique en général.

¹⁵⁰ Le PCS aurait été choisi par 40,3% des électeurs, devançant le LSAP (20,5%), les Verts (18,2%), les libéraux (15,8%), la Gauche (2,7%) et l'ADR (1%).

¹⁵¹ Les principes de base devançant les réalisations sur les 5 dernières années, la confiance accordée aux hommes et femmes politiques.

un nouveau groupe de travail¹⁵². Ce groupe, composé de membres non-Luxembourgeois, de membres naturalisés luxembourgeois issus de l'immigration et de sympathisants du LSAP, est destiné à renforcer les liens avec les citoyens issus de l'immigration en leur proposant de participer activement à la vie politique et de discuter avec des responsables du parti sur des sujets d'actualité politique. Il vise aussi à accroître le nombre des électeurs et des candidats non-nationaux sur les listes électorales et à préparer des dossiers portant sur des thèmes d'intérêt général. Parmi les principales réalisations de l'année 2010, on peut relever l'organisation d'un cycle de rencontres citoyennes et la présentation d'un projet dans le cadre de la campagne de sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales.

La structure CSV internationale, lancée en novembre 2008, est destinée à l'intégration des étrangers dans le CSV. Le 29 novembre 2010, elle a exprimé le souhait d'accéder au statut de section du CSV, à l'instar des sections femmes ou jeunes¹⁵³.

Le débat « importé » sur les Roms

Le débat sur les Roms a également franchi les frontières luxembourgeoises en 2010. Quasiment pour la première fois, la place et le traitement des Roms a été évoqué dans le débat public et médiatique luxembourgeois.

Le CLAE critique l'attitude des autorités à l'égard des Roms¹⁵⁴ ayant toujours tenté d'empêcher la communauté rom de s'installer sur le territoire du Grand-Duché. Selon le CLAE, les autorités ne respectent pas les droits relatifs à la libre circulation. Par ailleurs, le Luxembourg ne dispose pas d'aires de stationnement spécifiques pour ces communautés. Il demande au Gouvernement luxembourgeois de revoir sa politique d'accueil. L'association Chachipe parle de reconduction de Roms à la frontière¹⁵⁵ et

¹⁵² <http://www.lsap.lu/2009/index.php?idnavigation=102&fidlanguage=2>

¹⁵³ Ausländische Mitbürger in christlich-soziale Politik einbinden, in: Luxemburger Wort du 1er décembre 2012, p. 25.

¹⁵⁴ Roms : le CLAE épingle le Luxembourg, in : Quotidien du 24 septembre 2010, p. 10 ; Gens du voyage. CLAE : Le Luxembourg pas en règle, in : Journal du 24 septembre 2010, p. 4.

¹⁵⁵ Luxembourg : Impossible de stationner dans ce pays ?, in : CLAE, Horizon N°104, septembre 2010.

critique la campagne de la police lancée avec l'Union des commerçants contre la mendicité visant, selon elle, essentiellement les Roms¹⁵⁶.

Dans une réponse à une question parlementaire sur les Roms, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration Nicolas Schmit met l'accent sur le droit des citoyens européens de circuler librement dans l'UE¹⁵⁷.

Selon le ministre, les citoyens européens bénéficient au Luxembourg des mêmes droits en matière de séjour et d'autorisation de travail. Ils doivent respecter les lois de la même façon que les résidents du pays, qu'ils soient luxembourgeois ou non. Toute discrimination basée sur l'origine ethnique est inacceptable, aux yeux du ministre qui a affirmé que « le Luxembourg n'a pas de problèmes avec les Roms ».

Au cours de leur échange de vues avec le ministre Schmit, les députés ont noté qu'il existait une différence entre la situation réelle telle qu'elle est vécue au quotidien par les Roms et leur situation juridique. Les députés ont décidé de remettre à une réunion ultérieure certains points à savoir :

- la mise en place de terrains de séjours spécifiques pour les gens du voyage, sujet sur lequel tant le ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement que les communes concernées disposent d'un droit de regard
- les actions de la Police grand-ducale en matière de vagabondage et de mendicité relevant de la compétence conjointe des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Les critiques face à l'application de la loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers

Les principales critiques du monde associatif concernent l'absence des trois règlements grand-ducaux prévus par la loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers.

Les travaux de mise en œuvre du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) se sont poursuivis en 2010. Ainsi, un avant-projet de règlement grand-ducal fixant les conditions

¹⁵⁶ David Wagner, Roms. Les parias, in : Woxx du 19 novembre 2010, p. 6.

¹⁵⁷ <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/11/qp-giberyen-roms/index.html>

d'application et les modalités d'exécution du CAI, élaboré en concertation avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, a été approuvé en date du 12 novembre 2010 par le Conseil de Gouvernement

La future mise en place du CAI a soulevé les inquiétudes de divers acteurs.

La Plateforme Migration et Intégration, tout en partageant l'approche différenciée du contrat permettant au candidat signataire d'apprendre une ou plusieurs des langues officielles du pays, critique le manque d'ambition du contrat. En effet, le volet linguistique permettrait au candidat d'atteindre le niveau linguistique le plus modeste qui correspond à 60 à 80 heures alors que les cours d'intégration en Allemagne ou en France prévoient un volume d'heures beaucoup plus conséquent. L'ADR, partisan de la valorisation de la langue luxembourgeoise, aurait souhaité l'obligation de suivre des cours de langue luxembourgeoise.

La Plateforme Migration et Intégration¹⁵⁸, dans son avis sur les Commissions Consultatives d'Intégration (CCI), relève plusieurs nouveautés mises en évidence dans le projet de règlement grand-ducal et également citées dans les bilans successifs sur le fonctionnement des CCI, à savoir l'information systématique sur les travaux du conseil communal et de la commission et l'ouverture des autres commissions consultatives aux étrangers. La consultation obligatoire de la CCI sur un certain nombre de sujets permet de conforter la CCI dans son rôle politique.

La plateforme voudrait savoir si les CCI auxquelles on confère un rôle d'impulsion et de gestion ont effectivement les moyens de remplir cette tâche. A ses yeux, en l'absence d'un chargé aux affaires de l'intégration, les CCI risquent vite de s'essouffler.

¹⁵⁸ Un vent nouveau pour l'intégration ?, in : Quotidien du 21 décembre 2010, p.5.

4.4.3. Evolutions dans le contexte européen

En 2010, les travaux d'élaboration du plan d'action quinquennal d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014) ont été achevés et le plan d'action a été adopté par le Gouvernement en date du 26 novembre. Le plan fixe la stratégie pour les années à venir en termes de politique d'intégration. Guidé par deux principes novateurs que sont la réciprocité et la responsabilité partagée, le plan d'action prévoit une série de mesures et de priorités stratégiques annuelles tendant à favoriser une intégration harmonieuse et à assurer la pleine participation des étrangers au sein de la société luxembourgeoise.

Il vise une plus grande coordination des politiques d'intégration nationales et des initiatives européennes dans ce domaine. Le plan d'action repose sur les onze principes directeurs de la politique d'intégration européenne (PBC) soulignant l'importance d'une approche globale de l'intégration. En vue d'aligner la volonté et les efforts des différents ministères dans le domaine de l'intégration des étrangers, les plans d'actions gouvernementaux futurs devront être basés sur les principaux axes stratégiques retenus par le présent plan¹⁵⁹.

PBC 1. L'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres.

et

PBC 4. Des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration.

L'intégration étant un processus réciproque, le CAI, conclu pour une durée maximale de deux ans, contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter l'intégration de ce dernier (élaboré ci-dessus). De la part de

¹⁵⁹ Pour 2010, l'OLAI dispose d'un budget total de 320.000 euros pour mettre en œuvre les mesures et objectifs du plan d'action.

l'Etat, il s'agit d'assurer une formation linguistique¹⁶⁰ et d'instruction civique ainsi que des mesures visant à faciliter l'intégration sociale et économique des étrangers résidents. L'étranger pour sa part s'engage à participer à la formation linguistique, à la formation d'instruction civique et à la journée d'orientation. En vue du lancement du CAI, le personnel de l'OLAI a suivi une formation interculturelle.

D'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre de la formation d'instruction civique du CAI, l'OLAI va former des formateurs/formatrices potentiel-le-s à l'approche méthodologique et au contenu, notamment concernant les moments-clé de l'histoire politique du Luxembourg, la migration, les droits et devoirs des citoyens, les valeurs, langues et traditions au Luxembourg, ainsi que la communication dans une société interculturelle¹⁶¹. Cette formation, sanctionnée par le certificat « Formateur/formatrice d'instruction civique dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration » offre la possibilité d'enseigner l'instruction civique dans le cadre du cours offert par le CAI.

La mise en place et le développement des pactes d'intégration conclus pour une durée de trois ans entre les communes, l'ASTI (Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés) et le ministère de la Famille et de l'Intégration constituent un autre exemple de l'idée de réciprocité. L'objectif recherché est la mise en place d'une politique communale d'intégration des nouveaux-arrivants et des étrangers afin qu'ils puissent surmonter leurs difficultés et de faciliter leur intégration dans la société luxembourgeoise.

A ce jour, trois pactes d'intégration communaux ont été signés¹⁶².

¹⁶⁰ La formation linguistique proposée dans le cadre du CAI donne la possibilité aux étrangers signant un tel contrat d'apprendre la langue luxembourgeoise, française ou allemande. Le choix laissé au candidat pour une, voire plusieurs des trois langues officielles du pays, s'inscrit dans la prise en compte de ses besoins personnels et professionnels.

¹⁶² Avec la commune de Bettembourg, avec le Groupe d'action locale Leader Rédange-Wiltz regroupant 14 communes au Nord Ouest du pays à savoir Beckerich, Boulaide, Esch sur Sure, Goesdorf, Grousbous, Heiderscheid, Lac de la Haute Sûre, Merzig, Neunhausen, Rambrouch, Redange, Wahl, Wenzeler, Wiltz et avec la Ville du Luxembourg.

PBC 5. Les efforts en matière d'éducation sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société.

Un des plus grands défis du système d'enseignement luxembourgeois est de gérer l'hétérogénéité croissante de la population scolaire, due aux phénomènes migratoires, tout en améliorant la réussite des élèves. Les résultats de la dernière enquête PISA¹⁶³ présentés par le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) témoignent de la difficulté du système d'enseignement à gérer la diversité de la population scolaire¹⁶⁴.

L'approche par compétences

Ces dernières années, le Gouvernement a réalisé, pour répondre à ce défi, une réforme fondamentale visant à différencier l'enseignement et à mettre en place, progressivement, un enseignement basé sur les socles de compétences. Cette réforme a pour objectif de favoriser l'égalité des chances. Parallèlement, selon le programme gouvernemental de 2009, les autorités luxembourgeoises entendent lutter contre l'échec et le décrochage scolaire.

Ainsi, depuis la rentrée scolaire 2009-2010, les écoles fondamentales sont organisées en cycles d'apprentissage. L'élève passe au cycle suivant s'il a acquis le socle de

¹⁶³ Le 7 décembre 2010, le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle et l'Université du Luxembourg ont présenté les résultats de l'étude PISA 2009, http://www.men.public.lu/actualites/2010/12/101207_cp_pisa2009/index.html. Selon la ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, « les défis identifiés dans l'étude PISA 2009 confirment la nécessité de poursuivre les réformes engagées pour améliorer durablement les compétences et élever le niveau de qualification de tous les élèves ». Parmi les autres priorités relevées, il y a la poursuite du travail de définition des compétences et de leur évaluation, la généralisation de concepts pédagogiques (enseignement par compétences, encadrement par une équipe pédagogique stable, absence de redoublement en 7^e et en 8^e, plus grande autonomie accordée aux lycées) dans le cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique.

¹⁶⁴ Dans les trois domaines évalués (compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique), le Luxembourg se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE. Les résultats confirment les écarts de performance entre certaines catégories d'élèves, notamment entre les élèves natifs et étrangers, entre les élèves de différents milieux socio-économiques, ces écarts étant plus prononcés que dans les autres Etats de l'OCDE. Les insuffisances sont à noter aussi bien pour les plus faibles que pour les élèves les plus forts.

compétences exigées à la fin du cycle¹⁶⁵. Pour lutter contre le décrochage scolaire, le Gouvernement a instauré l'école de la deuxième chance¹⁶⁶ permettant aux décrocheurs scolaires d'avoir un encadrement et un suivi personnalisés.

Parmi les mesures de 2010, il faut signaler la mise en œuvre de la réforme sur la formation professionnelle¹⁶⁷ qui se fera selon un calendrier échelonné : depuis la rentrée scolaire de septembre 2010-2011, les classes de 10e d'une vingtaine de formations offertes par les lycées techniques ont commencé à fonctionner selon le nouveau système basé notamment sur un enseignement par module et, sur l'approche par socle de compétences¹⁶⁸.

Le Gouvernement compte attribuer une place centrale à l'enseignement des langues dans le système éducatif luxembourgeois¹⁶⁹. Lors de la présentation des résultats de l'enquête PISA 2009, la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle se déclare favorable au maintien « de l'alphabétisation en allemand pour l'ensemble des élèves », tout en envisageant de réfléchir sur « l'introduction d'une méthodologie

¹⁶⁵ L'organisation de l'enseignement en cycles permet de mieux tenir compte des besoins et des rythmes d'apprentissage différents des enfants en cycles. L'objectif est de qualifier tous les enfants au plus haut niveau possible compte tenu de leurs possibilités. Ainsi, les élèves plus forts pourront bénéficier d'apprentissages allant au-delà des objectifs visés dans les socles alors que d'autres qui présentent des retards scolaires profiteront des mesures d'appui nécessaires et bénéficieront de temps supplémentaire pour atteindre le socle. Par ailleurs, une évaluation sans notes a été introduite, plus motivante pour l'élève.

¹⁶⁶ Loi du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e chance,
http://www.men.public.lu/legislation/lois_rgd_recents/090518_ecole_2e_chance.pdf

¹⁶⁷ Loi du 19 décembre 2008 et ses règlements grand-ducaux. La loi portant réforme de la formation professionnelle porte sur 5 volets : la formation professionnelle de base et la formation professionnelle initiale, dispensées dans le cadre de l'enseignement secondaire technique, la formation professionnelle continue et la formation de reconversion professionnelle, s'adressant aux adultes, la validation des acquis de l'expérience, http://www.men.public.lu/priorites/formation_professionnelle/100216_loi_rgd_sfp/index.html

¹⁶⁸ http://www.men.public.lu/priorites/formation_professionnelle/index.html

La réforme sera étendue dans les années à venir dans une première phase aux classes inférieures de l'enseignement secondaire et secondaire technique¹⁶⁸, puis également aux classes supérieures,

http://www.men.public.lu/actualites/2010/03/100302_reforme_formation_professionnelle/index.html

¹⁶⁹ Selon le programme gouvernemental : « Il faut préserver le multilinguisme, tout en veillant à ce que l'enseignement multilingue ne constitue pas un obstacle infranchissable pour un grand nombre d'élèves d'accéder à une qualification. Voilà pourquoi l'enseignement des langues est aménagé de manière à donner à tous les élèves de l'école luxembourgeoise des compétences dans les trois langues du pays, de permettre l'apprentissage de l'anglais au plus grand nombre et de valoriser les langues maternelles autres que les langues de l'école. Il est illusoire de prétendre que les élèves de l'école luxembourgeoise ont des compétences identiques dans les langues. Des niveaux de compétence langagière seront définis pour les différentes filières, voir: achevé 2010,

http://www.men.public.lu/ministere/programme_gouvernemental/index.html

parallèle d’alphabétisation en allemand, fondée sur l’apprentissage de l’allemand comme langue étrangère et donc plus adaptée aux élèves romanophones ».

L’école luxembourgeoise propose aussi depuis plusieurs années, au niveau de chaque ordre d’enseignement, des mesures et classes spécifiques destinées à l’accueil et à la scolarisation des enfants étrangers¹⁷⁰.

Outils d’information

La brochure « *Bienvenue à l’école luxembourgeoise* » de la Cellule d’accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants (CASNA) et le site Internet www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/ informent les parents d’élèves sur les offres spécifiques pour la scolarisation des enfants étrangers. Ces offres ont été progressivement élargies : cours d’appui, cours d’accueil, classes allet (allemand langue étrangère), bac international, classes à régime linguistique spécifique.

De plus, des vadémécums portant sur l’accueil d’enfants nouvellement installés dans le pays sont régulièrement adressés au personnel enseignant. Des brochures d’information et courriers en différentes langues existent aussi pour les parents d’enfants étrangers. Un service de médiateurs interculturels est également offert par le MENFP pour faciliter la communication avec les enseignants.

En 2010, le service de la scolarisation des enfants étrangers a surtout travaillé à la mise en œuvre du règlement grand-ducal du 16 juin 2009 déterminant le fonctionnement des cours d’appui et des classes d’accueil¹⁷¹ pour enfants nouvellement installés dans le pays¹⁷². Il a élaboré à cet effet un document d’information à destination des quelque 90 enseignants intervenant au niveau des cours et classes d’accueil de 800 enfants de

¹⁷⁰ http://www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/mesures_specifiques/index.html
http://www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/demandeurs_asile/index.html

¹⁷¹ Dans les cours ou classes d’accueil, les élèves reçoivent un enseignement intensif dans une ou plusieurs langues de l’école (allemand, français, luxembourgeois, mathématiques en langue française) afin de leur permettre d’intégrer le système d’enseignement normal.

¹⁷² Mémorial A N°144 du 19 juin 2009.

l'enseignement fondamental¹⁷³ et a mis en place une plateforme d'échange entre enseignants.

Ce même service a élaboré un document pédagogique portant sur l'ouverture des langues¹⁷⁴, document qui s'adresse prioritairement aux enseignants de l'école fondamentale. Trois formations continues sur l'utilisation de ce document ont été organisées pour les enseignants intéressés.

PBC 9. La participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et mesures d'intégration

Le Conseil de Gouvernement du 9 avril 2010 a marqué son accord à la modification du projet de loi portant modification de la loi électorale. Le 26 mai 2010, des amendements gouvernementaux au projet de loi ont été déposés¹⁷⁵.

Le texte propose de donner suite aux principes inscrits dans le programme gouvernemental et étend le droit de vote passif aux élections communales, actuellement réservé aux ressortissants communautaires, aux ressortissants non communautaires. Il procède en outre à l'abolition de l'interdiction actuelle de voir accéder des non Luxembourgeois aux fonctions de bourgmestre et d'échevin¹⁷⁶.

Le Gouvernement a mandaté l'OLAI pour la mise en place d'une campagne d'information et de sensibilisation auprès des étrangers en vue des élections communales de 2011. Afin de favoriser la participation électorale des ressortissants non-

¹⁷³ Elèves détectés par le ministère répondant au critère d'être arrivé au Luxembourg il y a moins d'une année et demie.

¹⁷⁴ Service de la scolarisation des enfants étrangers MENFP, Ouverture aux langues à l'école, MENFP, Luxembourg, 2010,

http://www.men.public.lu/publications/enseignement_fondamental/brochures_enseignants/

Cette démarche s'inscrit dans le prolongement des options prises dans le cadre du Plan d'action pour le réajustement de l'enseignement des langues (mars 2007), dont l'objectif principal est une meilleure compréhension des langues et une motivation accrue pour leur apprentissage.

¹⁷⁵ Projet de loi portant modification 1.de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2.de la loi électorale du 18 février 2003, Document parlementaire N°5858, www.chd.lu

¹⁷⁶ Article II 6) in : Document parlementaire N°5858/02, p 6.

luxembourgeois aux élections communales qui auront lieu le 9 octobre 2011, l'OLAI a associé la société civile à l'élaboration d'une campagne de sensibilisation à l'inscription sur les listes¹⁷⁷. Un comité de suivi de la campagne a été mis en place pour réfléchir d'une part aux enjeux de la campagne et d'autre part aux objectifs et priorités que celle-ci devrait revêtir.

La question de la participation politique a également été un thème central de la Conférence nationale pour l'intégration, organisée par l'OLAI le 20 novembre 2010¹⁷⁸.

Les organes consultatifs sur les plans national et local

a) Le Conseil national pour étrangers (CNE)

Le mandat de l'ancien CNE, organe de consultation des étrangers au niveau national sur les politiques migratoires, est venu à échéance fin 2010. Le nouveau règlement grand-ducal déterminant les modalités de désignation des représentants du CNE est en voie d'élaboration.

Le nouveau Conseil national comportera désormais 22 étrangers (contre 14 précédemment) élus par des associations d'étrangers régulièrement constituées et inscrites auprès de l'OLAI. Les membres du CNE sont désormais élus pour une durée de cinq ans, alors qu'avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2008, leur mandat

¹⁷⁷ La campagne sous le slogan « *Je peux voter* » est basée d'une part sur la mise en place d'outils nationaux de sensibilisation et d'autre part sur des projets spécifiques à présenter par des acteurs de la société civile ciblés par exemple sur telle ou telle communauté. Un appel à projets a été lancé le 15 septembre 2010 qui vise à soutenir les associations, les communes, les partis politiques et tout autre organisme qui engagent ou poursuivent des démarches et des initiatives concrètes pour encourager la participation politique des étrangers en vue des prochaines élections communales.

Le message principal est que chaque résident étranger remplissant les conditions légales requises se reconnaisse en ce visuel et que le message lui parvienne facilement. Le visuel développé souhaite également responsabiliser les résidents, dans la mesure où le droit de vote reste un privilège et un droit important à ne pas négliger.

¹⁷⁸ Une table ronde a été organisée avec les partis politiques portant sur l'intégration des étrangers dans les partis politiques et sur les mesures que proposent les partis pour favoriser l'intégration sur le plan local. Un atelier d'échange a eu lieu portant sur la sensibilisation à l'inscription électorale.

prenait fin au bout de 3 ans. Sept membres étrangers du CNE doivent obligatoirement être des ressortissants de pays tiers.

b) Les Commissions Consultatives d'Intégration (CCI)

Le Gouvernement veut réformer la participation des étrangers au niveau local. Le projet de règlement grand-ducal concernant l'organisation et le fonctionnement des Commissions Consultatives d'Intégration a été adopté par le Conseil de gouvernement du 12 novembre 2010 et abroge le règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives pour étrangers¹⁷⁹.

Le texte du projet introduit certaines modifications dans le fonctionnement actuel des CCI, telles que :

- l'obligation d'une communication des travaux des CCI envers le public,
- l'ouverture des autres commissions consultatives communales aux membres de la CCI¹⁸⁰,
- leur consultation obligatoire sur un certain nombre de thèmes par le conseil communal¹⁸¹.

Si, au niveau national, le Luxembourg compte près de 44 % de résidents étrangers, la grande majorité des communes présente un taux d'étrangers supérieur à 20%. Pour tenir compte de l'évolution démographique et afin de renforcer le rôle des CCI, celles-ci sont rendues obligatoires pour toutes les communes, indépendamment du nombre et de la composition de leurs résidents¹⁸².

¹⁷⁹ Dans les communes ayant déjà mis en place une commission consultative communale pour étrangers, celles-ci ne devront être renouvelées qu'après les élections communales du 9 octobre 2011. Selon les informations du ministre de la Famille et de l'Intégration, 63 communes disposent actuellement d'une CCE.

¹⁸⁰ Articles 2, 14, projet de règlement grand-ducal concernant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives d'intégration

¹⁸¹ Article 3, projet de règlement grand-ducal concernant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives d'intégration

¹⁸² Auparavant, ce n'était applicable que pour les communes avec plus de 20% d'étrangers.

Par ailleurs, le projet renonce à la parité entre membres luxembourgeois et étrangers au sein des commissions. Le membre étranger naturalisé pourra ainsi continuer à y siéger en sa qualité de membre luxembourgeois. D'autre part, cela permettra une représentativité proportionnelle des résidents au sein de la commission consultative d'intégration, si cela est souhaité par le conseil communal.

PBC 11. L'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation clairs est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations.

Dans le cadre du FEI (Fonds européen d'intégration), une étude portant sur les indicateurs d'intégration des ressortissants de pays tiers¹⁸³ a été menée. De même, en vue de la Conférence nationale pour l'intégration (voir PBC 9), l'OLAI a soutenu une étude portant sur les approches de l'intégration¹⁸⁴.

Dans ce même cadre, l'OLAI a soutenu diverses activités favorisant l'intégration des ressortissants de pays tiers. Divers projets¹⁸⁵ ont été soutenus par un cofinancement communautaire, visant l'intégration interculturelle, le renforcement des partenariats en échanges de bonnes pratiques et d'expériences, au niveau national et européen.

¹⁸³ Annick Jacobs ; Frédéric Mertz, *L'intégration au Luxembourg. Indicateurs et dynamiques sociales. Parcours de personnes originaires du Cap-Vert et de l'ex-Yougoslavie*, CEFIS Red N°14, Luxembourg, 2010.

¹⁸⁴ CEFIS, OLAI, *Approches de l'intégration*, Novembre 2010. Partant du principe que l'intégration est un processus à double sens, cette enquête-sondage est basée sur un échantillon représentatif de la population résidente du Grand-Duché de Luxembourg. Quelques résultats portant sur la forme, la nature et l'intensité des relations sociales et activités favorisant l'intégration des ressortissants de pays tiers ont été publiés lors de cette Conférence.

¹⁸⁵ Projets cofinancés au titre du FEI 2010, <http://www.olai.public.lu/fr/fonds-programmes/fei/projets-cofinances/index.html>

Echange d'informations et de meilleures pratiques en matière d'intégration au niveau européen

En septembre 2010, la plate-forme « Intégration locale » a été mise en place : il s'agit d'un lieu d'échange et de rencontre en vue de promouvoir la mise en réseau des acteurs travaillant sur des projets d'intégration locale, de favoriser les échanges de bonnes pratiques et de créer des synergies.

Le Forum européen sur l'intégration donne aux représentants de la société civile l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les questions d'intégration des migrants et de débattre des enjeux actuels et des priorités futures avec les représentants des Institutions européennes. Le Luxembourg est représenté à ce forum par deux membres du Conseil national pour étrangers.

Depuis le 15 septembre 2010, l'OLAI est présent sur l'antenne de Radio Latina avec une émission mensuelle intitulée « Olá OLAI : le journal de l'intégration ». Cette émission a un double objectif, à savoir d'une part informer les auditeurs sur des sujets et événements d'actualité ayant trait à l'intégration des étrangers et d'autre part améliorer leur connaissance sur le fonctionnement de la société d'accueil¹⁸⁶.

Le 20 novembre 2010, sur invitation de la ministre de la Famille et de l'Intégration, de l'OLAI et du Conseil national pour étrangers, plus de 200 personnes du monde associatif et politique se sont retrouvées à l'occasion de la Conférence nationale pour l'intégration afin de discuter de sujets en relation avec l'intégration des étrangers au Luxembourg¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Les auditeurs obtiennent des informations pratiques relatives à la vie quotidienne au Luxembourg et auront l'occasion d'exprimer leurs réflexions et leurs questions à l'antenne. Les quatre premières émissions ont porté sur les thèmes suivants : présentation de l'OLAI (15.09.10), migrants âgés (13.10.10), Conférence nationale pour l'intégration (3.11.10) et les appels à projets dans le cadre des deux fonds européens FER et FEI (1.12.10).

¹⁸⁷ Pour la première fois, une table ronde avec les représentants de six partis politiques luxembourgeois leur a permis d'explicitier la position de leur parti quant à la participation politique des résidents étrangers et, plus spécifiquement, leur participation au sein des partis et leur inscription sur les listes électorales. Ensuite, les participants se sont répartis dans quatre ateliers thématiques focalisés sur la participation politique, l'intégration au niveau local et l'intégration par l'emploi.

Mise en place d'une approche globale de la politique d'intégration

1. Le Comité interministériel à l'intégration, composé de représentants de divers ministères, a pour mission de coordonner les mesures prises par les différents départements ministériels dans le domaine de l'intégration des étrangers. Il a été impliqué dans l'élaboration tant du CAI que du plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations.

Le plan d'action met à contribution 14 ministères et administrations gouvernementales qui unissent leurs efforts pour favoriser une harmonisation interministérielle des actions qu'ils mettent en œuvre, qu'ils soutiennent financièrement et dont ils assument la responsabilité dans le domaine de l'intégration des étrangers au Luxembourg et de la lutte contre les discriminations.

Le Gouvernement, à travers le plan d'action, reconnaît l'importance de poursuivre le travail et de renouveler les efforts accomplis pour favoriser substantiellement et à long terme l'accueil et l'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise.

Il est prévu d'augmenter le nombre des ministères représentés et de redéfinir la mission principale du comité interministériel de mise en œuvre d'une approche globale de la politique d'intégration.

La politique d'intégration du Luxembourg se compose de mesures générales qui se réfèrent à l'ensemble de la population résidente et de mesures spécifiques destinées à des populations migrantes.

L'éducation nationale essaie d'adapter le système scolaire à une population de plus en plus diversifiée en ayant recours à des mesures à la fois générales et spécifiques (voir PBC 5).

Consultation de la société civile

Le Gouvernement continue de consulter la société civile et le monde associatif par rapport à des projets ou mesures devant favoriser l'intégration des étrangers.

Les associations, comme l'ASTI et le CLAE entre autres, constituent un acteur clef de l'intégration des étrangers au Luxembourg¹⁸⁸. Ce sont de véritables partenaires dans le cadre de la mise en œuvre de projets introduits dans le cadre du FEI, du FER et de Progress.

Une étude¹⁸⁹ a notamment été menée afin de mieux connaître les besoins des associations en matière d'élaboration et de gestion des projets soutenus financièrement au niveau national ou européen.

La société civile a été consultée par rapport à un avant-projet de plan pluriannuel d'intégration lors du forum de consultation du 9 décembre 2009 (2009/2010).

Elle a été associée à l'élaboration de la campagne nationale d'inscription des ressortissants non-luxembourgeois sur les listes électorales communales gérée par un comité composé de représentants des syndicats, des partis politiques, du milieu associatif, des communes et des ministères.

En 2010, les associations et organisations syndicales ont également été invitées à réfléchir sur les modalités de désignation du CNE en amont de l'adoption du règlement grand-ducal devant fixer ces modalités pour le nouveau Conseil¹⁹⁰.

Concernant les événements publics, l'OLAI a organisé la Conférence nationale pour l'intégration le 20 novembre 2010, un forum d'échange auquel ont été notamment invités

¹⁸⁸ En 2010, trois associations ont vu leur personnel conventionné augmenter par rapport à 2009.

¹⁸⁹ *Renforcement de la société civile active dans le domaine de l'intégration des étrangers*, Mouvens (en cours).

¹⁹⁰ Il convient de rappeler que les associations régulièrement constituées et inscrites auprès de l'OLAI proposent les candidats étrangers au CNE qui sont ensuite désignés par le ministre de tutelle.

les partis politiques, les syndicats, les associations et les commissions consultatives d'intégration.

Le 25 novembre 2010, le Point de Contact National au Luxembourg du Réseau Européen des Migrations, lors de sa 3^{ème} Conférence nationale, a invité les représentants des associations travaillant dans le domaine des migrations, de l'asile, et de l'intégration au Luxembourg à s'exprimer sur des thèmes liés aux domaines mentionnés lors de la « Foire aux opinions »¹⁹¹.

PBC 7. Un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des États membres est essentiel à l'intégration. Le partage d'enceintes de discussion, le dialogue interculturel permettent de mieux connaître les immigrants et leurs cultures.

Les services publics ont participé, comme tous les ans, au Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté organisé les 19, 20 et 21 mars 2010 par le CLAE (Comité de Liaison des Associations d'Etrangers).

L'OLAI a apporté son soutien à une formation interculturelle de formateurs. Cette formation, organisée par le CEFIS, s'adresse à des personnes impliquées dans une action, une organisation ou un dispositif dont elles perçoivent la dimension interculturelle et ayant déjà acquis une expérience de terrain. L'objectif est double : il s'agit non seulement de travailler au développement des compétences interculturelles des participants, mais aussi de leur transmettre les outils, les connaissances et le savoir-faire qui leur permettront de devenir eux-mêmes des formateurs ayant une approche interculturelle.

Par ailleurs, l'Institut national de l'administration publique (INAP) invite les fonctionnaires communaux à participer à une formation à l'accueil et à la communication

¹⁹¹ Sous le titre « Foire aux opinions », la session de l'après-midi a visé un échange d'idées en matière de l'asile, de la migration et de l'intégration. Ainsi, la société civile et les associations du Luxembourg ont été invitées à présenter leurs points de vue sur le sujet de leurs choix.

interculturelle. Cette formation est organisée dans le cadre du plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014 et a été lancée sur initiative de l'OLAI.

De plus, l'OLAI a soutenu le projet « Festivasion » lancé en 2010 par la Maison des associations avec le but de promouvoir la participation à la vie sociale et culturelle. La finalité de ce festival est de créer des espaces de rencontre où chacun, quel que soit son âge et ses références culturelles, puisse partager ses compétences, ses envies, son enthousiasme avec autrui et ceci, dans une ambiance conviviale et chaleureuse.

4.5. La citoyenneté et la naturalisation

4.5.1. Le contexte général avant 2010

L'année 2009 a été l'année record en matière d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. On a pu dénombrer un total de 9.566 acquisitions se répartissant en trois grands groupes :

4.022 transferts de nationalité imputables à la procédure de naturalisation

4.209 transferts de nationalité dus à l'application du principe du double droit du sol

1.335 transferts de nationalité d'enfants mineurs devenant automatiquement Luxembourgeois du fait de la naturalisation d'un de leurs parents.

Ces données statistiques mettent en évidence le succès de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. Avant cette réforme législative, environ 1.000 demandes étaient présentées chaque année.

La conséquence a été que, pour la première fois depuis de nombreuses années, la population luxembourgeoise a progressé de façon importante en chiffres absolus malgré

des soldes naturels et migratoires négatifs¹⁹² et que la proportion des étrangers a régressé par rapport à l'année précédente, s'élevant au 1^{er} janvier 2010 à 43%.

4.5.2. *Evolutions au niveau national*

En 2010, il y a eu 4.311 acquisitions de la nationalité luxembourgeoise imputables à la procédure de naturalisation¹⁹³, ce qui représente une augmentation de 7,2% par rapport à l'année précédente. Les ressortissants de pays tiers¹⁹⁴ interviennent pour 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 concernent 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 Serbes (194) sont les plus nombreux à se faire naturaliser.

La Conférence nationale pour l'intégration du 20 novembre 2010 a été l'occasion de rappeler les positions des partis politiques luxembourgeois concernant la participation politique des étrangers au niveau national¹⁹⁵.

¹⁹² Statec, Germaine Thill-Ditsch, Regards sur l'évolution démographique, N°3/2010, Avril 2010, <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2010/PDF-3-2010.pdf>

¹⁹³ Ce chiffre ne tient pas compte des transferts de nationalité dus à l'application du principe du double droit du sol et des transferts de nationalité d'enfants mineurs devenant automatiquement Luxembourgeois du fait de la naturalisation d'un de leurs parents, http://www.mj.public.lu/chiffres_cles/ind_stat_2010.pdf

¹⁹⁴ Ressortissants de pays-tiers : ressortissants d'un pays non appartenant à l'UE. A noter que cette catégorie **exclut** les citoyens des pays assimilés (Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse) qui sont désormais traités en tant que « citoyens communautaires » dans les statistiques de ce rapport. En revanche, les personnes « sans nationalité » sont incluses dans la catégorie « ressortissants de pays tiers ».

¹⁹⁵ Dei Gréng (DGL) : Citoyenneté de résidence incluant le droit de vote des résidents étrangers ;

Déi Lénk (DL) : Citoyenneté de résidence incluant le droit de vote des résidents étrangers ;

DP, LSAP : Ouverture à la réflexion sur la participation électorale au niveau national, après évaluation des mesures d'intégration ou de l'impact de la nouvelle loi sur la nationalité ;

ADR : Citoyenneté pleine et entière passe par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise- nationalité unique ;

CSV : Citoyenneté pleine et entière passe par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise- nationalités plurielles ;

KPL : Citoyenneté pleine et entière passe par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise- faciliter l'acquisition à la nationalité luxembourgeoise ;

Interrogés dans le cadre du rapport de recherche sur les élections législatives de 2009 par rapport à leur position concernant le droit de vote aux législatives, 89,7% des étrangers y étaient favorables, de préférence après un délai correspondant à une législature. L'enquête fait apparaître un large soutien des citoyens luxembourgeois (78,2%) en faveur de la participation électorale des ressortissants communautaires et extracommunautaires à toutes les élections (européennes, législatives, communales) : parmi eux, 57,9 % sous réserve d'un délai de résidence de 5 ans, 13% sous réserve d'un délai de résidence de 2 ans et 7.3% sans conditions particulières.

Malgré cette attitude d'ouverture face à l'inclusion politique, il persiste chez les Luxembourgeois ce que les chercheurs qualifient de chauvinisme social, 70% d'entre eux préférant accorder une priorité nationale à l'emploi aux Luxembourgeois plutôt qu'à d'autres ressortissants de l'Union européenne, en cas de pénurie sur le marché du travail¹⁹⁶.

4.5.3. Évolutions dans le contexte européen

Pas d'informations complémentaires

Sylvain Besch, Nénad Dubajic, Michel Legrand, *Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg*, Novembre 2009, SESOPI-CI, RED N°13, Luxembourg 2010.

¹⁹⁶ La question était la suivante : Lorsque le nombre d'emplois diminue, pensez-vous que les employeurs devraient donner la priorité à l'engagement de Luxembourgeois plutôt qu'à d'autres ressortissants de l'Union européenne ? 1. Tout à fait d'accord 2. D'accord, 3. Pas d'accord, 4. Pas du tout d'accord, 5. Ne sait pas, 6. Sans réponse.

Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg, Programme Gouvernance européenne, Etudes parlementaires et politiques, Université du Luxembourg, Décembre 2010,

<http://www.chd.lu/wps/wcm/connect/8f8a2800457d03d39209f3811027f04d/RapportChDUnivElect+2009.pdf?MOD=AJPERES>

5. IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET RETOUR

5.1. L'immigration irrégulière

5.1.1. *Le contexte général avant 2010*

Pour le Gouvernement, l'organisation de l'immigration légale va de pair avec une lutte efficace contre l'immigration irrégulière. Il élabore actuellement un projet de loi¹⁹⁷ visant à transposer en droit national la directive 2008/115/CE, « directive retour ». Dans son programme de 2009¹⁹⁸, le Gouvernement affirmait sa volonté de lutter contre le travail illégal. La loi sur l'immigration lui donne les instruments nécessaires en renforçant les sanctions contre les employeurs d'étrangers non munis de l'autorisation de séjour pour travailleur salarié¹⁹⁹.

5.1.2. *Evolutions au niveau national*

Dans ce même esprit, le Gouvernement entame actuellement la transposition de la 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.

Par ailleurs, des personnes du Kosovo ont été régularisées au cas par cas sur base des critères suivants : bénéficiaire d'une tolérance, arrivée au Luxembourg avant 2005, avoir des enfants scolarisés ou bénéficiaire d'une AOT (autorisation d'occupation temporaire). En 2010, 347 personnes ont été régularisées par le travail, la majorité de ces personnes étant originaires du Kosovo. Selon le ministre de l'Immigration, la régularisation par le travail "constitue la bonne voie à suivre". Il a souligné dans ce contexte le besoin de

¹⁹⁷ Projet de loi no. 6218 modifiant- la loi modifiée du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration - la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, www.chd.lu

¹⁹⁸ Programme gouvernemental, p.21, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>

¹⁹⁹ Article 144 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

"mettre en place un service spécifique au sein de l'ADEM qui pourrait proposer du travail à ces populations"²⁰⁰.

Les associations réunies lors du forum « A citoyenneté égale » réclament une régularisation des personnes en situation irrégulière qui peuvent prouver une durée de séjour de trois ans sur le territoire²⁰¹.

Dans ses commentaires par rapport au projet de loi²⁰² visant à transposer la « directive retour », le LFR rend attentif à la transposition restrictive de l'article 6.4 de la directive, qui prévoit la possibilité d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour « pour des motifs charitables, humanitaires ou autres » à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier. En effet, le législateur n'envisage un droit de séjour que pour des personnes qui peuvent faire valoir des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité.

5.1.3. Evolutions dans le contexte européen

Régularisation au cas par cas

Il n'y a pas de programme de régularisation généralisé au Luxembourg.

Cependant, la législation en matière d'immigration prévoit quelques possibilités de régularisation si des conditions bien définies sont remplies et après examen du dossier individuel. L'article 89 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit qu'une autorisation de séjour peut être accordée au ressortissant

²⁰⁰ 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

²⁰¹ Forum A Citoyenneté Egale, Luxembourg, 6 novembre 2010.

²⁰² Lëtzebuenger Flüchtlingsrot, 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, décembre 2010.

d'un pays tiers si celui-ci a séjourné de façon continue sur le territoire et qu'il y a habituellement travaillé depuis au moins huit ans²⁰³.

Au-delà de cette possibilité, des régularisations de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ont lieu uniquement sur base d'un examen au cas par cas tenant compte de facteurs comme des considérations humanitaires très graves ou de la situation familiale.

Le projet de loi transposant en droit national la « directive retour »²⁰⁴ a été déposé le 9 novembre 2010 à la Chambre des Députés. Il prévoit la transposition de l'article 6 de la directive permettant à un Etat membre d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur son territoire. Alors que la législation actuelle prévoit déjà la possibilité d'attribuer un titre de séjour « vie privée » pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité, le texte du projet de loi prévoit d'en assouplir les conditions en abolissant la condition de séjour régulier et de ressources suffisantes pour le ressortissant d'un pays tiers. Par ailleurs, la durée de validité maximale du titre de séjour « vie privée » est élargie à 3 ans au lieu d'un an.

Mesures préventives face à l'immigration irrégulière

Le Gouvernement continue à considérer la politique des retours comme élément primordial de la lutte contre l'immigration illégale. Le projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration ainsi que la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection vise à transposer en droit national la « directive retour ». Selon le projet de loi, le Gouvernement souhaite favoriser davantage le retour volontaire, d'un part en fixant le délai accordé à une personne en séjour irrégulier pour satisfaire volontairement l'obligation de quitter le territoire et d'autre part, en ancrant la possibilité pour les

²⁰³ Cela pose un problème de preuve parce qu'il est difficile de trouver des personnes qui sont prêtes à témoigner, spécialement en raison des sanctions que la loi impose aux employeurs qui engagent du personnel sans papiers.

²⁰⁴ <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6218>

personnes concernées de bénéficier d'un dispositif d'aide au retour. En matière de rétention, le Gouvernement propose dans le cadre de la transposition de la « directive retour », d'introduire, outre la rétention administrative en structure fermée, une nouvelle mesure, moins coercitive, comme l'assignation à résidence. Un nouveau Centre de rétention est en cours de construction et sera opérationnel mi-2011. Les travaux de mise en place du concept d'encadrement du Centre de rétention se sont poursuivis en 2010.

Le projet de règlement grand-ducal établissant les conditions et les modalités générales du régime de rétention du Centre de rétention a pour objet de fixer, en exécution de la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de Rétention, les droits et devoirs des personnes placées en rétention administrative. Il vise en même temps l'abrogation du règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 créant un Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière qui règle actuellement le régime de rétention des personnes se trouvant dans ce cas.

Alors que les personnes placées en rétention administrative le sont actuellement dans une section qui leur est spécialement réservée au Centre pénitentiaire de Luxembourg, le projet de texte repose sur une philosophie distincte mettant l'accent tout particulièrement sur l'encadrement psychosocial des personnes retenues. Le texte n'invoque toutefois pas la problématique des mineurs non-accompagnés. Le projet de loi portant transposition de la directive retour précise par contre que le placement en rétention d'un mineur non accompagné doit avoir lieu dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge tout en précisant qu'il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant²⁰⁵.

Sur le plan préventif, le projet « Migrer les yeux ouverts » mis en place en 2006 au Cap-Vert par la coopération luxembourgeoise- et reconduit de 2009 à 2010- permet aux personnes envisageant une émigration vers le Luxembourg au titre du regroupement familial de s'informer sur les opportunités et les contraintes de l'émigration, mais aussi sur le retour vers le Cap-Vert (en pleine connaissance de cause). De même, le Partenariat

²⁰⁵ Article 1 (18°), projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration ainsi que la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Document parlementaire N°6218 du 25 novembre 2010.

pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert signé le 5 juin 2008 par le Luxembourg vise à faciliter la migration légale et à lutter contre l'immigration clandestine²⁰⁶.

Lutte contre le travail illégal

Le Gouvernement entame actuellement la transposition de la 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 irrégulier²⁰⁷. La législation actuelle prévoit déjà des sanctions de type patrimonial contre les employeurs recourant au travail illégal.

Selon les dispositions du code de travail²⁰⁸, l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) est l'autorité nationale compétente concernant l'application des dispositions en matière de détachement de travailleurs²⁰⁹. 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 Etat 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. Jusqu'à présent, aucune amende administrative ou sanction pénale n'a accompagné les injonctions de mise en conformité dans le cadre du détachement. Les derniers chiffres disponibles datant de 2009 font état de 77 ordonnances de cessation de travail non-déclaré²¹⁰.

Le service détachement et travail illégal (SDTI) de l'Inspection du Travail et des Mines qui, depuis 2007, assume la mission de lutte contre le travail illégal en général, assure une

²⁰⁶ Articles d'actualité, Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2008/06-juin/05-schmit-jai/index.html

²⁰⁷ Délai de transposition : 20/07/2011

²⁰⁸ Code du travail, Livre premier - Titre IV, Art. L.142-1. et Art. L.142-4, http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/code_travail/Code_du_Travail.pdf

²⁰⁹ Si au 31 décembre 2010, 7378 entreprises détachantes ont été recensées au Luxembourg, au 22 décembre 2010, leur nombre était de 8437.

²¹⁰ L'Inspection du Travail et des Mines, *Rapport annuel 2009*, p.80.

fonction motrice et organisatrice dans le cadre de la cellule inter-administrative de lutte contre le travail illégal dont fait également partie l'Administration des Douanes. Cette cellule, qui peut mobiliser en cas de besoin plus de 200 agents issus de 6 à 8 ministères ou administrations, contribue activement aux actions coup de poing organisées sur des chantiers ou dans des entreprises. En 2010, une seule action coup de poing a eu lieu. De manière générale, les actions de coup de poing ont fait place à des contrôles de taille plus réduite. En 2010, le SDTI a organisé trois actions « afterwork », c'est-à-dire des contrôles entre 17h et 21h, avec comme cible principale le travail illégal/clandestin ainsi que la prestation d'heures supplémentaires ; 17 actions de contrôle en matière de « travail clandestin organisé » pendant les week-ends et 196 contrôles de taille réduite ont été effectués.

Lutte contre la traite des êtres humains/ les filières d'immigration clandestines

A ce jour, on n'a pas détecté de filières d'immigration clandestine au Luxembourg et par conséquent, il n'y a pas eu d'arrestations. Cependant, le Luxembourg collabore avec les autres Etats membres en vue de démanteler les filières d'immigration clandestine.

Pour ce qui est de la traite des êtres humains, la police se concentre principalement 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.

Le Luxembourg coopère avec d'autres pays en faisant référence à la loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains. En tout, moins de cinq personnes se sont déclarées « victimes » au Luxembourg. Les déclarations ont toujours été liées à la prostitution, mais n'ont jamais abouti.

On détecte des cas de traite d'êtres humains au Luxembourg, mais les auteurs sont majoritairement accusés/condamnés pour proxénétisme.

En 2010, il y a eu trois jugements concernant des affaires liées à la traite des êtres humains.

Agents de liaison dans les pays d'origine et pays de transit

Le Luxembourg dispose actuellement d'un seul agent de liaison auprès d'Europol. 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 ou néerlandais affectés auprès d'un ou plusieurs États accréditaires, ou encore auprès d'une ou plusieurs organisations internationales.

5.2. Les migrations de retour

5.2.1. Le contexte général avant 2010

La lutte contre l'immigration illégale est basée sur une politique cohérente de retour des personnes en séjour irrégulier. Le Gouvernement issu des élections législatives 2009 veut promouvoir le retour volontaire des demandeurs de protection internationale déboutés (DPI) et des personnes en situation irrégulière.

Afin de favoriser le retour volontaire, le ministère a signé avec l'OIM un projet de coopération relatif à l'assistance au retour volontaire des ressortissants étrangers et à leur réintégration dans le pays d'origine. Le premier programme 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 ont été 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 demandeurs de protection internationale 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 2009²¹¹.

Cependant, toutes les personnes n'ont pas été rapatriées en même temps. Le Gouvernement a décidé d'éloigner prioritairement les personnes n'ayant pas d'enfants scolarisés ainsi que les personnes qui ne bénéficient pas d'une autorisation d'occupation temporaire²¹².

Selon l'article 22 de la loi du 5 mai 2006 tel que modifié par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, le ministre peut accorder une mesure de tolérance au demandeur de protection internationale débouté si des circonstances indépendantes de la volonté du demandeur rendent son éloignement impossible.

Le ministre de l'Immigration avait toléré les demandeurs d'asile kosovars déboutés et les minorités du Kosovo sur le territoire luxembourgeois jusqu'en 2009 lorsqu'il a décidé de rapatrier ces personnes. Pour rendre possible ce rapatriement, le Gouvernement a saisi les autorités kosovares de demandes de réadmission. A noter que le Luxembourg a officiellement reconnu le Kosovo le 21 février 2008²¹³.

²¹¹ 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

²¹² Rapport du « Lëtzebuenger Flüchtlingsrot » sur l'application de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, juin 2010.

²¹³ Voir discours du Jean Asselborn à la Chambre des Députés,
http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2008/02-fevrier/20-asselborn-kosovo/index.html

5.2.2. *Evolutions au niveau national*

Transposition de la « directive retour »

Le Gouvernement prépare actuellement la transposition de la directive 2008/115/CE, dite « directive retour ». Le projet de loi portant modification de la loi sur l'immigration de 2008 et de la loi relative au droit d'asile de 2006 a été déposé à la Chambre des Députés le 9 novembre 2010. Jugeant cette révision législative indispensable en vue de la transposition de la « directive retour » et à la lumière de certaines difficultés pratiques et jurisprudentielles posées par l'application des deux lois précitées, le LFR a publié le 22 décembre un avis critique sur la réforme proposée²¹⁴. Le LFR met en évidence un certain nombre de points de préoccupation soulevés par le projet.

Le débat sur le retour a été marqué en 2010 par l'affaire Diallo. S'il s'agit d'un cas isolé, il a cependant mis en lumière les questions de fond qui se posent sur les conditions de mise en œuvre des retours forcés, tels que l'usage de la force dans ce genre d'opérations ou le suivi médical avant tout éloignement forcé, mais aussi lors de l'échec de celui-ci. Cette affaire, qui date du 9 mars 2008²¹⁵, concerne un ressortissant guinéen qui s'est physiquement opposé à son éloignement et qui a été blessé lors de l'opération à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, tout comme un policier luxembourgeois. Après l'échec de l'éloignement forcé, la personne concernée a été reconduite au Centre de rétention au Luxembourg. Elle avait fait à l'époque l'objet d'une enquête du ministère de la Justice et de l'Inspection Générale de la Police. Un certificat médical, établi 16 jours plus tard, avait été émis dans lequel le médecin ne notait pas de signes de violences alors que cinq personnes avaient constaté des blessures. L'affaire, qui a fait l'objet à l'époque de plusieurs questions parlementaires, a rebondi au Luxembourg suite à la publication de l'avis rendu le 13 septembre 2010 par la Commission nationale de Déontologie de la Sécurité de la République Française mettant en cause un médecin luxembourgeois. Suite

²¹⁴ Avis du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot 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, http://www.clae.lu/pdf/migrations/legislations/avis_et_projets_loi_2010/avis_lfr_projet_loi3nov2010.pdf

²¹⁵ <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/17968.html>

à cet avis, l'ACAT a saisi le ministre de la Justice et le collège médical qui n'a pas détecté d'infraction à la déontologie médicale²¹⁶. L'affaire a fait l'objet d'une explication, le 1er décembre 2010, du ministre de la Justice et du ministre de l'Immigration devant la Commission juridique de la Chambre des Députés²¹⁷. Dans un communiqué de presse, l'ACAT a regretté l'absence d'enquête détaillée sur cette affaire²¹⁸ et les organisations politiques de jeunesse JSL, Jonk Gréng et Jonk Lénk, ont demandé un réexamen du dossier²¹⁹.

Rétention

Dans son avis, le LFR critique l'insuffisance des mesures alternatives au placement en rétention, le législateur ne retenant que la seule assignation à résidence. Il propose de supprimer la possibilité d'augmenter la durée maximale en rétention administrative jusqu'à 6 mois.

La définition du risque de fuite paraît beaucoup trop large aux yeux du LFR, 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 étrangère 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. Le LFR s'oppose ensuite catégoriquement au placement en rétention des mineurs non accompagnés. Enfin, le LFR considère que le recours à l'usage de la force lors des éloignements forcés ne devrait pas être permis sauf cas de force majeure. Il plaide pour la présence d'observateurs indépendants non seulement lors du voyage proprement dit mais aussi pendant la phase qui précède l'embarquement.

²¹⁶ <http://www.asti.lu/2010/11/10/un-certificat-medical-lhematome-invisible>

²¹⁷ L'Affaire Diallo au menu de la Commission juridique de la Chambre des Députés, In : Journal du 2 décembre 2010, p. 2 ; Plein de contradictions, in : Quotidien du 2 décembre 2010, page 5.

²¹⁸ Affaire Diallo. Acat : quand en tirera-t-on les conséquences ? in : Journal du 15 décembre 2010, page 4.

²¹⁹ Affaire Diallo. JSL, Jonk Gréng et Jonk Lénk exigent un réexamen, in : Journal du 23 décembre 2010, page 2.

La légitimité et les conditions de la rétention d'étrangers en situation de séjour irrégulier ont été soulevées à plusieurs reprises en 2010.

Ainsi, une décision du tribunal administratif²²⁰ a ordonné la libération immédiate d'une personne retenue, étant donné que la rétention est toujours pratiquée dans un Centre de séjour pour personnes en situation irrégulière installé au sein du Centre Pénitentiaire de Schrassig. Le tribunal s'est référé à un arrêt de la Cour administrative²²¹ qui avait fixé un ultimatum au 2 octobre 2010, soit un délai de 2 ans après l'entrée en vigueur de la loi visant à créer un centre de rétention à part entière. Le Gouvernement estimant que le placement des personnes au sein du Centre pénitentiaire dans une unité séparée de celle des détenus et prévenus répond aux dispositions de la « directive retour »²²² a fait appel contre le jugement. La Cour administrative, en audience publique extraordinaire du 15 octobre 2010 (arrêt 27345), a finalement réformé le jugement en première instance en déclarant que le Centre de séjour pour personnes en situation irrégulière installé au sein du Centre Pénitentiaire de Schrassig répond en son principe aux exigences de la loi du 29 août 2008 sur l'entrée et le séjour des étrangers²²³.

²²⁰ Tribunal administratif, Audience publique du 4 octobre 2010, numéro du rôle 27321, <http://www.ja.etat.lu/27321.doc>

²²¹ Cour administrative, Audience du 2 avril 2009, numéro du rôle 25559C. Selon cet arrêt, le centre de séjour pour étrangers en situation irrégulière dans la prison ne pourra plus servir à la rétention des étrangers à partir du 1er octobre 2010.

²²² Réponse à la question parlementaire urgente n° 920 de Monsieur Félix Braz, 24 septembre 2010, www.chd.lu

²²³ Cette confirmation était basée plus sur une erreur de plaidoirie de la partie récurrent que sur une analyse réelle de la situation, La Cour sur ce point dit : « Dans la mesure où la partie intimée n'a essentiellement fait que critiquer la position de principe que le Centre de rétention ne puisse pas se trouver, pour son cas précis, dans l'enceinte d'un centre pénitentiaire mais qu'elle ne critique pas par ailleurs les modalités de rétention concrètes avancées par l'Etat, la Cour est amenée, par réformation du jugement entrepris, à retenir qu'au stade actuel encore, même au-delà du 1^{er} octobre 2010, le Centre de séjour provisoire est à qualifier de structure fermée répondant en son principe aux exigences de l'article 120 (1) de la loi du 29 août 2008. »

En 2010, 175 personnes ont été placées en rétention, dont :

- 69 cas « Dublin »²²⁴ et
- 106 cas à éloigner vers leur pays d'origine

Répartition selon pays d'origine :

1. Algérie : 22 personnes
2. Nigéria : 17 personnes
3. Irak : 13 personnes
4. Kosovo : 11 personnes
5. Iran : 8 personnes

La durée moyenne de la rétention a été de 38 jours. Ce chiffre englobe toutefois aussi bien les cas dits « Dublin » (séjour nettement plus court en général) que les cas d'éloignement vers les pays d'origine.

Sur les 106 personnes placées en rétention et à éloigner vers leurs pays d'origine, seules 36 ont finalement été éloignées²²⁵.

Mesures de tolérance

Dans son bilan relatif à la loi du 5 mai 2006 sur le droit d'asile²²⁶, le LFR relève qu'en matière de mesure de tolérance, il y aurait une inégalité de traitement selon les nationalités; certaines nationalités se voyant plus facilement accorder la mesure de tolérance (tels que les ressortissants iraniens) contrairement à d'autres (ressortissants algériens par exemple). De leur côté, les autorités font valoir qu'il n'y a pas d'inégalité de traitement ou encore que certaines personnes ne collaborent pas avec les autorités.

²²⁴ Basé sur le règlement de Dublin 2003/343/CE qui détermine l'Etat membre chargé d'examiner une demande de protection internationale. Dans ce cas, un autre Etat membre est compétent pour examiner les dossiers en question.

²²⁵ Direction de l'Immigration, document de travail interne, 2010.

²²⁶ LFR, Rapport du « Lëtzebuerger Flüchtlingsrot » sur l'application de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, juin 2010.

Plusieurs décisions du ministère rejettent la prolongation de la tolérance au motif qu'il n'existe pas de preuves de l'impossibilité de l'exécution matérielle de l'éloignement. Les juridictions administratives²²⁷ font également valoir qu'il appartient à l'intéressé de prouver l'existence de circonstances de fait empêchant l'exécution matérielle de l'éloignement. Le LFR invite le MAE et les juridictions administratives à reconsidérer leur approche en ce qui concerne la charge de la preuve pour l'obtention d'une mesure de tolérance.

Le tribunal rejette l'argument de la non-validité de l'accord de réadmission basé sur la contestation de la légitimité des autorités kosovares. Le Luxembourg ayant reconnu l'indépendance du Kosovo, il est obligé de reconnaître la validité d'un accord de réadmission des autorités kosovares²²⁸.

Le tribunal administratif rappelle régulièrement que la référence à la situation générale dans le pays d'origine ou au risque de subir des atteintes graves ou une persécution en cas de retour ne sauraient être considérée comme obstacle rendant l'exécution matérielle de l'éloignement du territoire impossible²²⁹. Le besoin éventuel de protection n'est pas de nature à rendre impossible l'exécution matérielle de la mesure d'éloignement.

Le projet de loi visant à transposer la « directive retour » vise aussi à remplacer les mesures de tolérance prévues à l'article 22 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile. En effet, le législateur prévoit de faire bénéficier tous les étrangers, et donc plus seulement les demandeurs de protection internationale déboutés, d'un report à l'éloignement qui remplacera les tolérances. Dans son avis sur le projet de loi en

²²⁷ Audience publique du 7 janvier 2010 du Tribunal administratif, 2^{ème} chambre, N°25893 du rôle, Audience publique du 25 janvier 2010 du Tribunal Administratif, 1^{ère} chambre, N°26097 du rôle, Audience publique du 20 avril 2010 de la Cour Administrative, N°26618C du rôle, Audience publique du 20 avril 2010 de la Cour Administrative, N°26575C du rôle.

²²⁸ Audience publique du 21 janvier 2010 du Tribunal administratif, 2^{ème} chambre, N°26015 du rôle

²²⁹ Audience publique du 7 janvier 2010 du Tribunal administratif 2^{ème} chambre, N°25867 du rôle, Audience publique du 21 janvier 2010 du Tribunal administratif 2^{ème} chambre, N°26015 du rôle, Audience publique du 17 mars 2010, N°26060 du rôle du Tribunal administratif, 1^{ère} chambre, Audience publique du 17 mai 2010 du Tribunal administratif, 2^{ème} chambre, N°26379 du rôle, Audience publique du 5 mai 2010 du Tribunal administratif, 3^{ème} chambre, N°26380 du rôle.

question, le LFR s'oppose à la possibilité prévue par le texte d'une assignation à résidence de l'étranger pendant la durée du report de l'éloignement.

Année	Accords de tolérances ²³⁰
2010	18
2009	30
2008	200

Le Service Médical de l'Immigration et le sursis à l'éloignement

Le 13 juillet 2010 a eu lieu l'inauguration des nouveaux locaux du Service Médical de l'Immigration (SMI). Ce service, créé en 2008, est un service dépendant du Ministère de la Santé, rattaché à la Direction de la santé/Division de la santé du travail. Il met en application les dispositions de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration et du règlement grand-ducal du 3 février 2009²³¹ relatif au contrôle médical des étrangers. Le demandeur d'un titre de séjour (ressortissant d'un pays tiers) doit se soumettre à un examen médical obligatoire dès l'entrée dans le pays, visant à dépister des maladies infectieuses, notamment la tuberculose. En 2010, 1366 consultations ont eu lieu parmi ces personnes, venant de 87 pays différents²³².

L'autre mission principale²³³ du SMI, comptant deux médecins et une secrétaire, est l'élaboration d'avis médicaux motivés sur demande du ministère de l'Immigration en vue d'un sursis à l'éloignement.

²³⁰ MAE, Direction de l'Immigration, document de travail interne 2010

²³¹ Mémorial A N ° 16 du 2 février 2009,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0016/a016.pdf#page=3>

²³² Selon les plus nombreux : ressortissants des Etats-Unis : 377 (27,6%) ; ressortissants de l'Inde : 110 (8%) ; ressortissants de la Chine : 107 (8%) ; ressortissants de la Russie : 37 (2,7%), et ressortissants du Japon : 34 (2,5%).

²³³ Autres missions principales :

- l'organisation du contrôle médical des étrangers qui demandent la délivrance d'un titre de séjour,
- le traitement des dossiers relatifs aux étrangers souhaitant se faire soigner au Luxembourg et dont la prise en charge n'est pas assurée par la sécurité sociale,
- le contrôle médical des ressortissants communautaires ou des pays assimilés (Norvège, Suisse, Islande, Liechtenstein),

<http://www.sante.public.lu/fr/impacts-milieu-vie/sante-travail/007-service-medical-immigration/index.html>

La loi prévoit en effet que toute personne déboutée du droit d'asile ou en fin de droit puisse obtenir un sursis à sa reconduite à la frontière si, et seulement si, il est établi que son état de santé nécessite un traitement dont l'absence lui serait fatale et qu'un tel traitement n'existe pas dans le pays vers lequel il est éloigné²³⁴. En 2010, 259 avis ont été émis. Les pays concernés sont principalement le Kosovo (108 avis en 2010), les pays africains (81 avis en 2010) et les états de l'ancienne Yougoslavie (46 avis en 2010). 143 de ces avis (55%) ont donné lieu à un sursis à l'éloignement en 2010. Pour ce qui est des pathologies traitées, la plupart des avis émis concernaient des problèmes psychiatriques (34,7%), des problèmes cardiologiques (9,2%), infectieux (8,9%) et neurologiques (8,5%)²³⁵.

5.2.3. *Evolutions dans le contexte européen*

Aucun accord de réadmission «bilatéral» n'a été finalisé ou négocié en 2010. Les accords applicables au Luxembourg ont été négociés soit avec les partenaires du Benelux dans le cadre Schengen, soit par la Commission européenne sur mandat conféré par le Conseil de l'Union européenne²³⁶. Un accord de réadmission communautaire avec le Pakistan (signé en 2009) est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2010.

Concernant d'autres accords ou arrangements administratifs comportant une clause de réadmission des étrangers en situation irrégulière, le Luxembourg avait déjà signé un « Memorandum of Understanding (MoU) » avec le Nigéria le 28 mars 2006.

Pour le Gouvernement, les accords de réadmission constituent un instrument très important pour l'organisation du retour de personnes en séjour irrégulier. D'une part, ils stipulent la responsabilité pour chaque partie contractante de réadmettre ses ressortissants sur son territoire et d'autre part, ils contiennent des dispositions sur la procédure à suivre p.ex. en matière de délai de réponse ou de délivrance de documents de voyage.

²³⁴ Le jeudi. 15/07/2010, Santé sans frontières, http://www.lejeudi.lu/Hebdo/2427.html#SlideFrame_1

²³⁵ Service médical à l'immigration, document interne, 2011.

²³⁶ Réponse de Monsieur le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire N°1207 de l'honorable député Monsieur Félix Braz, www.chd.lu

Nombre d'éloignements de personnes en situation irrégulière effectués vers des pays tiers (non membres de l'UE) sur base des accords existants : ²³⁷

Pays d'origine	Nombre de personnes éloignées en 2009 (sur base des accords en vigueur, y compris le MoU ²³⁸)	Nombre de personnes éloignées en 2010 (sur base des accords en vigueur, y compris le MoU)
Albanie	15	4
Bosnie-Herzégovine	3	5
Croatie	2	4
Macédoine (ARYM)	2	0
Moldavie	0	4
Monténégro	10	10
Nigéria	13	10
Russie	3	2
Serbie	5	10
Ukraine	1	0
Total	54	49

Si les autorités kosovares acceptent assez facilement le retour des demandeurs de protection internationale déboutés au Kosovo, même en l'absence d'un accord de réadmission, cette démarche s'avère plus difficile avec d'autres pays. Il n'y a pas d'acceptation systématique du retour au Kosovo notamment si l'UNMIK refuse de donner son accord à la réadmission²³⁹.

Comme déjà évoqué précédemment, le projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration ainsi que la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection vise à transposer les dispositions de la « directive retour ». Conformément à ladite directive, le législateur introduit pour la personne qui fait l'objet d'une décision de retour un délai

²³⁷ Réponse de Monsieur le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire N°1207 de l'honorable député Monsieur Félix Braz, 31 janvier 2011, www.chd.lu

²³⁸ Le 28 mars 2006, le Luxembourg a signé un "Memorandum of Understanding (MoU)" avec le Nigéria visant la réadmission de personnes en situation irrégulière.

²³⁹ Audience publique du 25 janvier 2010 du Tribunal Administratif, N°26097 du rôle. Le délégué du Gouvernement faisait savoir lors des plaidoiries que si le rapatriement des demandeurs avait été accepté par les autorités kosovares, tel ne serait cependant pas systématiquement le cas, en citant des cas où l'UNMIK aurait refusé d'émettre son accord quant à la réadmission, de sorte que le ministre aurait consenti à proroger en conséquence le statut de tolérance.

pour satisfaire volontairement à l'obligation de quitter le pays²⁴⁰. Sauf cas d'urgence, ce délai est de trente jours. Le projet de loi prévoit que cette personne peut solliciter à cet effet un dispositif d'aide au retour. Si nécessaire, eu égard à la situation personnelle de l'étranger, le ministre peut accorder, à titre exceptionnel, un délai de départ volontaire supérieur à trente jours.

Le Gouvernement luxembourgeois a poursuivi en 2010 sa coopération avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) portant sur l'assistance au retour volontaire et la réintégration de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Le programme couvrant toute l'année 2010 a fait l'objet d'une nouvelle convention entre le ministère des Affaires Etrangères et l'Organisation internationale des migrations²⁴¹ contenant, comme en 2009, une assistance au retour et une assistance à la réintégration. L'assistance au retour comprend : l'information sur les spécificités du programme AVRRL (Assistance au Retour volontaire et à la Réintégration depuis le Luxembourg), l'information sur les pays d'origine, le conseil personnalisé, l'assistance pour l'obtention des documents de voyage, le transport depuis le Luxembourg jusqu'au pays d'origine, l'assistance au départ, en transit et à l'arrivée, ainsi qu'une aide financière au retour. L'assistance à la réintégration comprend l'hébergement temporaire et le logement, l'assistance matérielle et peut également inclure l'assistance à la recherche d'un emploi, le soutien à une activité génératrice de revenus ainsi que, le cas échéant, l'assistance médicale.

Si le programme 2009 comptait trois catégories de bénéficiaires, celui de 2010 distingue entre sept catégories 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)²⁴².

²⁴⁰ Nouvel article 111, projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la 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, Document parlementaire N°6218 du 25 novembre 2010.

²⁴¹ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/01-janvier/11-convention-OIM/index.html

²⁴² Les catégories de bénéficiaires de l'aide complète sont les suivantes :

Le ressortissant de pays tiers

Le projet 2010 accentue l'assistance à la réintégration et l'appui au développement d'activités génératrices de revenus alors que l'aide financière au retour (argent de poche) est réduite par rapport à 2009.

En 2010, l'aide au retour se présente comme suit :

	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

A1 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 et de retourner volontairement dans son pays d'origine;

B1 qui a reçu l'ordre de quitter le territoire luxembourgeois en vertu des dispositions de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile;

C1 n'ayant pas déposé de 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 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 ;

D1 n'ayant pas déposé de 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.

Les catégories de bénéficiaires de l'aide de base sont les suivantes :

Le ressortissant de pays tiers

D en séjour irrégulier placé en rétention conformément à la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile ou à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et qui souhaite rentrer volontairement ;

A2 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 et de retourner volontairement dans son pays d'origine;

B2 qui a reçu l'ordre de quitter le territoire luxembourgeois en vertu des dispositions de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile, 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 qui dépose une demande de protection internationale après le 1er janvier 2010.

L'OIM propose, outre des permanences hebdomadaires, des fiches d'informations générales en plusieurs langues (anglais, allemand, portugais, chinois, russe, serbe, albanais) et des sessions d'information. En 2010, 103 personnes ont profité du programme d'assistance au retour volontaire et à la réintégration.

Au total, **202** personnes ont été éloignées en 2010.

Répartition selon le pays d'origine :

1. Kosovo : 89 personnes

2. Brésil : 14 personnes

3. Nigéria: 10 personnes

4. Monténégro : 10 personnes

5. Serbie : 10 personnes

Eloignement par vols commerciaux : 165 personnes

Eloignement par vols sécurisés : 37 personnes

Nombre de vols sécurisés : 4

- vol nationaux : 3 (destination Kosovo)

- vol Frontex/Fonds retour Irlande : 1 (destination Nigéria)

Eloignements (personnes) en 2010					
Nationalité	forcés (sous escorte)	après rétention (sans escorte)	volontaires		Total
			avec ou sans l'assistance de l'OIM	avec l'assistance de l'OIM	
Albanie	0	3	1	2	4
Algérie	0	5	1	3	6
Afghanistan	0	0	4	4	4
Biélorussie	0	2	6	6	8
Bosnie/H	0	3	2	2	5
Brésil	0	3	11	6	14
Cap-Vert	1	5	0	3	6
Chine	0	1	5	6	6
Congo (R.D.)	1	0	0	0	1
Croatie	1	3	0	0	4
Gambie	1	1	1	1	3
Guinée (Conakry)	2	2	0	0	4
Iran	0	0	2	2	2
Kosovo	35	3	51	53	89
Malaisie	0	1	0	0	1
Mali	1	0	0	0	1
Maroc	0	4	0	1	4
Moldavie	4	0	0	0	4
Monténégro	0	1	9	9	10
Nigeria	9	1	0	0	10
Panama	0	0	1	0	1
Russie (Féd.)	0	0	2	2	2
Serbie	4	3	3	3	10
Tanzanie	0	1	0	0	1
Tunisie	0	2	0	0	2
TOTAL	59	44	99	103	202
Pourcentage	29,2	21,8	49	50,9	100

Source : MAE, Direction de l'Immigration; 31/12/2010

Participation à des initiatives communautaires

Dans un esprit de solidarité, le Gouvernement luxembourgeois poursuit également son engagement à des initiatives communes dans le domaine de l'asile. Après ses participations ad hoc aux projets de réinstallation de réfugiés irakiens et de relocalisation de bénéficiaires de protection internationale provenant de Malte (voir 7.1.3.), le

Gouvernement a décidé de participer de manière plus systématique à des opérations de réinstallation en fixant un contingent annuel de personnes à réinstaller.

Vols communs

Comme indiqué ci-dessus, le Luxembourg participe à des vols communs organisés par l'Agence Frontex ainsi qu'à des vols conjoints organisés par d'autres Etats membres. Ainsi, le Luxembourg a participé en 2010 à un vol commun organisé par l'Irlande, à destination du Nigéria.

5.3. Les actions menées contre la traite des êtres humains

5.3.1. Le contexte général avant 2010

Voir point 5.1.3

5.3.2. Evolutions au niveau national

En 2010, il y a eu trois jugements concernant des affaires liées à la traite d'êtres humains :

Arrêt n°188/10 x. du 5 mai 2010 :

Le 5 mai 2010, la Cour d'Appel a rendu un arrêt à l'égard d'un patron de cabaret ayant contraint à la prostitution des ressortissantes ukrainiennes et russes. Il a été condamné à une peine d'emprisonnement de trois ans et à une amende de 4000 euros.

Jugement n°3429/2010 :

Le 21 octobre, le tribunal d'arrondissement a acquitté la prévenue du chef d'inculpation de traite d'êtres humains prévue à l'article 382-1 du code pénal.

Jugement n°3939/2010 :

Le 30 novembre 2010, le tribunal d'arrondissement a condamné deux prévenus nés en Albanie du chef d'inculpation de proxénétisme et de traite des êtres humains. Les prévenus avaient recruté et transporté vers le Luxembourg des femmes albanaises en les contraignant à la prostitution tout en profitant de leur situation vulnérable.

5.3.3. Evolutions dans le contexte européen

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

6. LE CONTRÔLE DES FRONTIÈRES

6.1. Le contrôle et le suivi de l'immigration aux frontières*6.1.1. Le contexte général avant 2010*

Les contrôles aux frontières effectués au sein de l'Aéroport de Luxembourg, qui est la 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 du Service de Contrôle à l'Aéroport et ce, afin de s'assurer que les voyageurs sont autorisés à entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou à le quitter.

Les agents de la police territoriale disposent de lecteurs avec lumière infrarouge/ultra-violette. En cas de doute concernant la légitimité d'un document, celui-ci est transmis pour expertise au Service de Contrôle à l'Aéroport, Section « Expertise Documents ».

6.1.2. Evolutions au niveau national

Pas d'informations complémentaires.

6.1.3. Evolutions dans le contexte européen

Contrôle aux frontières extérieures/ à l'aéroport

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 » : 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 SCA est en possession de deux appareils du type « Dokucenter » modèle 4500 qui permettent de vérifier l'authenticité d'un document officiel. Pour procéder à cette analyse, plusieurs technologies (illumination oblique, détection des marques de sécurité invisibles, analyse de la technique d'impression) sont mises en œuvre.

Conformément au Code Frontières Schengen, tous les guichets opérationnels du Terminal A sont équipés d'un lecteur de documents « passeport reader » de la « Bundesdruckerei » permettant de vérifier les détails suivant :

- lecture de la MRZ (*machine readable zone*)
- lecture de la puce intégrée et de son contenu - comparaison du contenu de la puce intégrée avec les données inscrites sur le document de voyage.

Plusieurs actions ont été entreprises afin de mettre en place les outils nécessaires à la connexion aux systèmes européens SIS II et VIS. En outre, il faut citer l'extension du SIS pour l'intégration des nouveaux Etats membres dans le cadre du « SISone4all » et la mise en place d'outils de contrôle aux frontières dotés des technologies biométriques et des outils de capture des informations biométriques.

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.

Dans le même but, les membres du SCA veillent à effectuer des contrôles réguliers et inopinés à des endroits stratégiques de l'aéroport de Luxembourg, notamment près des portes d'embarquement et de débarquement et aux guichets « check-in ». Les contrôles de passagers se font à l'improviste, sont non systématiques, non discriminatoires et dans le respect des droits de l'Homme. Ils visent aussi bien les vols en provenance et à destination de pays Schengen et non-Schengen et se basent essentiellement sur la méthode du « profiling ».

La coopération et les relations avec les responsables des aéroports dans les pays limitrophes est d'une importance évidente afin d'assurer un échange permanent en la matière. La participation à des séminaires ou des formations organisées par Frontex est une source indispensable pour le contrôle frontalier ainsi que pour l'acquisition de nouvelles connaissances en matière de filières d'immigration clandestine.

6.2. Coopération au contrôle des frontières

6.2.1. Evolutions au niveau national

Pas d'informations complémentaires.

6.2.2. Evolutions dans le contexte européen

Engagement dans le cadre des opérations Frontex

En 2010, la Police Grand-Ducale a participé aux opérations et activités suivantes de l'Agence FRONTEX :

Opérations :

- Opération NEPTUN : 1 participation

Formations:

- RABIT (formation de base): 2 participations
- Mid-level course: 1 participation
- False document specialist courses: 1 participation

Groupes de travail:

- FRONTEX risk analyses network: 2 participations

- European training day: 2 participations

Management:

- Board meetings : 2 participations
- Management board working group: 1 participation

RABIT Mission Greece: 3 participations

Le projet VIS et la coopération avec les services consulaires d'autres Etats membres

Le projet VIS a été remis à une date ultérieure en raison de problèmes techniques au niveau de la Commission européenne et de certains Etats membres. La nouvelle date d'entrée en vigueur a été fixée au 24 juin 2011.

Afin de pouvoir réaliser ce projet communautaire, le Luxembourg a suivi les tests de connectivité prévus par la Commission et élaboré un nouveau programme de saisie conforme aux exigences du règlement VIS et du règlement 810/2010 (Code des Visas). De plus, les missions diplomatiques luxembourgeoises, censées émettre des visas, ont été équipées du matériel nécessaire, notamment un lecteur d'empreintes.

Suite à l'introduction du code des visas, la plupart des accords de représentation existants ont été confirmés. Le Luxembourg coopère étroitement avec la Belgique, les Pays-Bas, voire d'autres Etats membres de l'Espace Schengen qui représentent le Grand-Duché dans de nombreux pays. Le Luxembourg participe également à des centres communs de demandes de visas à Chisinau en Moldavie, à Praia au Cap-Vert et à Podgorica au Monténégro. A noter que la représentation du Luxembourg à Praia au Cap-Vert a changé. En effet, le Grand-Duché participe dès à présent au *Common application center* (dirigé par le Portugal). La représentation française a donc pris fin.

Autre nouveauté en 2010 au niveau de la coopération avec les services consulaires d'autres Etats Membres : le 1^{er} janvier 2011, le Luxembourg assurera la représentation du Royaume des Pays-Bas dans 13 villes européennes (Genève, Madrid, Prague, Rome, Bruxelles, Paris, Vienne, Copenhague, Berlin, Berne, Lisbonne, Athènes et Varsovie).

7. LE DROIT D'ASILE ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

7.1. Le droit d'asile et la protection des réfugiés

7.1.1. Le contexte général avant 2010

Le droit d'asile et la protection internationale est réglementée par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ainsi que par les règlements grand-ducaux. On trouvera davantage d'informations dans le Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009²⁴³.

Le ministère en charge, compétent pour enregistrer, traiter et statuer sur les demandes de protection internationale et de protection temporaire, est le ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration (MAE).

Le ministère compétent en matière d'aide sociale est le ministère de la Famille et de l'Intégration et plus particulièrement l'OLAI qui assure l'accueil administratif, la guidance et le suivi psycho-social, sanitaire et socio-éducatif des DPI.

²⁴³ European Migration Network -National Contact Point- Luxembourg. Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008, pp 23-25, publié en 2010, http://www.emnluxembourg.lu/sites/default/files/2008_RapportPolitique_EMN-NCP-LU.pdf

7.1.2. *Evolutions au niveau national*

Le 29 juin 2010, le Collectif Réfugiés a présenté une évaluation détaillée de la loi d'asile²⁴⁴. Cette évaluation porte sur 9 points différents.

Le LFR regrette que le gouvernement n'ait pas fait cette évaluation alors qu'une motion adoptée par les parlementaires lors du second vote de la loi du 5 mai 2006 à la Chambre des Députés l'y avait pourtant invité. Si le LFR salue les avancées de la loi, il épingle plusieurs problèmes relatifs à l'application des critères donnant lieu à l'octroi du statut de réfugié. Même si la situation s'est améliorée, certaines décisions reprennent l'ancienne jurisprudence sans tenir compte des critères de la nouvelle loi. L'application de la définition de réfugié relative au concept de "crainte fondée" n'est pas toujours conforme à la Convention de Genève. Le LFR critique le fait que la charge de la preuve pour établir si la demande de protection internationale est fondée repose exclusivement sur le demandeur, ce qui revient à dire que le gouvernement n'a aucune obligation à prouver que la demande n'est pas fondée. Le MAE et les juridictions ne reconnaissent souvent pas "la crainte par association" dans l'analyse des demandes. Le LFR regrette la pratique restrictive de l'administration et des juridictions en matière de reconnaissance du statut de protection subsidiaire. Il propose également d'introduire le statut d'apatride dans la loi sur l'asile et de ratifier la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatrides. Même s'il n'y a pas de chiffres sur la durée de procédure, le LFR constate que pour certains pays de provenance (comme par exemple le Kosovo) les délais de traitement ont été sensiblement réduits depuis l'adoption de la nouvelle loi, alors que pour certains pays d'Afrique, la procédure peut durer jusqu'à 12 mois.

Par ailleurs, le LFR critique l'absence de moyens adéquats à la disposition des magistrats ainsi que la formation insuffisante des avocats luxembourgeois au droit des étrangers et plus particulièrement au contentieux de la protection internationale. Rappelant les critiques du Conseil d'Etat, il réclame le rétablissement du double degré de juridiction à l'ensemble du contentieux relatif à la protection internationale.

²⁴⁴ Rapport du "Lëtzebuurger Flüchtlingsrot" sur l'application de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. Communiqué de presse, 29 juin 2010.

Le LFR rend attentif à certains problèmes relatifs à l'octroi de l'aide sociale (en cas de nouvelle demande de protection internationale, en cas d'obtention d'autorisation de séjour) ou les tarifs différents qui existent pour l'instant entre mineur de moins de 16 ans et de plus de 16 ans.

En se basant sur les pistes de réflexion et les recommandations formulées par la Croix Rouge luxembourgeoise, la Fondation Caritas Luxembourg et l'UNHCR²⁴⁵, le LFR demande d'assouplir le système des autorisations d'occupation temporaire afin de faciliter l'accès au marché de l'emploi aux DPI et aux bénéficiaires d'une mesure de tolérance. Il propose une approche plus souple pour l'accès à l'apprentissage des DPI mineurs ou majeurs et demande une exemption de la condition d'être détenteur d'une AOT mais aussi de supprimer le délai d'attente de 9 mois pour les DPI majeurs.

Les juridictions administratives sont confrontées à de nombreuses affaires en matière de droit des étrangers, bien que la part relative des affaires ait diminué entre 2007/2008 et 2008/2009²⁴⁶. Cette diminution peut être imputée à l'article 19 de la loi du 5 mai 2006 prévoyant que les deux recours contre le refus de la demande de protection internationale d'une part et l'ordre de quitter le territoire d'autre part doivent faire l'objet d'une seule requête introductive d'instance. Selon le président du tribunal administratif, Marc Feyereisen, la diminution du nombre de dossiers n'a pas entraîné de réduction du volume de travail alors que l'analyse des moyens en droit et des situations de fait ont tendance à devenir plus complexes. La présidente de la première chambre a reposé la question de savoir s'il ne fallait pas instaurer, à l'instar des autres pays membres de l'Union européenne, une section spécialisée en droit des étrangers. D'autant plus qu'à l'avenir, elle s'attend à une progression du nombre de dossiers à traiter avec la mise en place du Centre de rétention et l'introduction d'un recours spécial contre les mesures disciplinaires à prendre par le directeur de ce centre.

²⁴⁶ Rapports d'activité des juridictions administratives; in: Rapport d'activité 2009, Ministère de la Justice, Avril 2010.

Du 1er janvier au 31 décembre 2010, un total de 336 jugements a été prononcé en matière de « police des étrangers » (y compris les jugements en matière de protection internationale), dont 76 jugements de radiation.

Demandes de protection internationale en 2010²⁴⁷ :

En 2010, 786 personnes ont déposé une demande de protection internationale au Luxembourg. Ces 786 personnes se répartissent sur 505 ménages. A noter que le dernier trimestre de 2010 a vu une augmentation notable en demandes de protection internationale (107 personnes au mois de novembre) émanant notamment de ressortissants de la Serbie.

Evolution des demandes de protection internationale (2008-2010)

Année	Demandes	Demandeurs	Répartition par continent (%)	Principaux pays d'origine (demandeurs)
2010	505	786	Afrique: 20 Asie: 23 Europe: 57	1. Kosovo: 162 2. Serbie: 148 3. Iraq: 95 4. Algérie: 44 5. Iran: 32
2009	333	505	Afrique: 20 Asie: 25 Europe: 54 Amérique: 1	1. Kosovo: 132 2. Irak: 65 3. BosnieHerzégovine: 35 4. Russie: 27 5. Albanie: 26
2008	299	463	Afrique: 17 Asie: 15 Europe: 68	1. Kosovo: 201 2. Bosnie-Herzégovine: 31 3. Irak: 29 4. Iran: 18 5. Serbie: 18

Source: MAE, Direction de l'Immigration, document de travail interne 2010

Pour ce qui est des décisions en matière de protection internationale en 2010, 570 décisions ont été prises (personnes) sur 373 dossiers. 83 personnes se sont vu accorder le statut de réfugié et 19 personnes ont obtenu le statut de protection subsidiaire.

²⁴⁷ Rapport d'activité 2010, Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration.

Evolution des décisions en matière de protection internationale (2008-2010)

Année	Accords du statut de réfugié	Accords d'une protection subsidiaire	Décisions de rejet (procédure normale)	Décisions de rejet (procédure accélérée)	Irrecevabilité ²⁴⁸ (Individus concernés)	Accords de tolérance
2010	83	19	237	3	29	18
2009	141	11	169	16	46	30
2008	107	0	188	39	30	00

Source: MAE, Direction de l'Immigration, document de travail interne, 2010

Hébergement des DPI

Le Service Logement de l'OLAI a pour tâche de gérer les différents types de foyers d'accueil pour DPI. Ainsi, il organise et administre l'hébergement de quelque 1250 personnes, toutes catégories confondues²⁴⁹. Sur les 786 nouveaux arrivants (DPI) en 2010, 704 ont eu recours aux logements mis à disposition par l'OLAI²⁵⁰ tandis que 82 personnes ont été accueillies par leur famille ou des connaissances privées.

²⁴⁸ Les demandes sont jugées « irrecevables » si :

- se référant à l'art. 16.1. de la loi du 5 mai 2006, la demande provient d'un citoyen de l'UE ;
- se référant à l'art. 16.3., il y a un 1^{er} pays d'asile- le demandeur bénéficiant d'un titre de protection dans ce pays ;

- se référant à l'art. 23, il s'agit d'une deuxième demande.

²⁴⁹ DPI, DPI déboutés ayant obtenu une tolérance ou un sursis à l'éloignement, DPI déboutés en attendant le retour dans leur pays d'origine et réfugiés reconnus à la recherche d'un logement indépendant.

²⁵⁰ Centres d'accueil pour familles, Centres d'accueil surveillés pour célibataires, Centres d'accueil gérés par des ONG, Pensions complètes et autres structures louées à des ménages de réfugiés reconnus à loyer adapté à leurs revenus.

7.1.3. Evolutions dans le contexte européen

Solidarité avec les Etats membres sous pression disproportionnée en matière d'asile

Bien que le Luxembourg ait détaché par le passé du personnel dans les pays soumis à une pression disproportionnée et ce, dans le cadre de ses participations à des actions de Frontex, il n'y a pas eu de détachement en 2010.

Sur le plan européen, le Luxembourg a continué son engagement en faveur de la création d'un espace européen commun d'asile. Dans cet esprit, le Luxembourg a participé au programme pilote de relogement intra-européen de réfugiés maltais (EUREMA). Ce programme pilote visait à reloger les bénéficiaires d'une protection internationale depuis Malte vers d'autres Etats membres de l'UE, en vue d'aider le pays placé en première ligne des itinéraires migratoires vers l'Europe. Le projet pilote était mené en coordination étroite avec le gouvernement maltais, le UNHCR et l'OIM et a bénéficié d'un cofinancement par le Fonds européen pour les réfugiés. Dans ce contexte, 6 personnes (un couple éthiopien-érythréen et deux femmes somaliennes accompagnées des leurs bébés d'origine somalienne) ont été furent relogés au Luxembourg.

8. LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

8.1. Les mineurs non accompagnés (et autres groupes vulnérables)

8.1.1. *Le contexte général avant 2010*

La loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection comporte certains articles qui se réfèrent explicitement aux mineurs non accompagnés²⁵¹. Cette même loi contient des dispositions spécifiques pour les mineurs qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire. Ainsi, comme pour les demandeurs de protection internationale, selon l'article 52(1) la représentation des mineurs non accompagnés est assurée par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme. En ce qui concerne l'hébergement, les mêmes dispositions prévalent que pour les mineurs demandeurs de protection internationale, sans que la loi distingue entre mineurs âgés de moins et de plus de 16 ans. Les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus peuvent être placés dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile adultes.

Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas des mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.

Le personnel chargé de mineurs non accompagnés a une formation appropriée concernant leurs besoins et est tenu par le devoir de confidentialité prévu en ce qui concerne les informations dont il a connaissance du fait de son travail.

Le règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale comporte également plusieurs références aux mineurs non-accompagnés ou aux groupes

²⁵¹ Ainsi, l'article 12 (1) prévoit qu'un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Selon le §(2), l'entretien avec le mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs. L'article 12 (3) autorise le ministre à ordonner un examen médical afin de déterminer l'âge du demandeur.

vulnérables.²⁵²

Grâce aux réseaux du Comité international de la Croix-Rouge une recherche de membres de la famille d'origine du mineur peut être effectuée avec l'accord du concerné.

Le gouvernement suit de près l'évolution des demandes de protection internationale présentées par les mineurs non-accompagnés, ainsi que leur prise en charge. Les retours volontaires des mineurs dans le pays d'origine peuvent être organisés en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

8.1.2. Evolutions au niveau national

Dans son rapport²⁵³ sur l'application de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, le LFR souligne la nécessité de prendre en compte la situation distincte des mineurs non-accompagnés, concernant quelques points concrets de ladite loi.

En ce qui concerne la révision de l'aide sociale après obtention d'une AOT, il faudra prendre en considération les situations particulières et notamment faire une distinction entre les adultes et les mineurs non accompagnés qui bénéficient d'une AOT. De plus, le LFR recommande d'abandonner la distinction entre mineurs de moins de 16 ans et ceux

²⁵² Ainsi, l'article 1 cite notamment parmi les prestations de l'aide sociale l'encadrement des mineurs non-accompagnés, et les soins et suivis psychologiques gratuits pour les personnes en ayant besoin, en particulier les victimes de traumatismes. Par ailleurs, selon l'article 4. (1), l'aide sociale est déterminée en fonction de la composition du ménage, de l'âge de ses membres, ainsi que des revenus dont dispose le ménage. Elle tient compte des besoins particuliers des personnes vulnérables, tels que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation.

Selon l'article 5, un montant spécifique de l'allocation mensuelle est prévu pour un mineur non accompagné. Seul le cas de figure du mineur âgé entre 16 et 18 ans est prévu²⁵².

²⁵³ Rapport d'évaluation du Collectif Réfugiés sur l'application de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 20/06/2010, <http://www.clae.lu/html/m1sm3ssm1.html>

de plus de 16 ans afin de garantir que chaque mineur non-accompagné puisse bénéficier de la même aide sociale, indépendamment de son âge²⁵⁴.

8.1.3. Evolutions dans le contexte européen

Suivant l'article 12 (3) de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, un examen médical visant à déterminer l'âge du demandeur de protection internationale peut être effectué avec le consentement de l'intéressé.

Du 1^{er} janvier au 18 octobre 2010, le Luxembourg a accueilli 13 mineurs non-accompagnés âgés de 13 à 17 ans²⁵⁵. Les plus jeunes d'entre eux - âgés de moins de 16 ans - ont été placés au sein de structures spécialisées dans l'accueil de mineurs (Foyer d'accueil des Maisons d'enfants de l'Etat). Les mineurs âgés de 16 ans et plus ont été placés dans des foyers d'accueil pour demandeurs de protection internationale gérés respectivement par la Croix Rouge luxembourgeoise et par Caritas où ils ont été pris en charge par le personnel éducatif travaillant sur place. Ce personnel est là pour les conseiller et les orienter notamment dans le cadre de leur scolarité et formation. Pour tout mineur de moins de 18 ans, un tuteur est nommé par le juge des tutelles siégeant au tribunal de la jeunesse et des tutelles.

²⁵⁴ Tandis que le texte de la loi mentionne que les mineurs non-accompagnés âgés de 16 à 18 ans ont droit à une aide mensuelle de 86,32 euros, il ne prévoit rien pour ceux qui sont âgés de moins de 16 ans. Pourtant, le même texte prévoit l'hébergement de cette dernière catégorie dans des endroits spécifiques.

²⁵⁵ MAE, Deuxième Rapport Annuel sur l'Immigration et l'Asile 2010, document interne, 2010.

9. LES RELATIONS EXTERIEURES ET L'APPROCHE GLOBALE

9.1. Les relations extérieures et l'approche globale (migration et développement)

9.1.1. *Le contexte général avant 2010*

Le Luxembourg participe au partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert et ce pays est également pays partenaire privilégié de sa politique de coopération au développement.

Avant le lancement du partenariat pour la mobilité, le Luxembourg a lancé en 2006 au Cap-Vert le projet « Migrer les yeux ouverts ». En 2009, le Luxembourg a poursuivi la mise en œuvre de ce programme bilatéral, l'enveloppe budgétaire affectée à ce programme s'élevant à 109.050 € pour la période 2008-2010.

Par ailleurs, l'Université de Luxembourg et l'Université de Praia ont conclu, en février 2009, un accord de coopération.

9.1.2. *Evolutions au niveau national*

Le nombre de personnes qui ont participé aux activités d'information et de sensibilisation du programme est estimé à 2.200. Entre décembre 2008 et octobre 2010, 216 personnes ont introduit une demande en obtention d'une autorisation de séjour en vue d'un regroupement familial via le Bureau de coopération du Luxembourg à Praia. 156 de ces demandes ont été avisées favorablement²⁵⁶.

²⁵⁶ Réponse à la question parlementaire N°955 de M. Eugène Berger (DP) concernant le partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, www.chd.lu

9.1.3. *Evolutions dans le contexte européen*

Dans le cadre du partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, le Luxembourg s'est engagé à étudier la possibilité de mettre en place une initiative en matière de migration circulaire à caractère temporaire avec le Cap Vert et à renforcer le programme « Migrer les yeux ouverts »²⁵⁷. Ce programme, qui a été initialisé au Cap-Vert par la coopération luxembourgeoise, vise entre autres « la familiarisation des futurs migrants capverdiens au titre du regroupement familial aux réalités sociales, linguistiques et autres de la vie au Luxembourg »²⁵⁸.

Ce programme est arrivé à son terme fin 2010 et le bureau MYO à Praia a donc été fermé. Or, un projet similaire commun entre l'UE, l'Espagne, le Luxembourg et le Portugal va commencer et un nouveau bureau ouvrira ses portes en 2011²⁵⁹.

Par ailleurs, le Luxembourg a proposé d'offrir un jumelage entre universités partenaires.

Des pourparlers ont eu lieu en 2009 avec les autorités capverdiennes dans l'optique de mettre en place une initiative en matière de migration circulaire. Selon le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, le Luxembourg propose de prévoir dans ce cadre des mesures favorisant les échanges migratoires entre le Cap-Vert et le Luxembourg, y compris pour la diaspora capverdienne au Luxembourg²⁶⁰.

D'autre part, le Luxembourg a participé à la mise en place d'un centre commun de demande de visas et à la préparation d'un projet communautaire visant à renforcer les capacités du Cap-Vert en matière de gestion de flux migratoires.

²⁵⁷ Le programme bilatéral « Migrer les yeux ouverts » est doté d'une enveloppe budgétaire de 109.050 € pour la période de 2008 à 2010.

²⁵⁸ Réponse de Monsieur le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire N° 955 sur le partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert posée par l'honorable Député Monsieur Eugène Berger, 13/10/2010, www.chd.lu

²⁵⁹ Migrer les yeux ouverts, 02/04/2010, <http://www.land.lu/index.php/printarchive/items/migrer-les-yeux-ouverts.html>

²⁶⁰ Réponse à la question parlementaire N°955 de M. Eugène Berger (DP) concernant le partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, www.chd.lu

10. TRANSPOSITION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN DROIT NATIONAL

10.1. Transposition de la législation européenne en 2010

Le 14 juin 2010, le gouvernement a présenté son 4^{ème} rapport sur l'état de transposition des directives européennes²⁶¹ à la Chambre des Députés devant la Commission des Affaires étrangères et européennes.

Les trois directives en matière de migration, d'asile ou d'intégration relevant de la Direction de l'Immigration seront transposées par des modifications successives de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Le projet de loi, visant à transposer la directive 2008/115/CE dite « directive retour » du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 concernant les normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, a été déposé à la Chambre des Députés le 6 novembre 2010.

Les autres projets doivent encore être soumis au Conseil de Gouvernement dont :

- la directive 2009/52/CE prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (délai de transposition : 20/07/2011)
- la directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (délai de transposition : 19/06/2011).

²⁶¹ Ce rapport examine l'état de transposition des directives pendant la période du 1^{er} avril 2009 au 10 mai 2010. A cette date, le Luxembourg avait un déficit de transposition (en tenant compte du total des directives) de 1,5%.

10.2. Expériences et débats autour de la (non-)transposition de législation européenne

Comme énoncé plus haut, le projet de loi visant à transposer la « directive retour » a été déposé à la Chambre des Députés le 6 novembre 2010. La directive 2008/115/CE est d'ores et déjà transposée en partie par l'adoption des lois citées dans l'intitulé du projet de loi sous avis ainsi que dans le cadre de la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention.

Lors de son élaboration, le projet de directive a été vigoureusement contesté par les ONG œuvrant en matière de protection des droits de l'Homme et ce, car elle porte entrave à la liberté de mouvement de personnes n'ayant pas la nationalité d'un des Etats membres de l'Union européenne. Ainsi, six associations, dont notamment ACAT, ASTI, Caritas, CLAE, le CPJPO et le SeSoPi, ont interpellé régulièrement l'opinion publique et les responsables politiques au sujet de ce projet de directive²⁶².

Les inquiétudes des associations ont porté plus particulièrement sur trois points : l'allongement de la durée de rétention maximale de 18 mois, la possibilité de placer des mineurs en rétention et l'interdiction de territoire de 5 ans suite à un retour forcé.

Face au projet de loi du 3 novembre 2010 modifiant la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ainsi que la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, et à la lumière de la nécessité de la transposition de la « directive retour », le LFR²⁶³ estime que même si la réforme proposée comporte certaines améliorations dans le cadre légal applicable en matière d'immigration et d'asile, elle soulève toutefois différents éléments qui suscite sa perplexité, voire même sa préoccupation, au regard de plusieurs questions, pour lesquelles, des changements seraient nécessaires par rapport à l'approche adoptée par le gouvernement dans le projet qui est parfois même plus restrictive que celle adoptée dans la directive. Cet avis critique notamment :

²⁶² La directive de la honte, Dossier de Presse, 08/05/2007,
<http://www.asti.lu/media/asti/pdf/directivehontedossierpresse.pdf>

²⁶³
http://www.clae.lu/pdf/migrations/legislations/avis_et_projets_loi_2010/avis_lfr_projet_loi3nov2010.pdf

- la possibilité d'accès trop limitée à des mesures alternatives au placement en rétention administrative à des fins d'éloignement,
- l'augmentation de la durée maximale de la rétention administrative,
- 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 la directive, tout comme d'ailleurs celle de la prolongation du délai pour un retour volontaire.

BIBLIOGRAPHIE

ASTI (2010) : ASTI 30+. 30 ans de migrations. 30 ans de recherches. 30 ans d'engagements, Editions Guy Binsfeld.

Besch Sylvain, Dubajic Nénad, Legrand Michel (2010) : Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg, Novembre 2009, SESOPI-CI, RED N°13, Luxembourg.

CEFIS, OLAI (2010) : Approches de l'intégration. Sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population résidente du Grand-Duché de Luxembourg, Premiers indicateurs.

Dumont Patrick, Kies Raphaël, Spreitzer Astrid, Bozinis Maria, Poirier Philippe (2010) : Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg, Rapport élaboré pour la Chambre des Députés, Stade, Université du Luxembourg.
<http://www.chd.lu/wps/wcm/connect/8f8a2800457d03d39209f3811027f04d/RapportChDUnivElect+2009.pdf?MOD=AJPERES>

EVS, Enquête européenne sur les valeurs (2008) : <http://valcos.ceps.lu/>,
<http://www.europeanvaluesstudy.eu/>

Gerkrath, Jörg (2010) : La refonte de la Constitution luxembourgeoise en débat, Larcier, Bruxelles.

Jacobs Annick, Mertz Frédéric (2010) : L'intégration au Luxembourg. Indicateurs et dynamiques sociales. Parcours de personnes originaires du Cap-Vert et de l'ex-Yougoslavie, CEFIS Red N°14, Luxembourg.

Juncker Jean-Claude (2010) : Discours sur l'état de la nation, 5 mai 2010.
<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/etat-nation-2010-fr/index.html>

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2009) : Programme gouvernemental 2009.
<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>

Ministère de la Justice (2010) : Procédures de nationalité luxembourgeoise évacuées-Année 2010, Luxembourg : MJ.
http://www.mj.public.lu/chiffres_cles/ind_stat_2010.pdf

Pigeron-Piroth Isabelle (2009) : Le secteur public, Working papers du STATEC.
<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/economie-statistiques/2009/34-2009.pdf>

Ross Sorkin Andrew (2009): Too Big to Fail, Inside the battle to save Wall Street, Allen Lane, London.

STATEC (2010) : La situation économique au Luxembourg, in: Note de conjoncture n° 1-10, Evolution récente et perspectives, Luxembourg, Juin 2010.

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/note-conjoncture/2010/PDF-Note-conjoncture-1-2010.pdf>

STATEC (2010) : Projections socio-économiques 2010-2060, Bulletin du STATEC n°5-2010, Luxembourg.

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/bulletin-Statec/2010/PDF-Bulletin-5-2010.pdf>

STATEC (2009) : Les profils des travailleurs frontaliers et résidents, in: Note de conjoncture N°1-09, Luxembourg.

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/note-conjoncture/2009/PDF-Note-conjoncture-1-2009.pdf>

Thill-Ditsch Germaine (2010) : Regards sur la population par nationalités, Regards 6-2010, STATEC.

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2010/PDF-6-2010.pdf>

Thill-Ditsch Germaine (2010) : Regards sur l'évolution démographique, Regards, 3-2010, Statec.

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2010/PDF-3-2010.pdf>

Tibesar Arthur, Jacquet Fabienne (2010) : Le travail intérimaire luxembourgeois à la lumière de la crise, Les cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg n°1/2010, Source : IGSS – Calculs : F. Clément.

<http://www.eureslux.org/images/biblio/biblio-6-318.pdf>

Tibesar, A (2010) : Le travail intérimaire luxembourgeois à la lumière de la crise, Les cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg n°1/2010, Source : IGSS – Calculs : F. Clément.

<http://www.eureslux.org/images/biblio/biblio-6-318.pdf>

Valentova Marie, Berzosa Guayarmina (2010: Attitudes toward immigrants in Luxembourg – Do contacts matter?, Ceps/Instead, Working papers N° 2010-20, Juillet 2010.

<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1547.pdf>

Valentova Marie, Berzosa Guayarmina (2010: Do men and women perceive immigrants differently? Analysis of gender gaps in attitudes toward immigrants among different groups of Luxembourg residents, Les Cahiers du Ceps/Instead, Cahier n°2010-26, Novembre 2010.

<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1587.pdf>

Valentova Marie, Berzosa Guayarmina (2010): Does age influence attitudes toward immigrants among different groups of Luxembourg residents?, Les Cahiers du Ceps/Instead, Cahier n°2010-29, Décembre 2010.
<http://www.ceps.lu/pdf/3/art1600.pdf>

Législation

Législation nationale

Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/a078.pdf#page=2>

Loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0207/a207.pdf>

Loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.
www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=2

Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/a158.pdf#page=2>

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/a209.pdf#page=2>

Loi du 19 décembre 2008 portant modification :
1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
2. de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0210/a210.pdf#page=2>

Loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0220/2008A3274A.html>

Loi du 17 février 2009 sur le congé linguistique.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/index.html>

Loi du 12 mars 2009 portant révision de l'article 34 de la Constitution.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0043/2009A0586A.html>

Loi du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance.
http://www.men.public.lu/legislation/lois_rgd_recents/090518_ecole_2e_chance.pdf
Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0119/a119.pdf#page=2>

Loi du 18 décembre 2009 sur la fonction publique.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0248/a248.pdf#page=2>

Loi du 26 juillet 2010 sur l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0118/a118.pdf#page=2>

Loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0249/a249.pdf#page=3>

Loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0247/a247.pdf#page=2>

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 protection.

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

Règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives communales pour étrangers.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1989/0059/a059.pdf#page=4>

Règlement grand-ducal du 27 octobre 2006 pris en exécution de l'article 4 de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0195/2006A3383A.html>

Règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 mars 1972 relatif aux conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'étrangers faisant l'objet de conventions internationales.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2007/0245/a245.pdf#page=5>

Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 relatif à la composition et au fonctionnement :

1. de la commission consultative des étrangers;
2. de la commission consultative pour travailleurs salariés;
3. de la commission consultative pour travailleurs indépendants.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=35>

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 des mesures d'éloignement par voie aérienne.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0145/a145.pdf#page=2>

Règlement grand-ducal du 11 janvier 2010 portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0006/a006.pdf>

Règlement grand-ducal du 14 avril 2010 portant création d'agences régionales de l'Administration de l'Emploi à Differdange, Dudelange et Wasserbillig.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0063/a063.pdf#page=2>

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

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0078/a078.pdf#page=2>

Législation de l'Union européenne

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 8 juin 1999. - C.P.M. Meeusen contre Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep. - Demande de décision préjudicielle : Commissie van Beroep Studiefinanciering - Pays-Bas. - Règlement (CEE) n° 1612/68 - Libre circulation des personnes - Notion de "travailleur" - Liberté d'établissement - Financement des études - Discrimination fondée sur la nationalité - Condition de résidence. - Affaire C-337/97.

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61997J0337

Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:fr:HTML>

Règlement (CEE) N° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:fr:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:fr:PDF)

Documents parlementaires

Conseil d'Etat, Avis 48.623 à 48.626 du 23 février 2010 sur les projets de règlement grand-ducaux concernant les emplois avec une participation à la puissance publique, les recrutements dans la Fonction publique - connaissance des langues,...

http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2010/02/48_623/index.html

Conseil d'Etat, Avis 48.985 du 7 décembre 2010 sur le projet de règlement grand-ducal concernant l'exercice de la puissance publique dans les administrations communales.

http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2010/12/48_985/48985.pdf

Projet de loi n° 5858 portant modification 1.de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2.de la loi électorale du 18 février 2003.

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletI mpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/070/967/096696.pdf

Projet de loi n° 6218 modifiant 1. la loi modifiée du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration, 2. la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletI mpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/036/991/093950.pdf

Projet de loi portant modification 1.de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de la loi électorale du 18 février 2003.

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5858>

Projet de loi portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6166#>

Projet de loi n°6148 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6148#>

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>

Question parlementaire n°1228 de Monsieur le Député Marc Spautz sur le nombre de personnes ayant acquis la nationalité luxembourgeoise.

www.chd.lu

Question parlementaire n° 0988 du 5 novembre 2010 de Monsieur le Député Marc Spautz sur l'utilisation de la langue luxembourgeoise dans la politique,

www.chd.lu

Magazines, articles et autres

Administration des Contributions Directes (2010) : Encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec l'embauche sur le marché international de salariés hautement qualifiés et spécialisés, Circulaire du directeur des contributions L.I.R. n° 95/2 du 31 décembre 2010, Luxembourg.

[http://www.impotsdirects.public.lu/legislation/legi10/Circulaire L I R n°952 du 31 décembre 2010.pdf](http://www.impotsdirects.public.lu/legislation/legi10/Circulaire_L_I_R_n°952_du_31_d%C3%A9cembre_2010.pdf)

Chambre des Salariés Luxembourg (2010) : Avis I/48/2010 du 5 juillet 2010.

<http://www.csl.lu/avis-evacues-en-2011/184-article-avis-evacues-en-2010>

Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008) : Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, Articles d'actualité, Luxembourg : Service Information et Presse du gouvernement.

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2008/06-juin/05-schmit-jai/index.html

Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2010) : Présentation du programme "fit4job" développé dans le domaine du secteur financier dans le cadre de la politique de l'emploi du gouvernement, Luxembourg : Service Information et Presse du gouvernement.

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/02-fevrier/25-schmit/index.html

Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2010) : Nicolas Schmit dresse l'état des lieux en matière de réforme de l'ADEM, Articles d'actualités, Luxembourg : Service Information et Presse du gouvernement.

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/07-juillet/06-schmit/index.html

Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2011), Bilan 2010 en matière d'asile et d'immigration : Afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie, Articles d'actualités, Luxembourg : Service Information et Presse du gouvernement.

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/02-fevrier/01-schmit/index.html

LFR, Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (2010) : 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, Luxembourg.

http://www.clae.lu/pdf/migrations/legislations/avis_et_projets_loi_2010/avis_lfr_projet_loi3nov2010.pdf

Le Portail des Statistiques, Emploi et chômage par mois 2000-2011.

http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=1146&IF_Language=fr&MainTheme=2&FldrName=3&RFPath=91

Ministère de la Famille et de l'Intégration (2010) : Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg, Luxembourg, 2010.

http://www.mfi.public.lu/publications/RapportNationalSituationJeunesse/Rapport_short

version.pdf

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur (2010): Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite. Version du 30 juin 2010, Luxembourg.

http://www.eco.public.lu/salle_de_presse/com_presse_et_art_actu/2010/04/Propositions_d'ordre_général_du_Ministre_de_l'Economie_et_du_Commerce_extérieur/index.html

Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (2010) : Rapport d'activité 2010.

http://www.men.public.lu/publications/periodiques/rapports_activites/rapport_activite_2010/110302_rapport_activite2010.pdf

OGBL (2009) : Frontaliers, Remboursement des indemnités de chômage au pays de résidence, Communiqué de Presse, Luxembourg.

http://www.ogb-l.lu/pdf/communiqués/28/Chomage_Frontaliers_251109_FIN.pdf

OGBL (2010) : Mesures d'austérité. L'OGBL dénonce la dégradation de la situation des frontaliers, Communiqué du 12 mai 2010, Luxembourg.

http://www.ogb-l.lu/pdf/communiqués/7/Frontaliers_Programme_d_austerite_luxembourgeois_120510.pdf

OGB-l, LCGB (2010) : Aides financières pour étudiants et allocations familiales : Une dégradation financière considérable ?, Communiqué commun de l'OGBL et du LCGB, 30 juin 2010, Luxembourg.

http://www.ogb-l.lu/pdf/communiqués/28/Aides_financieres_etudiants_OGBL_LCGB_300610.pdf

Ombudsman (2010), Rapport d'activité du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010.

<http://www.ombudsman.lu/index.php>

Articles

La démocratie en marche, in: Journal Är Meenung du 19 décembre 2010, p 6.

Listes électorales. « refresh democracy ! » : inscrire d'office les étrangers, in: Journal du 29 juillet 2010, p4.

Ausländische Mitbürger in christlich-soziale Politik einbinden, in: Luxemburger Wort du 1er décembre 2010, p. 25.

Le DP, premier parti à donner suite à la demande d'entrevue de la plateforme Migration et Intégration. Comment renforcer la participation politique ?, in: Journal du 29 juillet 2010, p 4.

Ein Streitgespräch zwischen christlich-sozialen Politikern. Eine Frage, zwei Parteifreunde, zwei Meinungen, in: Luxemburger Wort du 31 juillet 2010, p 3.

Roms : le CLAE épingle le Luxembourg, in: Quotidien du 24 septembre 2010, p. 10.

Gens du voyage. CLAE : Le Luxembourg pas en règle, in: Journal du 24 septembre 2010, p. 4.

Wagner David (2010) : Roms. Les parias, in : Woxx du 19 novembre 2010, p. 6.

Babel an de Gemengen, in: Luxemburger Wort du 11 décembre 2010, Babel an de Gemengen? in: Luxemburger Wort du 18 décembre 2010.

Eis Sprooch, in: Luxemburger Wort du 18 décembre 2010.

Un vent nouveau pour l'intégration ?, in : Quotidien du 21 décembre 2010, p.5.

Gemeindewahlen: hohe Beteiligung erwünscht, in: Luxemburger Wort du 30 décembre 2010, p 4.

Vote des étrangers : une année riche en défis, in: Quotidien du 29 décembre 2012, p 5.

Sources électroniques

Chambre des Députés :

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

Europaforum :

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/11/cefis-elections/index.html>

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/05/qp-secu-sociale/index.html>

European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg :

<http://www.emnluxembourg.lu>

Fonds National de la Recherche Luxembourg :

www.afr.lu

Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg:

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2009/03-mars/26-conseil/index.html#8

Landesverband:

<http://www.landesverband.lu>

<http://www.lsap.lu/2009/index.php?idnavigation=102&fidlanguage=2>

<http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2010/12/28-courslux/index.html>

Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle :

http://www.men.public.lu/actualites/2010/12/101207_cp_pisa2009/index.html

http://www.men.public.lu/priorites/formation_professionnelle/index.html

http://www.men.public.lu/actualites/2010/03/100302_reforme_formation_professionnelle/index.html

http://www.men.public.lu/ministere/programme_gouvernemental/index.html

http://www.men.public.lu/actualites/2010/03/100316_vae/index.htmlhttp://www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/

OGBL :

www.ogbl.lu

Portrait de l'économie, Marché de l'emploi :

<http://www.luxembourg.public.lu/fr/economie/portrait/marche-emploi/index.html>

<http://www.justarrived.lu/>



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

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration

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 Etats membres et du grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.

